

Ограничения социального партнерства власти и бизнеса в практике формирования туристической привлекательности муниципальных образований РФ*



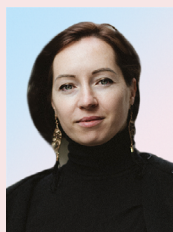
**Елена Викторовна
ФРОЛОВА**

Российский государственный социальный университет
Москва, Российская Федерация
e-mail: FrolovaEV@rgsu.net
ORCID: 0000-0002-8958-4561; ResearcherID: C-8429-2016



**Ольга Владимировна
РОГАЧ**

Российский государственный социальный университет
Москва, Российская Федерация
e-mail: RogachOV@rgsu.net
ORCID: 0000-0002-3031-4575; ResearcherID: W-4432-2017



**Татьяна Михайловна
РЯБОВА**

Российский государственный социальный университет
Москва, Российская Федерация
e-mail: RjabovaTM@rgsu.net
ORCID: 0000-0001-8204-2412; ResearcherID: M-9233-2016



**Наталья Владимировна
МЕДВЕДЕВА**

Российский государственный социальный университет
Москва, Российская Федерация
e-mail: MedvedevaNV@rgsu.net
ORCID: 0000-0003-4617-4703; ResearcherID: N-1190-2016

* Статья подготовлена в рамках реализации научного проекта РФФИ № 19-011-00565 «Взаимодействие ключевых субъектов местных сообществ в целях повышения туристической привлекательности российских территорий: ограничения, ресурсы и технологии развития».

Для цитирования: Ограничения социального партнерства власти и бизнеса в практике формирования туристической привлекательности муниципальных образований РФ / Е.В. Фролова, О.В. Рогач, Т.М. Рябова, Н.В. Медведева // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2021. Т. 14. № 2. С. 156–171. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.10

For citation: Frolova E.V., Rogach O.V., Ryabova T.M., Medvedeva N.V. Limitations of social partnership between authorities and business in forming tourist attractiveness of municipalities of the Russian Federation. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 2021, vol. 14, no 2, pp. 156–171. DOI: 10.15838/esc.2021.2.74.10

Аннотация. Социальное партнерство власти и бизнеса выступает стратегическим фактором социально-экономического развития территории, повышения уровня конкурентоспособности местных туристских продуктов и услуг. Цель исследования заключается в выявлении ключевых ограничений формирования социального партнерства власти и бизнеса в контексте решения задач развития туристической привлекательности муниципальных образований РФ. В ходе работы использовались общенаучные методы исследования (обобщение, систематизация и пр.); применялись аналитические процедуры с опорой на методы компаративного и системного анализа. Ключевым методом стал анкетный опрос экспертов – глав муниципальных образований (N = 306). Исследование проведено в 2019 году. В результате опроса выделены ключевые проблемы реализации проектов социального партнерства в туристической сфере, не позволяющие органам местной власти формировать устойчивые стратегии взаимодействия с бизнесом: отсутствие заинтересованности у бизнеса, неблагоприятный инвестиционный климат, отсутствие эффективной поддержки проектов в СМИ и др. Обоснована целесообразность использования муниципального имущества на принципах экономики сотрудничества как инструмента развития социального партнерства в сфере туризма. С помощью обобщения успешных практик участия бизнеса в развитии сферы туризма на муниципальном уровне и анализа результатов опроса разработаны направления совершенствования деятельности органов местного самоуправления по созданию условий для формирования туристической привлекательности на основе социального партнерства (создание музейно-туристических кластеров, брендинг территории, активная информационная поддержка и популяризация туристских дестинаций в СМИ, организация проектных офисов развития туризма и др.). Сделан вывод о том, что институциональная среда развития социального партнерства в сфере туризма в настоящее время находится на стадии формирования. Это требует дальнейшего исследования данного вопроса.

Ключевые слова: муниципальное образование, социальное партнерство, местное сообщество, местная власть, бизнес, туристическая привлекательность.

Введение

Интеграция интересов бизнеса и власти представляет собой один из наиболее значимых факторов экономического развития государства и его территорий. Социальное партнерство, как форма сотрудничества власти и бизнеса, в настоящее время рассматривается экспертами в качестве актуального тренда в трансформации управленческих практик.

