

## Развитие туристической привлекательности российских территорий: современные тенденции и управленческие практики



**Елена Викторовна  
ФРОЛОВА**

доктор социологических наук, доцент, профессор  
Российский государственный социальный университет  
129226, Россия, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1  
FrolovaEV@rgsu.net



**Елена Евгеньевна  
КАБАНОВА**

аспирант  
Российский государственный социальный университет  
129226, Россия, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1  
KabanovaEE@rgsu.net

**Аннотация.** Статья посвящена актуальной проблеме регионального управления – развитию туристической привлекательности российских территорий. В статье рассматривается понятие «туристическая привлекательность», обосновывается авторская позиция в отношении его содержания. Методы исследования включают в себя анализ документов, социологический опрос экспертов (руководителей местных органов власти). На основе статистических и социологических данных определены особенности и проблемы развития туризма в РФ в объективных и субъективных показателях функционирования туристской инфраструктуры. Определены дисфункции современных управленческих практик развития туризма в РФ, выявлены основные проблемы реализации методов программно-целевого управления в современной государственной и региональной политике. В статье обоснован вывод о том, что реализация программно-целевых методов развития туристической привлекательности связана с рядом недостатков, ограничивающих их эффективность. Авторы выделяют следующие основные проблемы реализации Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»:

финансовые риски; заявительный принцип отбора регионов для участия в федеральной целевой программе; целевая направленность на достижение экономических показателей результативности, — не позволяющие оценить долгосрочные перспективы таких аспектов туристической привлекательности, как создание и/или развитие уникальных объектов туристического притяжения, имидж территории; высокие пороговые значения софинансирования расходных обязательств по реализации программ для региональных бюджетов. На основе сравнительного анализа результатов опроса населения и экспертов в статье выделены основные ограничения развития туризма в РФ. Авторами обосновывается необходимость перехода государственной политики прямого вмешательства к модели косвенного регулирования процессов развития туризма. В статье определены основные направления модернизации взаимодействий федеральной, региональной и местной власти в целях эффективного развития туристической привлекательности российских территорий.

**Ключевые слова:** туризм, туристическая привлекательность, туристический потенциал, управленческие практики, система управления, местные органы власти, программно-целевой метод.

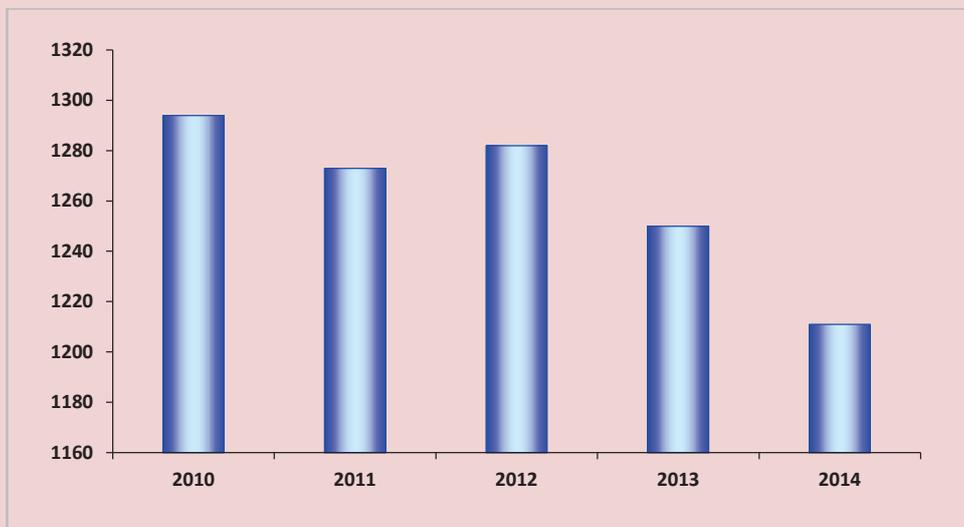
**Введение.** Туризм в современных условиях является одной из наиболее динамичных и высокодоходных отраслей экономики, обеспечивая приток инвестиций, новые рабочие места, укрепление позиций малого и среднего бизнеса. При этом туризм выполняет и такие социально значимые функции, как создание условий для реализации потребностей личности в отдыхе, приобщении к культурно-историческим ценностям, познании истории, религии, традиций [15, с. 3]. Анализ тенденций развития туристической отрасли в РФ за последние годы позволяет сделать вывод, что по ряду показателей произошло значительное приращение объектов туристской инфраструктуры. Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, в 1,5 раза увеличилось число гостиниц и аналогичных средств размещения (6774 в 2008 году и 9855 в 2013-м) [20]. Однако, как показывают результаты социологических исследований, уровень туристической привлекательности российских территорий в оценках населения достаточно низок. Эксперты отмечают «снижение эффективности функционирования туризма во всех, даже в передовых, регионах Российской Федерации, что обуславливает

необходимость поиска новых антикризисных моделей организации туристского производства» [12, с. 4]. Главными факторами, сдерживающими развитие туризма в России, по-прежнему являются неразвитая туристская инфраструктура, низкие темпы развития и совершенствования её основных элементов: транспортной системы, средств размещения и питания, а также качество и цена предоставляемых услуг [11, с. 3]. Федеральная служба государственной статистики фиксирует отрицательную динамику изменений числа таких объектов туристской инфраструктуры, как санатории и пансионаты с лечением (*рис. 1*) [20].

Достаточно пессимистично выглядят показатели, характеризующие развитие объектов туристской инфраструктуры для детей. Так, число детских оздоровительных учреждений сократилось на 10% за последние 5 лет (*рис. 2*) [20].

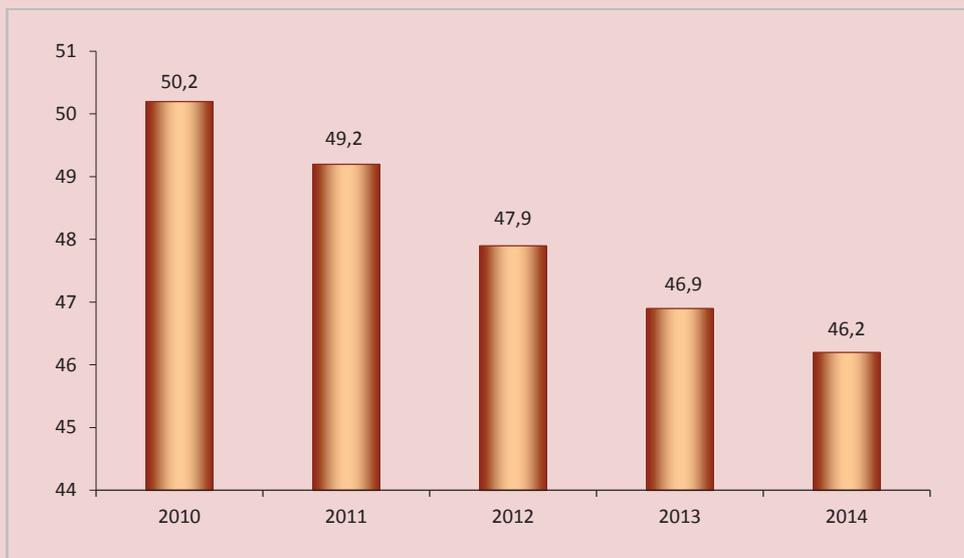
Данные тенденции существенно ограничивают развитие туризма в нашей стране, снижают уровень конкуренции в отрасли. За последние 4 года на 10% уменьшилось количество объектов туристской инфраструктуры экономкласса, в частности баз отдыха и кемпингов (1687 в 2010 году и 1515 в 2014-м). Особую тревогу

