Барашов Николай Геннадиевич

доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры мировой экономики
и экономической теории Саратовского
социально-экономического института
(филиала) Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

Домов Роман Геннадьевич

соискатель кафедры мировой экономики
и экономической теории Саратовского
социально-экономического института
(филиала) Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ ПОДХОД К АНАЛИЗУ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ И ФОРМ ВНУТРЕННЕГО ТУРИЗМА

Аннотация:

В статье проведен содержательный анализ Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025)» и Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г., выделены основные тенденции развития системы приоритетных направлений и форм внутреннего туризма. Актуальность работы определяется значительной сменой ориентиров развития внутреннего туризма в Российской Федерации в части его основных направлений, видов и форм. Так, ключевым ориентиром в развитии сферы сегодня признана выработка стратегии импортозамещения, в связи с чем первостепенное внимание уделяется внутреннему туризму. Сделаны выводы о необходимости дальнейшего совершенствования российского внутреннего туризма на основе системного подхода, в частности с учетом выделенных авторами принципов.

Ключевые слова:

туризм, внутренний туризм, стратегия развития туризма, федеральная целевая программа, туристский продукт, туристское предложение, программно-целевой подход.

Barashov Nikolay Gennadievich

D.Phil. in Economics, Professor,
World Economy and Economic
Theory Department, Saratov
Socio-Economic Institute (branch)
of Russian University of Economics

Domov Roman Gennadyevich

External PhD student,
World Economy and Economic
Theory Department, Saratov
Socio-Economic Institute (branch)
of Russian University of Economics

PROGRAM-TARGETED APPROACH TO THE ANALYSIS OF PRIORITY AREAS AND FORMS OF DOMESTIC TOURISM

Summary:

A meaningful analysis of the Concept of the federal target program "Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation" (2019–2025) and the Strategy for the development of tourism in the Russian Federation for the period up to 2035 is provided in the paper. The main trends in the development of the system of priority areas and forms of domestic tourism are highlighted. The relevance of the work is determined by a significant change in the guidelines for the development of domestic tourism in the Russian Federation in terms of its main areas, types and forms. A key guideline in the development of the sphere nowadays is the drafting an import substitution strategy, accordingly the priority is given to domestic tourism. Conclusions about the need for further improvement of Russian domestic tourism based on a systematic approach are drawn, in particular taking into account the principles highlighted by the authors.

Keywords:

tourism, domestic tourism, tourism development strategy, federal target program, tourist product, tourist offer, program-targeted approach.

Россия обладает колоссальными ресурсными и инфраструктурными возможностями для развития ряда направлений внутреннего туризма. Уже классическими для страны стали культурно-познавательный, экологический, круизный, самодостаточный, спортивный, деловой и иные виды туризма, традиционно включаемые во все федеральные и региональные стратегии, концепции и программы развития туризма. Тем не менее рынок не стоит на месте и требует дальнейшей диверсификации туристского предложения, прежде всего в двух основных направлениях – улучшения качества обслуживания и коммерциализации новых туристских продуктов и услуг.

Проблематика выделения и развития приоритетных направлений и форм внутреннего туризма нашла лишь поверхностное отражение как в Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025)» (далее – Концепция ФЦП 2019–2025 гг.) [1], так и в Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г. (далее – Стратегия 2035 г.) [2].

В связи с этим определим содержание основных терминов, составляющих понятийный аппарат программно-целевого подхода в сфере туризма. Так, в основе выделения направлений (видов) туризма заложен целевой критерий, так как цели туризма представлены в его легальном

определении (ст. 1 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ»). Формы и виды туризма соотносятся как оболочка и внутреннее содержание, где в качестве форм традиционно выделяются международный, въездной и внутренний туризм.

Реализация программно-целевого подхода в качестве ключевого ориентира предполагает выработку стратегии импортозамещения как системы мероприятий и мер, реализуемых с целью обеспечения достижения туристской организацией целевых ориентиров в реализации услуг внутреннего туризма при условии защиты ее деятельности от угроз внешней среды. В связи с этим необходимо уделять первостепенное внимание проблематике выделения и развития приоритетных направлений и форм развития внутреннего туризма.