Особую актуальность практики социального партнерства бизнеса и власти представляют в туристической сфере. На сегодняшний день туризм позиционируется как высокодоходная и динамично развивающаяся сфера хозяйствования, которая оказывает существенное влияние на качество и темпы социально-экономического развития отдельных регионов и муниципальных образований. Согласно данным Всемирного совета по путешествиям и туризму (WTTC), туристская отрасль обеспечивает создание 1 из 10 рабочих мест (313 млн) во всем мире¹.

¹ Официальный сайт WTTC. URL: <https://www.wttc.org/> (дата обращения 12.12.2020).

Будучи одним из крупнейших секторов экономики, в 2017 году индустрия туризма продемонстрировала рост на 4,7%, что выше среднемировых темпов роста на 1,7%; в 2019 году 10,3% мирового ВВП приходилось на туристскую отрасль, для России эта доля составила 3,9%². Несомненно, пандемия COVID-19 существенно трансформировала облик выездного туризма (международные туристские поездки в России сократились на 99,0%, США – на 95,8%, Испании – на 99,1%, Таиланде – на 100%)³, однако, по мнению ряда экспертов, закрытие международных границ определило новые потенциальные точки роста внутреннего туризма большинства стран. Указанное обстоятельство в совокупности с другими преимуществами развития туристической отрасли (сохранение экологического равновесия, низкий уровень загрязнения окружающей среды, развитие

² Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/313/document/100185> (дата обращения 12.12.2020).

³ Там же.

социальной и рыночной инфраструктуры, рост трудовой занятости местного населения и пр.) становится весомым фактором устойчивого развития муниципальных образований [1].

Глобальный экономический кризис поставил на повестку дня такие вопросы, как социальная ответственность бизнеса, поддержка предпринимательской активности, разделение рисков реализации проектов социального партнерства [2]. Пандемия COVID-19 и вызванное эпидемией резкое снижение доходности в индустрии туризма и сопутствующих отраслях (гостиничный, ресторанный, культурно-развлекательный сектор) требуют разработки новых подходов к формированию эффективной институциональной среды и «рыночного оптимизма» для предпринимательских инициатив [3; 4]. В связи с введенными ограничениями и закрытием популярных для российских туристов мировых направлений особую важность приобретает эффективное использование социального партнерства в части поддержания конкурентоспособности внутреннего рынка туристских услуг.

Следует отметить, что конкурентоспособность местного туристского продукта и услуг определяется не только туристическим потенциалом территории, наличием значимых точек притяжения, но и качеством туристического сервиса, развитием туристской инфраструктуры, инновационными практиками туристского обслуживания [5]. Готовность и уровень включенности предпринимательского сообщества в решение вопросов развития туристической привлекательности муниципальных образований определяют динамику показателей региональных экономик, устойчивость и стабильность социально-экономического развития территорий [6]. На материалах зарубежных исследований показан эффект привлечения частного сектора к управлению объектами туристской инфраструктуры. Уровень конкурентоспособности услуг, предоставляемых для организации отдыха туристов, повышается за счет скорости реагирования бизнеса на трансформацию потребительских запросов, реализации моделей сетевого поведения представителей коммерческого сектора [7]; снижаются сроки окупаемости объектов туристской инфраструктуры [8], растет качество координации процессов модернизации туристических

направлений под воздействием внешних факторов и внутренних условий территориального развития [9; 10].

Эффективность политики властей по поддержке предпринимательских инициатив определяет уровень востребованности местных туристских продуктов и услуг, привлекательность территории для потенциальных туристов [11; 12; 13]. Однако согласно официальным данным, представленным в Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)», развитие внутреннего рынка туристских услуг в России затруднено рядом проблем, в числе которых особого внимания заслуживают низкие темпы модернизации и создания инженерной и туристской инфраструктуры, неудовлетворительное состояние объектов туристического притяжения и объектов досуга, отсутствие доступных инвесторам долгосрочных кредитных инструментов, позволяющих окупать инвестиции в объекты туристско-рекреационного комплекса в приемлемые для инвесторов сроки⁴. Можно предположить, что институциональные ограничения развития туристической привлекательности российских территорий лимитируют практики использования социального партнерства власти и бизнеса. В частности, улучшение доступа к финансированию для малых и средних предприятий, по мнению экспертов, формирует благоприятную институциональную среду развития партнерских стратегий бизнеса и власти [14; 15], институциональные структуры на региональном и местном уровнях, обеспечивающие порядок взаимодействия и принятия необходимых мер для разрешения конфликтных ситуаций, создает организационную основу для соблюдения взаимных интересов [16; 17; 18], построения формальных каналов коммуникации [19; 20].