Рисунок 1. Динамика изменений числа санаториев и пансионатов с лечением



Источник: Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991–2014 гг. Культура, отдых и туризм [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://fom.ru/Mir/10027>

Рисунок 2. Число детских оздоровительных учреждений, тыс.



Источник: Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991–2014 гг. Культура, отдых и туризм [Электронный ресурс] / Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: <http://fom.ru/Mir/10027>

вызывает стремительное сокращение числа учреждений культурно-досугового типа – на 5 тысяч единиц за последние годы, а с 2003 года – более чем на 10 тысяч [20]. Таким образом, актуальность данной

темы обусловлена противоречием между высокой социально-экономической значимостью сферы туризма и недостаточным уровнем ее развития в современных российских условиях.

**Методология и методика.** Вопросы теоретического характера, анализ понятийного аппарата по проблемам функционирования и развития сферы туризма и туристской инфраструктуры нашли свое отражение в работах таких ученых, как А.Ю. Александрова [1], М.Б. Биржаков [3], А.В. Величина [5], И.В. Зорин, В.А. Квартальнов [13], А.И. Шишкин [26], Х. Годфри [8], В. Dellaert, Т. Arentze, О. Horeni [28], Н. Hilman, N. Kaliappen [29], М. Landauer, W. Haider, U. Pröbstl-Haider [30]. Анализ региональных аспектов развития туризма, особенностей туристической деятельности проводили С.В. Дусенко [10], Л.А. Голубчикова [9], С.Е. Щеглов [27], А.С. Кусков [16] и др. Однако в отмеченных работах уделено недостаточное внимание анализу деятельности субъекта управления процессами развития туризма, направлениям оптимизации взаимодействий федеральной, региональной и местной власти. В последние годы появилось значительное количество работ, исследующих туристическую привлекательность территорий, факторы ее формирования [4; 6; 19]. В данных работах представлен анализ социально-экономических, маркетинговых стратегий развития туризма. Но, на наш взгляд, разработка рекомендаций по развитию туристической привлекательности российских территорий должна опираться на анализ существующих управленческих практик, их ресурсного обеспечения и наиболее значимых ограничений. В данном контексте интерес представляет анализ результатов опроса населения, а также руководителей местных органов власти, непосредственно участвующих в развитии туристической отрасли муниципального образования, решении проблем функционирования туристской инфраструктуры.

Анализ научных публикаций по вопросам развития туризма позволил сделать вывод, что в ряде работ отождествляются понятия «туристическая привлекательность» и «туристический потенциал». Отметим, что, на наш взгляд, туристический потенциал – это только предпосылки организации туристической деятельности, включающие в себя такие составляющие, как объекты исторического, социально-культурного наследия, природные ресурсы, в то время как туристическая привлекательность – это уже результат соответствующей деятельности по развитию и актуализации туристического потенциала, формированию соответствующей туристской инфраструктуры. Туристическая привлекательность – это характеристика территории, отражающая уровень востребованности территориальных туристских услуг и соответствующий уровень удовлетворения туристских потребностей [14, с. 17].

В данной статье предпринята попытка анализа вопросов формирования и развития туристической привлекательности российских территорий, основных направлений деятельности федеральных, региональных и местных органов власти в данной сфере, ограничений и перспектив развития туризма в современных условиях. Информационной базой исследования являются федеральные и региональные нормативно-законодательные акты, статистические данные, информационно-аналитические материалы федеральных, региональных и местных органов власти. В статье также используются результаты исследования «Развитие туристического и культурного потенциала муниципальных образований Российской Федерации». Исследование проведено в феврале–мае 2015 года посредством рассылки анкет по Интернету

Всероссийским Советом местного самоуправления (при участии авторов). Выборка включала 514 экспертов (руководителей местных органов власти муниципальных образований РФ). Цель – анализ ресурсов и ограничений формирования и развития туристической привлекательности муниципальных образований РФ. Выборка – многоступенчатая, территориальная, случайная. В качестве единиц отбора первой ступени были определены 76 субъектов РФ. За основу выборки на второй ступени взяты списки муниципальных образований. Выборка муниципальных образований по федеральным округам воспроизводит структуру генеральной совокупности пропорционально численности муниципальных образований в округе.

Для анализа оценок населения использовались результаты исследований Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), Фонда «Общественное мнение» (ФОМ).

**Результаты.** На федеральном уровне деятельность органов государственной власти по развитию туризма сконцентрирована на реализации программно-целевых методов. В качестве основного инструментария выступает Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» (далее – Программа). В ней достаточно четко прослеживается количественная определенность поставленных целевых индикаторов. Например, рост инвестиций в основной капитал средств размещения в 1,9 раза; рост численности граждан России, размещенных в коллективных средствах размещения, в 1,5 раза; увеличение объема платных туристских услуг, оказанных населению, в 4,7 раза и объема платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения в 4,3 раза (по сравнению с уровнем 2010 года) [21].

Как показал анализ, эффективность реализации Программы измеряется в первую очередь через показатели развития туристской инфраструктуры (рост инвестиций в основной капитал средств размещения, увеличение количества работающих в коллективных средствах размещения и туристских фирмах). При этом показатели, определяющие развитие туристического потенциала территории (модернизация и реконструкция культурно-исторических объектов, восстановление и сохранение природно-рекреационного потенциала, строительство и развитие досуговых объектов), в Программе не предусмотрены. Однако создание сети конкурентоспособных туристических кластеров (что заявлено в качестве задач Программы) подразумевает развитие не только соответствующей инфраструктуры, но и объектов туристического притяжения, составляющих основу туристической привлекательности территории. Отметим также, что оценка эффективности Программы включает в себя, в первую очередь, экономические показатели, такие как увеличение объема платных туристских услуг, рост численности российских и иностранных граждан, размещенных в гостиницах, местах для временного проживания. На наш взгляд, оценка эффективности формирования конкурентоспособного туристского рынка страны не должна ограничиваться только характеристиками платных туристских услуг. Гораздо более существенное значение имеют такие направления деятельности, как создание и/или развитие уникальных объектов туристического притяжения, сохранение и актуализация объектов культурно-исторического наследия, инновационные идеи развития событийного туризма, модернизация практик реализации туристских продуктов в сфере народного фольклора, народных промыслов, местных инициатив. Конку-

рентоспособность регионального туристского продукта складывается из характеристик функционирования как объектов туристской инфраструктуры, так и объектов туристического потенциала рекреационной и культурной направленности.