В Концепции ФЦП 2019–2025 гг. выделены следующие направления приоритетного развития внутреннего туризма: инклюзивные формы туристско-рекреационного обслуживания инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья; молодежный туризм (в основном в форме экологического, культурно-познавательного, экскурсионного, патриотического, образовательного туризма); культурно-познавательный туризм; оздоровительные программы с элементами пляжного туризма; круизный туризм; экологический туризм; активный и самодетельный туризм. В Стратегии 2035 г. в качестве приоритетных названы социальный и безбарьерный, культурно-познавательный, детский и юношеский, горнолыжный, круизный и деловой туризм (табл. 1).

Таблица 1 – Приоритетные направления и формы внутреннего туризма

Направление туризма	Целевой ориентир
1	2
Концепция ФЦП 2019–2025 гг.	
Инклюзивные формы туристско-рекреационного обслуживания, в том числе инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья	Обеспечение высоких стандартов благосостояния человека; индикатор качества жизни населения; включение инвалидов и социально уязвимых категорий населения в сферу внутреннего туризма; формирование доступной и комфортной среды для путешествий
Различные формы молодежного туризма (экологический, культурно-познавательный, экскурсионный, патриотический, образовательный)	Эффективная реализация молодежной политики; создание условий для стимулирования интереса молодежи к историческому и культурному наследию России, защите окружающей среды, межрегиональным молодежным обменам путем развития системы внутреннего туризма как средства гражданского образования и патриотического воспитания молодежи
Культурно-познавательный туризм	Формирование системы межрегиональных и национальных туристских маршрутов; привлечение внимания общественности к природному и историко-культурному наследию страны; сохранение здоровья, повышение качества и уровня жизни населения; эффективное использование имеющегося туристского потенциала; формирование стратегического географического каркаса, основанного на перспективных туристских укрупненных инвестиционных проектах и территориальной приоритетной структуре развития инфраструктуры туризма в зависимости от действующих центров притяжения туристов
Оздоровительные программы с элементами пляжного туризма	
Круизный туризм	
Экологический туризм	
Активный и самодетельный туризм	Совершенствование системы учета активных и самодетельных туристов; переориентирование туристских потоков на более комфортные и безопасные условия отдыха; совершенствование законодательства, регулирующего поездки повышенной опасности, и т. д.
Стратегия 2035 г.	
Социальный и безбарьерный туризм	Усиление социальной роли туризма; увеличение доступности туристских услуг, отдыха и оздоровления для всех жителей страны и ее регионов; обеспечение необходимого разнообразия через формирование туристского продукта с учетом половозрастных, этнических, религиозных и иных особенностей населения
Культурно-познавательный туризм (в форме экологического, этнического, образовательного)	Создание условий для формирования и продвижения качественного турпродукта, конкурентоспособного на национальном и международном рынках; усиление роли туризма в патриотическом воспитании, просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов РФ; обеспечение межкультурной коммуникации, межрегионального и международного взаимодействия при развитии туризма; формирование и развитие туристского продукта РФ с учетом природного, культурного, этнического разнообразия регионов страны; минимизация негативного воздействия туризма на окружающую среду, экологических и социокультурных рисков