Критический анализ существующих подходов к исследованию социального партнерства и его роли в развитии туризма показал, что внимание ученых сконцентрировано на региональных проблемах и практиках. В частности, Г.А. Гомилевской выявлена наиболее эффективная модель формирования кластера путем

⁴ Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 годы)». URL: <https://tourism.gov.ru/upload/iblock/b6a/Концепция.pdf>

анализа практических аспектов бюджетного финансирования туристской инфраструктуры в Приморском крае [21]. Исследованию динамики развития туризма в Алтайском крае посвящена работа Н.Н. Праздниковой, Н.Г. Прудниковой, О.С. Стрижевой, где подробно анализируются темпы прироста туристических услуг, доля и структура туристического потока по городам и районам края [22]. В трудах М.С. Гусевой, Д.В. Амелькиной определены факторы, ограничивающие развитие партнерских практик в туристской сфере, на основе опыта Самарской области [23]. Инструменты оценки использования механизма партнерства в туризме выделяются Л. Максановой, Т. Бардахановой, С. Аушеевой [24]. Аспекты развития государственно-частного партнерства в РФ и формирование качественно нового уровня туристического потенциала в условиях санкций рассматриваются в работе Н.И. Магомедовой [25].

Несмотря на то что в региональных исследованиях вопросы развития туризма и особой роли социального партнерства являются, несомненно, важными, в настоящее время аспекты партнерства бизнеса и власти на муниципальном уровне еще недостаточно изучены. Это определило цель нашей работы – выявить ключевые ограничения формирования социального партнерства власти и бизнеса в контексте решения задач развития туристической привлекательности муниципальных образований РФ.

Задачи исследования:

1) анализ финансовых, организационных, информационных ресурсов муниципалитетов, позволяющих реализовать проекты социального партнерства с бизнесом в сфере туризма;

2) рассмотрение проблем и ограничений построения партнерских отношений власти и бизнеса в проектах развития туристической привлекательности муниципальных образований РФ;

3) анализ успешных практик участия бизнеса в развитии сферы туризма на муниципальном уровне;

4) определение направлений решения проблем социального партнерства власти и бизнеса в сфере туризма.

Методология

Социологическое исследование «Социальные ресурсы развития туристической привлекательности российских территорий» проведе-

но в 2019 году в рамках реализации научного проекта РФФИ «Взаимодействие ключевых субъектов местных сообществ в целях повышения туристической привлекательности российских территорий: ограничения, ресурсы и технологии развития». В рамках исследования ставились многоплановые задачи, связанные с анализом проблем развития туристической привлекательности российских территорий, определением ключевых тенденций и механизмов активизации социальных ресурсов. Один из блоков анкеты был посвящен взаимодействию бизнеса и власти в контексте развития туристической привлекательности российских территорий.

Объектом исследования выступает практика взаимодействия муниципальной власти и бизнес-структур, оформленная в проекты социального партнерства. Предмет исследования – возможности и ограничения использования социального партнерства муниципальной власти и бизнеса в контексте развития туристической привлекательности регионов РФ. Акцент сделан на интеграцию усилий власти и бизнеса, что обусловлено значимостью решения проблем внутреннего туризма РФ, а также необходимостью сужения поля эмпирического исследования конкретными задачами территориального развития российских муниципальных образований.