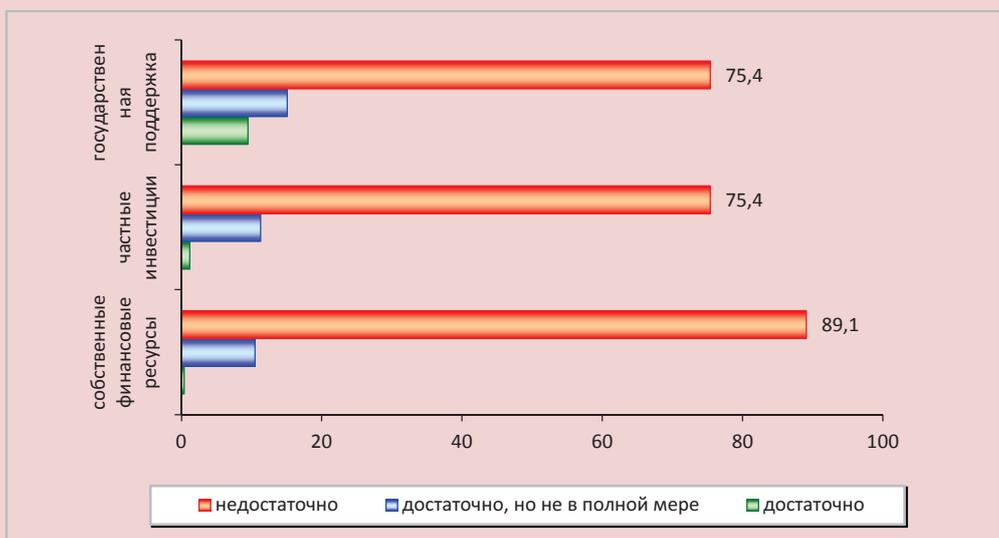
Недостаточное внимание в рамках Программы уделено показателям информационного обеспечения развития туристической привлекательности территорий. Функционирование соответствующих региональных информационно-туристических порталов является наиболее эффективным фактором продвижения территориального туристского продукта на мировом и внутреннем рынках, обеспечивает презентацию культурно-исторического и рекреационного потенциала, рекламу и продажу туристских продуктов и услуг. На наш взгляд, рост количества региональных информационно-туристических порталов является одной из приоритетных задач в современных условиях, и, соответственно, данный индикатор (учитывая его четкую количественную определенность) мог бы быть учтен при разработке конечных результатов реализации Программы.

Особую проблему в рамках финансового обеспечения мероприятий Программы представляют установленные пороговые значения софинансирования программ со стороны регионов, подавляющее большинство из которых в РФ являются дотационными. Так, в части мероприятий по развитию внутреннего и въездного туризма уровень софинансирования расходного обязательства субъекта РФ не может быть ниже 5% [21].

Еще одним ограничением достижения эффективности реализации Программы является заявительный принцип отбора региональных проектов для участия в ФЦП. В данном контексте решающими факторами, обеспечивающими финанси-

рование региональных проектов развития туризма, становится не столько туристический потенциал территории, сколько инициативность управленческого аппарата субъекта РФ и его экономические возможности для участия в софинансировании. При этом ограничивается отбор регионов, действительно обладающих уникальными туристско-рекреационными ресурсами, потенциалом для наращивания внутреннего и внешнего спроса на туристские услуги. В целях повышения эффективности государственной поддержки развития туризма целесообразно предпринять такие меры, как организация мониторинга туристско-рекреационного потенциала субъектов РФ, составление сравнительных рейтингов регионов с точки зрения как реальной, так и потенциальной конкурентоспособности оказываемых туристских услуг, продвижения территориального туристского продукта. Отметим, что в основные мероприятия Программы этапа 2011–2014 гг. включен «мониторинг наличия, уровня развития и доступности региональных туристско-рекреационных ресурсов», однако в условиях отсутствия общепринятой методики системной оценки данных показателей получение релевантной и объективной информации представляется весьма затруднительным. На наш взгляд, результатом мониторинга туристско-рекреационного потенциала субъектов РФ должны стать общедоступная информация, объективные рейтинги региональных туристических ресурсов. В целях обеспечения максимальной транспарентности процедур составления данных рейтингов, учета не только количественных, но и качественных показателей наиболее эффективным представляется широкое использование методов экспертной оценки, социологических исследований, учитывающих туристские предпочтения потенциальных потребителей услуг.

Рисунок 3. Оценка ресурсов развития туристической привлекательности муниципальных образований, по результатам опроса экспертов, %



Одним из наиболее значимых экономических рисков реализации Программы является нестабильность бюджетного финансирования ее мероприятий. Так, общий объем финансирования ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» был сокращен в 2,4 раза по сравнению с изначально запланированной сметой (с 332 млрд. рублей до 139,5 млрд. рублей). Снижилось софинансирование за счет средств регионов, местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования, что связано в первую очередь с определенными проблемами в российской экономике [7]. Как показал результат опроса экспертов, руководителей местных органов власти, финансовые ограничения в наибольшей степени снижают эффективность управленческой деятельности (рис. 3). Оценивая ресурсы развития туристической привлекательности муниципального образования, 89,1% опрошенных экспертов отметили недостаточность собственных финансовых ресурсов.

Кроме того, региональные отчеты об итогах 2014 года иллюстрируют проблему долгого процесса согласования и утверждения объемов бюджетных назначений, поступления денежных средств. В ряде случаев перечисленные федеральные инвестиции поступали в региональный бюджет крайне поздно (декабрь 2014 года). Как следствие, финансовые средства не могли быть освоены и подлежали возвращению в федеральный бюджет.