Продолжение таблицы 1

1	2
Детский и юношеский туризм	Укрепление института семьи; интеллектуальное, духовное, творческое развитие, патриотическое воспитание; социальная адаптация и формирование уважения к культурному и религиозному многообразию страны
Горнолыжный туризм	Нормативно-правовое регулирование; определение унифицированной методологии учета статистических данных деятельности горнолыжных комплексов, критериев предоставления государственной поддержки; создание оптимальных условий для формирования объединений горнолыжных комплексов, которые обеспечат консолидацию предприятий отрасли, трансферт опыта и технологий
Круизный туризм	Создание условий для интенсивного обновления флота круизными операторами; развитие наземной инфраструктуры; обеспечение должного уровня качества и безопасности флота; формирование, продвижение и реализация привлекательного туристского продукта
Деловой туризм	Выработка мер по продвижению турпродукта и услуг делового туризма; создание оптимальных условий для организации и проведения деловых мероприятий в пределах туристских регионов; развитие инфраструктуры делового туризма, повышение эффективности организации и деятельности конгрессно-выставочных пространств; развитие системы аттестации и обучения персонала в сфере делового туризма; продвижение туристского продукта делового туризма на национальном и международном рынках; целевая работа с основными потребителями услуг делового туризма (бизнесом, научным сообществом)

А.В. Бубнов в диссертационной работе [3, с. 146–161] проводит сравнительный анализ инновационного потенциала федеральной целевой программы развития туризма (2011–2018) и проекта федеральной целевой программы развития туризма (2019–2025). В результате ученым были сделаны выводы, представленные далее с поправками на авторское восприятие.

1. Основное содержание Концепции ФЦП 2019–2025 гг. составляют выделение и развитие пяти приоритетных направлений туризма – культурно-познавательного, активного, оздоровительного, круизного и экологического. Вышеуказанные виды туризма заложены в основу реализации кластерного подхода, совершенствования процедур отбора инвестиционных проектов и формирования стратегического географического каркаса, основанного на выделении 15 перспективных туристских укрупненных инвестиционных проектов.

2. Инновационность Концепции ФЦП 2019–2025 гг. в части выделения приоритетных видов туризма заключается в дальнейшей работе над интегрированным комплексным туристским продуктом, объединенным через бренд, который является центром притяжения туристов, предпочитающих конкретный вид туризма. Формирование такого бренда должно осуществляться через разработку и коммерциализацию межрегиональных и национальных туристских маршрутов, которые, к сожалению, в программах и стратегии развития туризма не определяются и не называются.

3. Развитие новых направлений и форм российского внутреннего туризма должно осуществляться: а) через комплексное развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров; б) развитие отраслевой системы подготовки и повышения квалификации специалистов отрасли; в) продвижение регионального и национального туристского продукта; г) повышение информированности о туристском продукте и инновационных направлениях туризма потенциальных потребителей; д) стимулирование предпринимательских и общественных инициатив путем предоставления грантов и государственных субсидий туроператорам; е) создание, внедрение и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры отрасли и т. д.

4. Инновационный потенциал выделенных направлений и форм внутреннего туризма раскрывается через целую систему мероприятий и мер, к которым в первую очередь отнесем: государственное и региональное субсидирование туроператоров в сфере внутреннего туризма; технико-технологическое перевооружение туристских организаций и кластеров, внедрение информационно-коммуникационных сервисов (например, сервиса электронных путевок); создание сети реальных и виртуальных туристских информационных центров; выработку нетрадиционных каналов сбыта туристских продуктов и услуг; формирование общероссийской информационной базы туроператоров и турагентов, специализирующихся на оказании услуг в сфере внутреннего туризма.

5. Целевыми индикаторами Концепции ФЦП 2019–2025 гг. являются: прирост вклада туризма в ВВП России к плановому показателю 2018 г.; объем туристских услуг, оказанных населению; объем услуг, оказанных населению гостиницами и аналогичными средствами размещения; туристский поток по России, который определяется как совокупность численности граждан РФ, размещенных в коллективных средствах размещения, и численности туристов из стран дальнего и ближнего зарубежья, въезжающих в РФ (табл. 2).

Таблица 2 – Ожидаемая результативность реализации Концепции ФЦП 2019–2025 гг.