География исследования охватывает все федеральные округа РФ. На первом этапе были сформированы группы муниципальных образований, представляющих различные федеральные округа России. На втором этапе случайным образом отобраны муниципальные образования с учетом типа территории (сельская или городская), административных характеристик (городское поселение, сельское поселение, городской округ, муниципальный район). Из выборки были исключены города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург) в связи с усеченным объемом полномочий, возложенных на органы муниципальной власти. Ввиду малого представительства в генеральной совокупности таких типов муниципальных образований, как городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы, они также не вошли в выборку. Выборка муниципальных образований по федеральным округам воспроизводит структуру генеральной

совокупности пропорционально численности муниципальных образований в округе на 2019 год. Кроме того, ряд организационных сложностей не позволил своевременно получить анкеты у руководителей местных органов власти в ряде субъектов. Итоговая выборка составила 306 муниципальных образований, при этом 100 анкет было получено от руководителей органов местного самоуправления сельских поселений 115 муниципальных районов.

В ходе исследования использовались общенаучные методы (обобщение, систематизация и пр.); применялись аналитические процедуры с опорой на методы компаративного и системного анализа. Ключевым методом определен анкетный опрос экспертов – глав муниципальных образований (N = 306). Рассылка анкет осуществлялась по электронной почте с сопроводительным письмом, в котором разъяснялись принципы заполнения анкеты, обосновывалась значимость проведения исследования. Поддержку в сборе информации оказали комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы, Общенациональная ассоциация территориального общественного самоуправления, а также Всероссийский совет местного самоуправления (ВСМС).

В большинстве работ представлен анализ реализации проектов государственно-частного партнерства на региональном уровне. Мы анализируем практики социального партнерства на муниципальном уровне. Особая новизна материалов нашего исследования заключается в определении барьеров реализации социального партнерства власти и бизнеса на муниципальном уровне, выявленных на основе экспертного опроса. Теоретическая значимость определяется систематизацией ключевых ограничений реализации проектов социального партнерства власти и бизнеса в сфере туризма, обоснованием идей экономики сотрудничества и их интерпретацией в контексте использования муниципального имущества как инструмента развития социального партнерства в сфере туризма.

Результаты исследования могут применяться в практике деятельности органов местного самоуправления для преодоления сложившихся стереотипов убыточности проектов социаль-

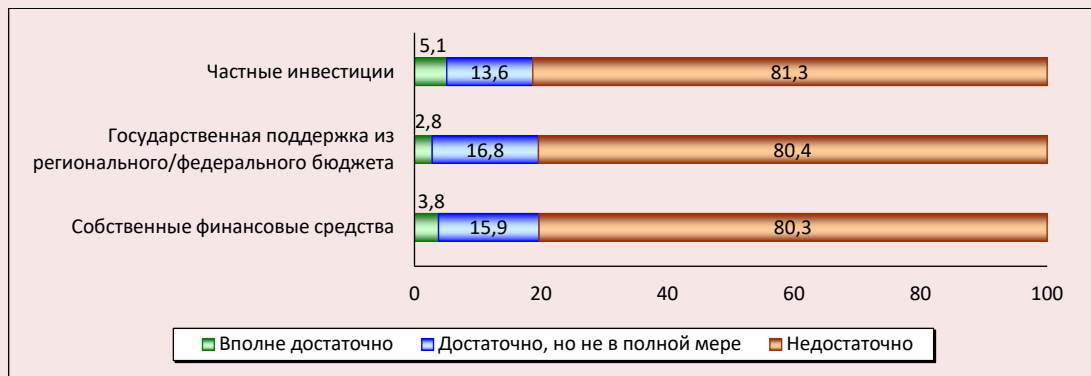
ного партнерства в сфере туризма, эффективного использования муниципального имущества как инструмента привлечения бизнеса для решения задач развития местного туризма, выстраивания эффективной информационной политики и информационного освещения проектов социального партнерства. Полученные материалы и сделанные в ходе исследования выводы могут быть полезны при разработке стратегии и планов развития туристической привлекательности российских территорий, программ поддержки бизнеса на местах. Кроме того, анализ практик взаимодействия муниципальной власти и бизнеса, оформленных в проекты социального партнерства, а также сделанные на его основе заключения могут быть использованы для оптимизации техник и инструментов привлечения общественности к решению вопросов территориального развития местных сообществ.