Таким образом, основными проблемами реализации Федеральной целевой программы развития внутреннего и въездного туризма являются:

- целевая направленность на достижение экономических показателей результативности, которые не позволяют учитывать стратегические перспективы таких аспектов туристической привлекательности, как создание и/или развитие уникальных объектов туристического притяжения, имидж территории;

- приоритетность целей развития туристской инфраструктуры, недостаточность показателей, характеризующих уровень развития туристического потенциала территории;

- отсутствие показателей, характеризующих информационное обеспечение развития туризма (например, количество региональных информационно-туристических порталов);

- высокие пороговые значения софинансирования расходных обязательств по реализации программ для региональных бюджетов;

- заявительный принцип отбора регионов для участия в федеральной целевой программе;

- долгий процесс согласования и финансирования – сложная иерархическая система предоставления финансовых средств обуславливает значительные временные потери и высокий уровень рисков в процессе реализации запланированных мероприятий;

- финансовые риски обеспечения Программы в нестабильных социально-экономических условиях;

- ограниченные возможности корректировки программ; обеспечение условий корректировки программных задач и мероприятий представляется необходимым, если учитывать вариативный характер реализации программ, появление как дополнительных возможностей, так и ресурсных ограничений;

- отсутствие эффективной системы оценки и контроля реализации программ, низкий уровень участия общественности в их разработке и процессе контроля за расходованием финансовых средств.

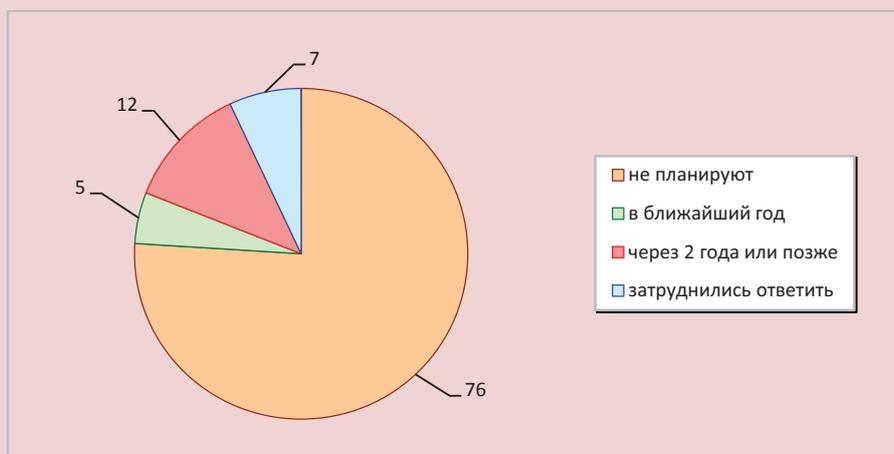
**Основные тенденции и проблемы развития туристической привлекательности российских территорий.** Следствием выявленных дисфункций в процессе реализации

программно-целевых методов стал невысокий уровень достижения заявленных результатов, перерасход денежных средств в процессе реализации основных мероприятий и, более того, завышенный объем привлечения средств федерального бюджета.

Ярким примером данной практики выступает город Сочи Краснодарского края. В связи с подготовкой к зимним Олимпийским играм 2014 года изначально бюджет Программы оценивали в 327 миллиардов рублей, однако общие затраты превысили заявленную смету в пять раз и составили 1,5 триллиона рублей. На реализацию инфраструктурного проекта (строительство дорог, мостов, тоннелей, гостиничных объектов, вокзалов, морского порта и многое другое) было потрачено 1,3 триллиона рублей, из которых 400 миллиардов рублей из федерального бюджета и 900 миллиардов рублей привлеченных инвестиций [18]. Модернизация инфраструктуры позволила городу развивать возможности летнего отдыха, открывать новые горнолыжные спуски и расширять профиль лечебного кластера, что помогло Сочи полностью уйти от фактора сезонности и стать многофункциональным курортом. Однако проведенный комплекс мероприятий не привел к высокому объему туристского потока, что связано в первую очередь с дороговизной предоставляемых туристских услуг [25]. Данные выводы подтверждаются результатами социологического исследования. Судя по результатам проведенного опроса ВЦИОМ (опрошено 1600 человек в марте 2014 года), подавляющее большинство россиян (76%) не планируют туристические поездки в Сочи (рис. 4) [2].

Несмотря на широкую информационную поддержку и освещение в прессе зимних Олимпийских игр, уровень туристической привлекательности Сочи является достаточно низким: так, у 41% респондентов

Рисунок 4. Распределение ответов на вопрос: «Собираетесь ли Вы отдыхать в Сочи или нет?», %



Источник: База социологических данных ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=953&q\\_id=65433&date=16.03.2014](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=953&q_id=65433&date=16.03.2014)

не возникло желания посетить данный курорт после проведения Олимпиады–2014. Более половины опрошенных граждан (53%) не рекомендуют отдых в Сочи из-за его дороговизны [2].

В целом недостаточный уровень туристической привлекательности российских территорий подтверждается результатами социологических опросов. Так, по данным ВЦИОМ (опрошено 1600 человек в июне 2011 года), на вопрос «В какую бы страну Вы хотели поехать для путешествий» 20% выбрали вариант ответа «Франция», 19% – «Италия», 12% – «Германия», «Турция», 11% – «Египет», 10% – «Испания». Россия оказалась в нижних строках рейтинга среди наиболее привлекательных мест путешествий [2]. По данным ФОМ (опрошено 1500 респондентов в июне 2011 года), 39% россиян никогда не путешествовали по России. 68% респондентов не собираются отдыхать в регионах России в ближайший год [22]. Отметим, что экономический кризис, колебания курсов валют, нестабильность внешнеполитической ситуации внесли определенные коррективы в тури-

стические планы россиян. По итогам летних отпусков 2015 года, согласно опросам ВЦИОМ, наблюдалось уменьшение доли респондентов, отдохнувших за рубежом. При этом внутренних поездок стало больше, прежде всего на курорты Краснодарского края и в Крым. Кроме того, согласно данным опроса ВЦИОМ (проведенного в 2015 году после объявления о запрете на полеты в Египет), две трети россиян (67%) считают необходимым сосредоточить усилия российских властей на развитии внутреннего туризма, а не на безопасности заграничных поездок [2].

Опрос августа 2013 года (ФОМ, опрошено 1500 респондентов) в качестве лимитирующих факторов развития внутреннего туризма выявил низкий уровень информированности населения о туристических возможностях российских территорий. Так, почти каждый третий житель страны не смог назвать главную достопримечательность Российской Федерации. 8% опрошенных считают, что в России нет мест, где бы они хотели побывать, каждый пятый (22%) затруднился с ответом [22].