Целевой индикатор	Год реализации Концепции ФЦП 2019–2025 гг.						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Прирост вклада туризма в ВВП РФ к плановому 2018 году, %	8,21	16,85	25,94	35,55	45,70	56,43	74,79
Туристский поток по РФ (внутренний и въездной), млн чел.	82,71	85,48	88,36	90,32	92,65	95,08	97,54
Соотношение внутреннего и въездного турпотока с выездным	1,94	2,04	2,11	2,21	2,29	2,42	2,55
Численность иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, млн чел.	8,43	8,68	8,99	9,28	9,57	9,87	10,16
Количество дополнительных рабочих мест, тыс. ед.	1,80	3,92	6,92	9,58	12,18	15,66	22,27
Объем привлеченных средств из внебюджетных источников финансирования на реализацию мероприятий, в том числе общий объем внебюджетных инвестиций, млн р.	13 518	33 249	63 116	97 152	130 880	163 925	197 848
Доля специалистов индустрии туризма, прошедших повышение квалификации и переподготовку кадров, от общего количества занятых в сфере туризма, %	7,2	14,1	20,6	26,8	32,5	38,0	42,3

Анализ Концепции ФЦП 2019–2025 гг. и Стратегии 2035 г. в части развития приоритетных направлений внутреннего туризма позволяет сделать следующие принципиальные выводы.

Во-первых, ни в Концепции, ни в Стратегии не содержатся предложения, направленные на диверсификацию направлений и форм внутреннего туризма через выработку новых видов туризма либо новых форм туристского обслуживания. Указанные нормативно-правовые акты формируют тренды развития внутреннего туризма исходя из имеющихся опыта и туристских возможностей.

Во-вторых, в отличие от ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018)», Концепция ФЦП 2019–2025 гг. предполагает лишь одно инновационно ориентированное направление, не декларированное ранее, – обеспечение доступности туризма для молодежи, инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья через специальную инфраструктуру и систему туристской навигации.

В-третьих, наблюдаются значительные расхождения как в целевых (стратегических) ориентирах, заложенных в Стратегии 2035 г. и в Концепции ФЦП 2019–2025 гг., так и в приоритетных направлениях развития внутреннего туризма, но отмечается общая тенденция на сохранение сложившихся в отрасли трендов в пользу культурно-познавательного, экологического, круизного и рекреационного направлений туризма.

В-четвертых, в процессе программирования развития внутреннего туризма на государственном уровне можно выделить ряд стратегических ошибок, одной из которых является недооценка уровня развития активного и самостоятельного туризма, доля которого на протяжении последних 20 лет, особенно в условиях информатизации общества, постоянно возрастает. Так, за последние 20 лет туроператоры и турагенты, по разным сведениям, потеряли от 11 до 15 % потребительского рынка услуг внутреннего туризма.

Как пишет Г.А. Гомилевская, реализация любых инновационных проектов в туризме должна осуществляться на основе шести блоков [4, с. 145]:

1) современная типология туристских организаций по различным критериям, в том числе установленным специальным законодательством РФ и подзаконными нормативно-правовыми актами (Правилами, ГОСТами);

2) материально-техническая база – наличие материальных, технических и иных ресурсов, возможности и направления использования инновационных технологий, модернизация имеющейся материально-технической базы, строительство и открытие новых объектов туристского сервиса;

3) инновационная инфраструктура – фонды основных средств, научная, образовательная и иная инфраструктура, непосредственно задействованная в предоставлении туристских услуг, финансово-кредитные организации, иностранные, государственные и частные инвесторы и т. д.;

4) кадровое обеспечение – определение потребностей туристского рынка в кадрах высокой квалификации, организация системы подготовки и переподготовки кадров, повышение статуса и престижа работы в сфере туризма, формирование клиентоориентированного поведения, коммуникационных навыков;

5) система безопасности – внедрение современных стандартов качества туристского обслуживания, контроль работы систем жизнеобеспечения предприятий туризма, использование современных систем безопасности в организациях сферы внутреннего туризма;

6) информационное обеспечение – автоматизация управления сервисными процессами в туристском бизнесе, использование глобальных систем бронирования и резервирования, развитие электронной коммерции и интернет-рекламы, современных каналов распространения информации и т. д.