Результаты исследования

В ходе решения первой исследовательской задачи экспертам было предложено оценить имеющиеся финансовые ресурсы муниципального образования. Результаты опроса экспертов указывают на недостаточность финансового обеспечения местных бюджетов (*рис. 1*), что не позволяет местным органам власти решать острые социально-экономические проблемы территории. Кроме того, вопросы финансовой поддержки из регионального бюджета и привлечения частных инвестиций сегодня как никогда остро стоят на муниципальной повестке дня.

Можно предположить, что ограниченность ресурсов не позволяет муниципалитетам инициировать проекты социального партнерства в сфере туризма. Данное обстоятельство принято связывать как со второстепенной ролью развития индустрии туризма на местах (ввиду наличия традиционно острых социально-экономических проблем развития российских муниципальных образований), так и с институциональными ограничениями при реализации социокультурных проектов туристской направленности. В условиях низкого качества жизни большинства населения РФ туризм воспринимается главами муниципальных образований желаемым, но не приоритетным направлением развития территории.

Рисунок 1. Оценка степени обеспеченности муниципальных образований финансовыми ресурсами для развития туристической привлекательности территории, одиночный выбор, % от числа опрошенных

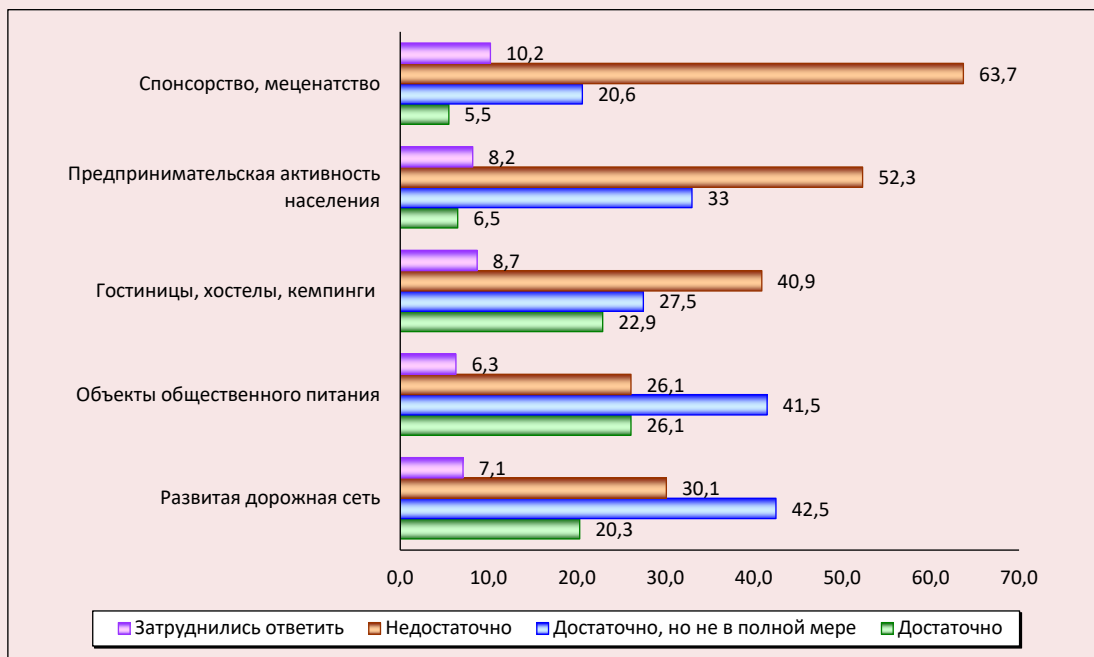


Источник: составлено по результатам авторского исследования.

Эксперты отмечают острую недостаточность социально-экономических ресурсов для формирования туристической привлекательности. В зарубежной практике особое внимание уделяется привлечению спонсоров и развитию меценатства, однако ответы российских экс-

пертов указывают на неготовность муниципалитетов заниматься данными вопросами. Можно предположить, что особенности российской ментальности, доминирование патерналистских ценностей ограничивают спонсорские инициативы (рис. 2). Вызывает опасения отме-

Рисунок 2. Оценка степени достаточности социально-экономических ресурсов муниципального образования для развития туристической привлекательности территории, % от числа опрошенных



Источник: составлено по результатам авторского исследования.