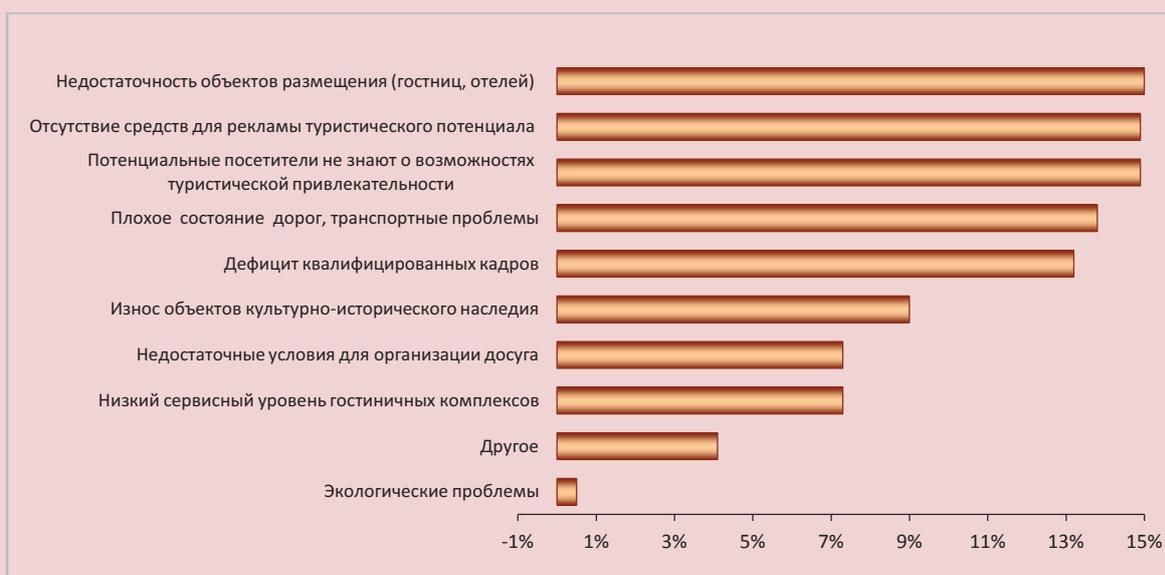
Полученные результаты подтверждаются данными опроса экспертов. Так, по мнению руководителей местных органов власти, основным ограничением развития туристической привлекательности территории является недостаточный уровень информационно-рекламной поддержки местного туристического потенциала (эксперты выделяют две проблемы: незнание потенциальных потребителей о возможностях туристической привлекательности в муниципальном образовании и отсутствие средств для рекламы) (рис. 5).

К другим значимым ограничениям развития туристической привлекательности российских территорий, как уже отмечалось, относится недостаточный уровень развития туристской инфраструктуры, несоответствие соотношения цены и качества предоставляемых услуг. Регулярно проводимые всероссийскими социологическими службами опросы граждан нашей страны позволяют диагностировать

неудовлетворительное состояние инфраструктуры российских территорий, ее несоответствие запросам населения и наличие так называемого территориального неравенства, заключающегося в неравном для жителей различных регионов и типов поселений доступе к тем или иным социальным благам и услугам [23].

В современных условиях для большинства муниципальных образований инфраструктурные проблемы становятся основной причиной снижения уровня конкурентоспособности территорий на туристском рынке. Статистические данные подтверждаются результатами опроса экспертов. Более половины опрошенных руководителей местных органов власти (51,8%) отмечают недостаточность количества объектов размещения (гостиниц, отелей, хостелов). Кроме того, эксперты дали достаточно низкие оценки качеству размещения в гостиничных комплексах на территории муниципального образования.

Рисунок 5. Распределение ответов на вопрос: «Выделите, пожалуйста, основные проблемы, которые препятствуют развитию туристической привлекательности в Вашем муниципальном образовании», %



**Обсуждение.** Таким образом, хотя из федерального бюджета направляется значительный объем финансовых средств, уровень туристической привлекательности российских территорий является достаточно низким. Анализ современных тенденций развития внутреннего туризма в РФ позволяет выделить наиболее значимые проблемы: дефицит местных бюджетов, отсутствие средств для рекламы туристического потенциала российских территорий и связанный с этим низкий уровень информированности населения о туристических возможностях российских муниципальных образований, инфраструктурные проблемы, несоответствие соотношений цены и качества туристских услуг.

В то же время ряд проблем в реализации Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» существенно ограничивает уровень туристической привлекательности российских территорий. Концентрация финансово-экономических механизмов и контрольных полномочий на федеральном уровне негативно отражается на параметрах управленческой деятельности в данной сфере. На наш взгляд, одним из механизмов решения выявленных проблем является модернизация взаимодействия федеральной, региональной и местной власти в целях эффективного развития туристической привлекательности российских территорий. Деятельность федеральных органов власти должна быть направлена, в первую очередь, на создание системы мотивации, обеспечивающей высокую эффективность управленческих практик развития туризма на региональном и местном уровне. Эффективное развитие туризма должно стать первоочередной задачей не федеральной, а, прежде всего, местной власти, которая имеет значительно боль-

шие возможности для оценки туристического потенциала, выявления проблем в туристической отрасли, оперативного реагирования, контроля использования финансовых средств, привлечения частных инвесторов. Местные органы власти наиболее приближены к хозяйствующим субъектам, обладают большими возможностями развивать инновационные, уникальные идеи на конкретной территории, взаимодействовать с населением, поддерживать инициативные группы.

Переход государственной политики от прямого вмешательства к модели косвенного регулирования процессов развития туризма предполагает в первую очередь изменение степени централизации в межбюджетных отношениях. Анализ бюджетной системы РФ не позволяет выделить четких принципов разграничения налоговых поступлений между бюджетами разных уровней. Состав федеральных налогов определялся преимущественно фактором доходности, поскольку к ним отнесены в большинстве своем такие налоговые платежи, которые обеспечивают наибольшие суммы финансовых поступлений. Дефицит местных бюджетов имеет устойчивую тенденцию к увеличению (более чем в два раза): 52,4 млрд. рублей в 2007 году, 125,5 млрд. рублей в 2013 году. Анализ норм бюджетного законодательства, а также статистических данных позволяет сделать вывод об искусственной дотационности как субъектов РФ, так и муниципальных образований. Изъятие подавляющей части налоговых поступлений в вышестоящие бюджеты, а затем их возврат в виде межбюджетных трансфертов поддерживает высокий уровень централизации власти, зависимость местного самоуправления от региональных и федеральных властей. Трансферты получают как объективно сла-

бы муниципальные образования, так и те, кто имеет стабильную налоговую базу и при условии изменения нормативов отчислений налоговых поступлений мог бы обеспечить свою финансовую самостоятельность в решении вопросов местного значения. Подобная политика ограничивает мотивационные механизмы реализации собственного социально-экономического потенциала современных муниципальных образований [24, с. 354].