Для целей выделения приоритетных направлений и видов внутреннего туризма целесообразно производить оценку их потенциала, включающую только три блока из вышеуказанных – инфраструктурный, ресурсный (в том числе и материально-техническая база) и информационный, так как инновационная активность в направлении выработки новых видов туризма в основном определяется наличием туристских ресурсов и инфраструктуры, доступностью информации и степенью сформированности коммуникационных систем.

Формирование новой системы направлений внутреннего туризма должно осуществляться с учетом следующих принципов (табл. 3).

Таблица 3 – Принципы формирования системы направлений внутреннего туризма

Принцип	Обоснование	Проблемы реализации
Проведение маркетинговых исследований спроса и предложения в сфере внутреннего туризма	Необходимо выявить реальное соотношение спроса и предложения в сфере внутреннего туризма для оптимального ценообразования, повысить эффективность системы продвижения и реализации турпродукта	1) отсутствие интереса к внутреннему туризму со стороны туроператоров и турагентов; 2) недостаточное финансирование сферы внутреннего туризма; 3) неоптимальный туристский баланс в большинстве регионов
Обязательная оценка и учет туристского потенциала регионов, входящих в перспективные туристские инвестиционные проекты	Оценка туристского потенциала позволит сконцентрировать усилия власти и турбизнеса в направлении реализации приоритетных инвестиционных проектов во внутреннем туризме	1) значительное количество перспективных туристских проектов; 2) недостаточная степень вовлечения сферы НИОКР; 3) значительная степень концентрации туристского потенциала
Развитие инфраструктуры и повышение плотности объектов туристского показа	Развитие внутреннего туризма базируется на трех основных «китах»: наличии и высокой плотности объектов туристского показа, наличии инфраструктуры для обеспечения доступа к ним, реальном уровне спроса	1) значительные расстояния между объектами туристского показа; 2) зачаточное состояние туристской инфраструктуры; 3) неграмотная туристская политика большинства регионов РФ
Формирование информационной и коммуникационной среды внутреннего туризма, положительного общественного мнения населения о туризме	Наблюдаются тенденции к «уплотнению» туристского пространства через формирование специфической информационно-коммуникационной среды, средства туристской пропаганды и PR, государственно-частного партнерства	1) наличие противоречий между интересами предпринимателей, органов власти, местного населения, потребителей туров; услуг; 2) недостаточная информационная работа при популяризации туристских возможностей регионов России
Выработка комплекса стратегий маркетинга и развития бизнеса в условиях реализации стратегии импортозамещения в туризме	Санкционное давление стран Запада привело к необходимости реализации стратегии импортозамещения и «перестроению» стратегий развития бизнеса и комплекса маркетинга	1) незначительный спрос на услуги внутреннего туризма; 2) упрощение визовых формальностей по ряду направлений; 3) негибкое предложение в сфере внутреннего туризма
Совершенствование института государственного субсидирования и самосубсидирования туроператоров в сфере внутреннего и въездного туризма	Необходимость в стимулировании внимания предпринимателей к деятельности в сфере внутреннего туризма через финансовые и льготные инструменты поддержки бизнеса, реализацию механизма государственно-частного партнерства	1) отсутствие внимания туроператоров к системе субсидирования внутреннего туризма; 2) отсутствие у регионов средств для самосубсидирования; 3) несовершенство нормативно-правовой базы государственного и регионального субсидирования и самосубсидирования

При грамотной реализации мероприятий Стратегии 2035 г. и Концепции ФЦП 2019–2025 гг. на уровне региона можно достичь ряда эффектов (табл. 4).