Таким образом, при изменении политики бюджетной централизации деятельность федеральных органов власти должна быть направлена, в первую очередь на создание системы мотивации, обеспечивающей эффективность управленческих практик развития туризма на региональном и местном уровне. Например, продуктивным шагом могла бы стать передача реальных рычагов формирования материально-финансовой ресурсной базы из центра на местный уровень. Одной из таких успешных практик является опыт развитых зарубежных стран, таких как Италия, Франция, США, Австрия, Польша, Нидерланды, ОАЭ, Испания, Швейцария, Черногория, где введен туристический налог. Взимаемые средства пополняют местный городской бюджет и используются в целях развития туристического потенциала территории. Так, например, 60% средств, которые в Цюрихе выделяют на развитие туризма, город получает за счет туристического налога.

Одними из основных задач региональных органов власти в сфере развития туризма могли бы стать содействие местным органам власти муниципальных образований региона в восстановлении, содержании и реставрации памятников культурно-исторического наследия, формирование туристических кластеров, развитие транспортной инфраструктуры. К направлениям

деятельности региональных органов власти, обеспечивающих развитие туристической привлекательности, относится также создание условий для межмуниципального сотрудничества в сфере строительства крупных туристских инфраструктурных объектов, транспортных коммуникаций.

Актуальным вопросом в рамках деятельности региональных властей становится информационно-методическое обеспечение, включающее в себя издание буклетов, брошюр и памяток для участников туристского рынка, проведение конференций, выставок и семинаров по обмену опытом, совместных совещаний с представителями региональных и местных властей, частных инвесторов и населением. Например, в Ленинградской и Вологодской областях функционируют школы по развитию сельского туризма, в которых проводятся мастер-классы с представителями туристического бизнеса и с главами местных администраций. В Ульяновской области региональные органы власти провели акцию «Жить и отдыхать на Волге», целью которой являлось привлечение жителей области отдыхать в пансионатах, санаториях и домах отдыха региона [17].

**Выводы.** Анализ статистических и социологических данных позволил выявить основные тенденции развития туристической привлекательности территорий РФ, а также основные проблемы реализации методов программно-целевого управления. Выявленные ограничения развития внутреннего туризма в РФ, с одной стороны, обеспечивают приращение знаний в области научного обеспечения экономики территорий, а с другой стороны, имеют практическую значимость, позволяя определить направления совершенствования управленческой деятельности в данной отрасли. Изложенные в статье практические рекомендации по совершенствованию

взаимодействий федеральной, региональной и местной власти могут служить концептуальной основой развития туристической привлекательности российских территорий. В статье обосновывается вывод, что наиболее эффективной управленческой практикой формирования и развития туристической привлекательности является консолидация усилий местных органов власти, бизнеса и населения именно на муниципальном уровне. Приоритетными

направлениями управленческой деятельности при этом являются создание и/или развитие уникальных объектов туристического притяжения, актуализация объектов культурно-исторического наследия, поиск и реализация инновационных идей развития событийного туризма, модернизация практик формирования туристских продуктов и услуг в области народного фольклора, народных промыслов, местных инициатив.

### Литература

1. Александрова, А.Ю. Международный туризм / А.Ю. Александрова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: КНОРУС, 2010. – 464 с.
2. База социологических данных ВЦИОМ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=953&q\\_id=65438&date=16.03.2014](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=953&q_id=65438&date=16.03.2014)
3. Биржаков, М.Б. Введение в туризм / М.Б. Биржаков. – СПб.: Герда, 2014. – 544 с.
4. Важенина, И.С. О сущности бренда территории / И.С. Важенина // Экономика региона. – 2011. – №3. – С.18-23.
5. Величина, А.В. Оценка развития туристской инфраструктуры региона / А.В. Величина // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2014. – №2. – С. 239-250.
6. Виноградов, А.В. Методические основы управления туристическим потенциалом региона (на примере Санкт-Петербурга и Ленинградской области) / А.В. Виноградов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2010. – 22 с.
7. Выступление Медведева Д.А. на заседании Правительства 11.12.2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/news/16073/>
8. Годфри, Х. Стимулирование международного туризма в XXI веке / Х. Годфри / под ред. В.А. Квартальнова; пер. с англ. Е.В. Мошняга. – М.: Финансы и статистика, 2009. – 237 с.
9. Голубчикова, Л.А. Санаторно-курортный комплекс Российской Федерации: социологический анализ / Л.А. Голубчикова: дис. ... канд. соц. наук. – М., 2004. – 166 с.
10. Дусенко, С.В. Структура и функция социального пространства туризма (социологический анализ) / С.В. Дусенко: дис. ... д-ра соц. наук. – М., 2014. – 337 с.
11. Евреинов, О.Б. Комплексное развитие и совершенствование инфраструктуры туризма в регионе / О.Б. Евреинов: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2012. – 24 с.
12. Забаева, М.Н. Эффективное использование регионального туристского потенциала: теория, методология, практика / М.Н. Забаева: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. – Н. Новгород, 2011. – 49 с.
13. Зорин, И.В. Энциклопедия туризма / И.В. Зорин, В.А. Квартальнов. – М.: Финансы и статистика, 2014. – 368 с.
14. Кабанова, Е.Е. Туристическая привлекательность муниципальных образований как предмет междисциплинарных исследований / Е.Е. Кабанова // Вестник национальной академии туризма. – 2015. – №1(33). – С. 15-19.
15. Карнаева, Е.Е. Развитие предпринимательской деятельности в социальной сфере (на примере городских туристских комплексов малых городов Северо-Запада России) / Е.Е. Карнаева: автореф. дис. ... канд. экон. наук. – СПб., 2008. – 21 с.

16. Кусков, А.С. Экотуристский потенциал особо охраняемых природных территорий и проблема его использования / А.С. Кусков, Е.Н. Арсеньева // Современный город: социокультурные и экономические перспективы: межвуз. сб. науч. ст. по итогам Всерос. науч.-практ. конф., Саратов, 2004 г. – Саратов, 2004. – С. 257-260.
17. Макастрова, Н.С. Как местные и региональные власти могут помочь в развитии туризма / Н.С. Макастрова // Курортное дело, туризм и рекреация. – 2009. – №3. – С. 26-32.
18. Сколько стоит подготовка к Олимпийским играм в Сочи? [Электронный ресурс] // АиФ. – 2013. – №43. – Режим доступа: <http://www.aif.ru/infographic/1009874>
19. Славин, В.В. Туристическая привлекательность региона: понятие, содержание, основные принципы формирования / В.В. Славин // Вопросы управления. – 2013. – №1(22). – С. 108-113.
20. Социально-экономические показатели Российской Федерации в 1991–2014 гг. Культура, отдых и туризм [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики. – Режим доступа: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_13\\_p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13_p/Main.htm)
21. Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс.
22. Фонд общественного мнения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fom.ru/Mir/10027>
23. Фролова, Е.В. Социальная инфраструктура современных российских муниципальных образований: состояние и ресурсы модернизации / Е.В. Фролова // Социологические исследования. – 2014. – №12 (368). – С. 51-58.
24. Фролова, Е.В. Деформации межбюджетных отношений в Российской Федерации: социально-экономические и политические риски / Е.В. Фролова // Актуальные проблемы экономики. – 2014. – №8. – С. 351-359.
25. Что будет с олимпийскими объектами после 2014 года? // Информационно-аналитическое агентство «Деловые новости» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://delonovosti.ru/main/1864-что-budet-s-olimpiyskimi-obektami-posle-2014-goda.html>
26. Шишкин, А.И. Методические основы создания туристско-рекреационного кластера «Заонежье» (Республика Карелия) / А.И. Шишкин, Е.Д. Биктимирова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2013. – №2. – С. 74-86.
27. Щеглов, С.Е. Динамика и тенденции развития туризма в России / С.Е. Щеглов // Социальная политика и социология. – 2004. – №2. – С. 175-176.
28. Dellaert, B. Tourists' Mental Representations of Complex Travel Decision Problems / B. Dellaert, T. Arentze, O. Horeni // Journal of Travel Research. – 2014. – №53. – P. 3-11.
29. Hilman, H. Market Orientation Practices and Effects on Organizational Performance Empirical Insight From Malaysian Hotel Industry / H. Hilman, N. Kaliappen // SAGE Open. – 2014. – 4 (4). Doi: 10.1177/2158244014553590.
30. Landauer, M. The Influence of Culture on Climate Change Adaptation Strategies: Preferences of Cross-Country Skiers in Austria and Finland / M. Landauer, W. Haider, U. Pröbstl-Haider // Journal of Travel Research. – 2014. – №53. – P. 96-110.

### Сведения об авторах

Елена Викторовна Фролова – профессор кафедры государственного, муниципального управления и социальной инженерии, доктор социологических наук, доцент, профессор, Российский государственный социальный университет (129226, Россия, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1, FrolovaEV@rgsu.net)

Елена Евгеньевна Кабанова – аспирант, преподаватель кафедры государственного, муниципального управления и социальной поддержки, Российский государственный социальный университет (129226, Россия, Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1, KabanovaEE@rgsu.net)

Frolova E.V., Kabanova E.E.

## Strengthening the Tourism Appeal of Russian Territories: Current Trends and Management Practices

Elena Viktorovna Frolova – Doctor of Sociology, Associate Professor, Department for Public and Municipal Administration and Social Engineering, Russian State Social University (4, building 3, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation, FrolovaEV@rgsu.net)

Elena Evgen'evna Kabanova – Graduate Student, Lecturer at the Department for Public and Municipal Administration and Social Engineering, Russian State Social University (4, building 3, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation, KabanovaEE@rgsu.net)

**Abstract.** The article is devoted to an acute issue of regional governance – the development of tourism appeal of Russian territories. The article discusses the concept of “tourism appeal”, substantiates the author’s viewpoint in relation to its content. The research methods by the author include document analysis and the sociological survey of experts (heads of local authorities). Statistical and sociological data served as the basis for determining the specifics and problems of tourism development in the Russian Federation reflected in the objective and subjective indicators of tourism infrastructure performance. The article determines the malfunctions of modern management practices in tourism development in the Russian Federation; it also reveals the main problems related to the implementation of program-target management methods in modern government and regional policy. The authors make a conclusion that the implementation of program-target methods of development of the tourism appeal of territories is associated with a number of drawbacks that limit their effectiveness; they distinguish the following main problems that emerge in the implementation of the federal target program “Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2011–2018)”: financial risks; the declarative principle of selection of regions for participation in the federal target program; focus on the achievement of economic indicators – these problems make it difficult to assess the long-term prospects of aspects of tourism appeal such as the creation and/or development of unique tourist attractions, the image of a territory, high threshold values of co-financing of expenditure obligations to implement the programs for regional budgets. The article highlights the main constraints for tourism development in the Russian Federation on the basis of the comparative analysis of results of surveys of residents and experts. The authors justify the need for a transition from the government policy of direct intervention to the model of indirect regulation of tourism development. The article defines the main directions for modernization of the interaction between the federal, regional and local authorities for the purpose of effective development of tourism appeal of Russia.

**Key words:** tourism, tourism appeal, tourist potential, management practices, management system, local governments, program-target method.

### References

1. Aleksandrova A.Yu. *Mezhdunarodnyi turizm* [International Tourism]. 2nd edition, revised and supplemented. Moscow: KNORUS, 2010. 464 p.
2. *Baza sotsiologicheskikh dannykh VTsIOM* [VTsIOM Sociological Database]. Available at: [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=953&q\\_id=65438&date=16.03.2014](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=953&q_id=65438&date=16.03.2014)
3. Birzhakov M.B. *Vvedenie v turizm* [Introduction to Tourism]. Saint Petersburg: Gerda, 2014. 544 p.
4. Vazhenina I.S. *O sushchnosti brenda territorii* [On the Essence of the Brand of Territory]. *Ekonomika regiona* [Economy of the Region], 2011, no. 3, pp.18-23.