Таблица 4 – Эффекты реализации мероприятий Концепции ФЦП 2019–2025 гг. и Стратегии 2035 г. в части развития инновационных видов и форм внутреннего туризма

Эффект	Содержание
Экономический	Привлечение дополнительных инвестиций в сферу туризма Развитие механизмов государственно-частного партнерства Реализация стратегии импортозамещения в туризме Оптимизация платежного баланса в экономике и туризме Повышение привлекательности внутреннего туризма
Социально-культурный	Улучшение уровня и качества жизни населения региона Вовлечение местных жителей для работы в туризме Профессионализация структуры населения региона Решение ряда социальных проблем в регионе Патриотическое воспитание детей и молодежи через туризм Поддержка социальной сферы через внутренний туризм
Экологический	Привлечение внимания к экологическим проблемам региона Решение проблем региона средствами экологического туризма Ориентация на использование возобновляемых ресурсов
Финансовый	Совершенствование бюджетной и налоговой политики Предоставление субсидий и налоговых льгот туроператорам Увеличение налоговых поступлений от внутреннего туризма Повышение эффективности инвестиций за счет мультипликатора Привлечение частных инвесторов в сферу внутреннего туризма
Имиджевый	Брендинг и имиджирование регионов на туристском рынке Развитие межрегионального сотрудничества в сфере туризма Формирование положительного общественного мнения о регионе Повышение рейтингов региона в экономике и сфере туризма Достижение должного уровня качества и безопасности сервиса Преодоление явлений коррупции и криминогенности в регионе
Политико-правовой	Совершенствование структуры управления туристской отраслью Выработка механизмов регулирования туристской деятельности Интеграционные объединения предприятий сферы туризма Поддержка некоммерческого и общественного сектора Совершенствование регионального туристского законодательства
Маркетинговый	Удовлетворение потребностей в туристских услугах Налаживание каналов сбыта туристских продуктов и услуг Достижение оптимального баланса спроса и предложения Участие региона в туристских выставках и ярмарках Позиционирование и продвижение регионального турпродукта Выработка новых форм и стандартов обслуживания туристов

Таким образом, дальнейшее совершенствование системы внутреннего туризма и диверсификация туристского предложения позволят достичь экономического, социально-культурного, экологического, финансового, имиджевого, политико-правового и маркетингового эффектов. В целом следует отметить наличие значительных противоречий в стратегических ориентирах развития определенных направлений внутреннего туризма, имеющих как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях управления туризмом. На практике видно, что показатели спроса на отдельные виды туризма явно не соответствуют той пространственной организации внутреннего туризма, основы которой заложены в Концепции ФЦП 2019–2025 гг., и не учитывают специфику развития туризма на региональном и муниципальном уровнях.

Ссылки:

1. Об утверждении Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025)» [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 5 мая 2018 г. № 872-р // Федеральное агентство по туризму. URL: <https://www.russia-tourism.ru/upload/iblock/b6a/Концепция.pdf> (дата обращения: 05.12.2019).
2. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г. [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 20 сент. 2019 г. № 2129-р // Правительство России : офиц. сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/FjJ74rYQaVA4yzPAshEulYxmWSpB4lrM.pdf> (дата обращения: 05.12.2019).
3. Бубнов А.В. Инновационное развитие российского туризма на основе кластерного подхода : дис. ... канд. экон. наук. Йошкар-Ола, 2018. 246 с.
4. Гомилевская Г.А. Управленческие инновации в гостиничном бизнесе. Организационно-управленческие аспекты инновационной деятельности в гостиничном бизнесе // Российское предпринимательство. 2010. Т. 8, № 8. С. 140–146.

References:

- Bubnov, AV 2018, *Innovative Development of Russian Tourism Based on a Cluster Approach*, PhD thesis, Yoshkar-Ola, 246 p., (in Russian).
- Gomilevskaya, GA 2010, 'Management Innovations in the Hotel Business. Organizational and Managerial Aspects of Innovation in the Hotel Business', *Rossiyskoe predprinimatelstvo*, vol. 8, no. 8, pp. 140-146, (in Russian).

Редактор: Тальчук Калерия Сергеевна
Переводчик: Дубина Юлия Юрьевна