5. Velichkina A.V. *Otsenka razvitiya turistskoi infrastruktury regiona* [The Assessment of the Regional Tourism Infrastructure Development]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2014, no. 2, pp. 239-250.
6. Vinogradov A.V. *Metodicheskie osnovy upravleniya turistskim potentsialom regiona (na primere Sankt-Peterburga i Leningradskoi oblasti): avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk* [Methodological Foundations of Management of Tourism Potential in the Region (Case Study of Saint Petersburg and the Leningrad Oblast)]. Saint Petersburg, 2010. 22 p.
7. *Vystuplenie Medvedeva D.A. na zasedanii Pravitel'stva 11.12.2014* [Dmitri Medvedev's Speech at the Government Session on December 11, 2014]. Available at: <http://government.ru/news/16073/>
8. Godfrey H. *Stimulirovanie mezhdunarodnogo turizma v XXI veke* [Promoting International Tourism to the Year 2000 and Beyond]. Ed. by V.A. Kvaral'nov; translated from English by E.V. Moshnyag. Moscow: Finansy i statistika, 2009. 237 p.
9. Golubchikova L.A. *Sanatorno-kurortnyi kompleks Rossiiskoi Federatsii: sotsiologicheskii analiz: dis. ... kand. sots. nauk* [The Health-and-Resort Complex in the Russian Federation: Sociological Analysis: Ph.D. in Sociology Dissertation]. Moscow, 2004. 166 p.
10. Dusenko S.V. *Struktura i funktsiya sotsial'nogo prostranstva turizma (sotsiologicheskii analiz): dis. ... d-ra sots. nauk* [The Structure and Function of the Social Space of Tourism (Sociological Analysis): Doctor of Sociology Dissertation]. Moscow, 2014. 337 p.
11. Evreinov O.B. *Kompleksnoe razvitie i sovershenstvovanie infra-struktury turizma v regione: avtoref. dis. ... kand. ekon. nauk* [Comprehensive Development and Improvement of Tourism Infrastructure in the Region: Ph.D. in Economics Dissertation Abstract]. Saint Petersburg, 2012. 24 p.
12. Zabaeva M.N. *Effektivnoe ispol'zovanie regional'nogo turistskogo potentsiala: teoriya, metodologiya, praktika: avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk* [Effective use of Regional Tourism Potential: Theory, Methodology, Practice. Doctor of Economics Dissertation Abstract]. Nizhny Novgorod, 2011. 49 p.
13. Zorin I.V., Kvaral'nov V.A. *Entsiklopediya turizma* [Encyclopedia of Tourism]. Moscow: Finansy i statistika, 2014. 368 p.
14. Kabanova E.E. Turisticheskaya privlekatel'nost' munitsipal'nykh obrazovaniy kak predmet mezhdistsiplinarnykh issledovaniy [Tourism Appeal of Municipalities as a Subject of Interdisciplinary Research]. *Vestnik natsional'noi akademii turizma* [Bulletin of the National Academy of Tourism], 2015, vol. 33, no. 1, pp. 15-19.
15. Karnaeva E.E. *Razvitie predprinimatel'skoi deyatel'nosti v sotsial'noi sfere (na primere gorodskikh turistskikh kompleksov malykh gorodov Severo-Zapada Rossii): avtoref. dis. ... kand. ekonom. nauk* [The Development of Entrepreneurship in the Social Sphere (Case Study of Urban Tourist Complexes of the Towns in the North-West of Russia): Ph.D. in Economics Dissertation Abstract]. Saint Petersburg, 2008. 21 p.
16. Kuskov A.C., Arsen'eva E.H. Ekoturistskii potentsial osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriy i problema ego ispol'zovaniya [Ecotourist Potential of Specially Protected Natural Areas and the Issue of Its Use]. *Sovremenniy gorod: sotsiokul'turnye i ekonomicheskie perspektivy: mezhvuz. sb. nauch. st. po itogam Vseros. nauch.-prakt. konf., Saratov, 2004 g.* [A Contemporary City: Social, Cultural and Economic Perspective: Interuniversity Collection of Scientific Articles Following the Results of the All-Russian Research-to-Practice Conference, Saratov, 2004]. Pp. 257-260.
17. Makatrova N.S. Kak mestnye i regional'nye vlasti mogut pomoch' v razvitii turizma [How Local and Regional Authorities Can Promote the Development of Tourism]. *Kurortnoe delo, turizm i rekreatsiya* [The Health-and-Resort Business, Tourism and Recreation], 2009, no. 3, pp. 26-32.
18. Skol'ko stoit podgotovka k Olimpiiskim igram v Sochi? [How Much Does the Preparation for the Olympic Games in Sochi Cost?]. *AiF* [The Arguments and Facts Newspaper], 2013, no. 43. Available at: <http://www.aif.ru/infographic/1009874>
19. Slavin V.V. Turisticheskaya privlekatel'nost' regiona: ponyatie, sodержanie, osnovnye printsipy formirovaniya [Tourism Appeal of the Region: the Concept, Content and Main Principles of Formation]. *Voprosy upravleniya* [Management Issues], 2013, vol. 22, no. 1, pp. 108-113.

20. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli Rossiiskoi Federatsii v 1991–2014 gg. Kul'tura, otdykh i turizm [Socio-Economic Indicators of the Russian Federation in 1991–2014. Culture, Recreation and Tourism]. *Federal'naya sluzhba gosudarstvennoi statistiki* [Federal State Statistics Service]. Available at: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b15\\_13\\_p/Main.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b15_13_p/Main.htm)
21. Federal'naya tselevaya programma "Razvitie vnutrennego i v»ezdnogo turizma v Rossiiskoi Federatsii (2011–2018 gody)" [Federal Target Program "Development of Domestic and Inbound Tourism in the Russian Federation (2011–2018)]. *Konsul'tantPlyus* [Reference-Legal System ConsultantPlus].
22. *Fond obshchestvennogo mneniya* [Public Opinion Foundation]. Available at: <http://fom.ru/Mir/10027>
23. Frolova E.V. Sotsial'naya infrastruktura sovremennykh rossiiskikh munitsipal'nykh obrazovaniy: sostoyanie i resursy modernizatsii [Social Infrastructure of Contemporary Russian Municipal Bodies: Current State and Modernization Resources]. *Sotsiologicheskie issledovaniya* [Sociological Studies], 2014, vol. 368, no.12, pp. 51-58.
24. Frolova E.V. Deformatsii mezhhbyudzhethnykh otnoshenii v Rossiiskoi Federatsii: sotsial'no-ekonomicheskie i politicheskie riski [Deformations of Intergovernmental Fiscal Relations in the Russian Federation: Socio-Economic and Political Risks]. *Aktual'nye problemy ekonomiki* [Topical Issues of Economy], 2014, no. 8, pp. 351-359.
25. Chto budet s olimpiiskimi ob»ektami posle 2014 goda? [What Will Happen to the Olympic Facilities after 2014?]. *Informa-tionno-analiticheskoe agentstvo "Delovye novosti"* [Information and Analytical Agency "Business News"]. Available at: <http://delonovosti.ru/main/1864-chto-budet-s-olimpiyskimi-obektami-posle-2014-goda.html>
26. Shishkin A.I., Biktimirova E.D. Metodicheskie osnovy sozdaniya turistsko-rekreatsionnogo klastera "Zaonezh'e" (Respublika Kareliya) [Methodological Framework for Establishing the Tourism and Recreation Cluster 'Zaonezhye' (Republic of Kareila)]. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2013, no. 2, pp. 74-86.
27. Shcheglov S.E. Dinamika i tendentsii razvitiya turizma v Rossii [Dynamics and Trends in the Development of Tourism in Russia]. *Sotsial'naya politika i sotsiologiya* [Social Policy and Sociology], 2004, no. 2, pp. 175-176.
28. Dellaert B., Arentze T., Horeni O. Tourists' Mental Representations of Complex Travel Decision Problems. *Journal of Travel Research*, 2014, no. 53, pp. 3-11.
29. Hilman H., Kaliappen N. Market Orientation Practices and Effects on Organizational Performance Empirical Insight From Malaysian Hotel Industry. *SAGE Open*, 2014, no. 4 (4).
30. Landauer, M., Haider, W., Pröbstl-Haider, U. The Influence of Culture on Climate Change Adaptation Strategies: Preferences of Cross-Country Skiers in Austria and Finland. *Journal of Travel Research*, 2014, no. 53, pp. 96-110.