ченная респондентами недостаточность предпринимательской активности населения, поскольку сфера туризма представлена в большей степени коммерческим сектором. Сложно говорить о формировании туристической привлекательности муниципальных образований РФ при слабом развитии в них предпринимательства.

Положение усугубляется отсутствием у бизнеса заинтересованности в участии в проектах социального партнерства. Полученные результаты акцентируют внимание на необходимости более глубокого изучения мнения бизнес-структур по данному вопросу, что поможет определить причины их слабой заинтересо-

ванности, возможные зоны для интеграции усилий власти и бизнеса в сфере развития туристической привлекательности территории, установить более востребованные формы участия предпринимателей в проектах социального партнерства. На текущий момент оценки экспертов позволяют связать данную дисфункцию со слабой правовой базой и недостаточностью информационного обеспечения (рис. 3).

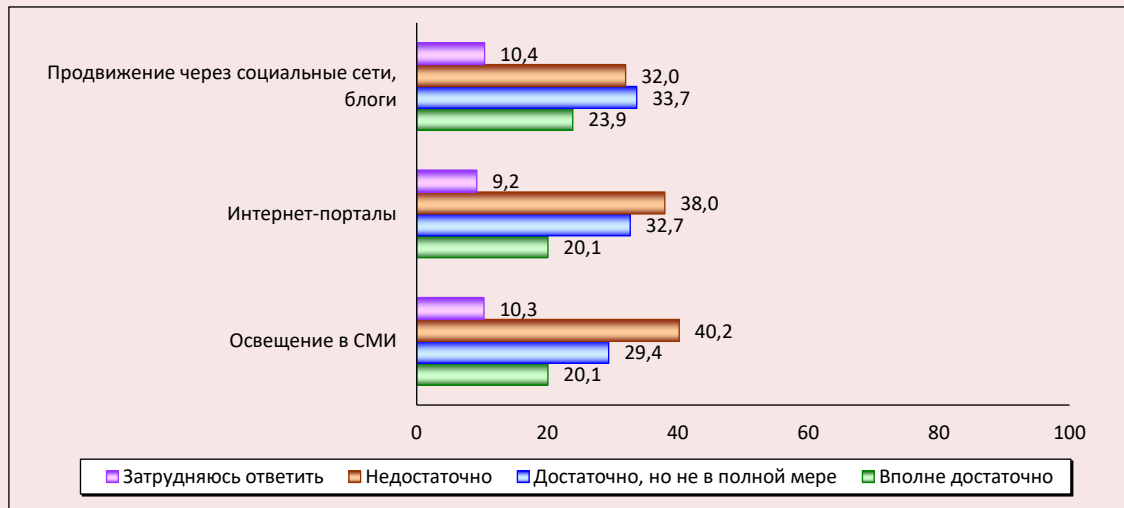
Кроме того, в числе ключевых барьеров использования в российских условиях практик социального партнерства находится запутанность процедур согласования проектов социального партнерства (64,1%). Недостатки в

Рисунок 3. Распределение ответов на вопрос «Укажите, пожалуйста, ключевые проблемы для построения партнерских отношений власти и бизнеса в проектах развития туристической привлекательности муниципальных образований РФ», множественное количество выборов, % от числа опрошенных



Источник: составлено по результатам авторского исследования.

Рисунок 4. Распределение ответов на вопрос «Укажите, пожалуйста, достаточно ли используются следующие информационные каналы для продвижения проектов социального партнерства власти и бизнеса в сфере туризма», % от числа опрошенных



Источник: составлено по результатам авторского исследования.

разработке коммерческих контрактов для партнерских отношений приводят к существенным дисфункциям и нарушениям договоренностей, что может инициировать появление негативных последствий и для власти, и для бизнеса. Отдельно отмечается сложность поддержания баланса интересов по таким направлениям, как коммерческая успешность, экологическая безопасность, соблюдение сроков реализации проекта.

Коммерческая успешность проектов партнерства власти и бизнеса подверглась серьезным угрозам в условиях финансового и эпидемиологического кризиса. По данным информационного агентства «РосБизнесКонсалтинг», пандемия COVID-19 и падение курса рубля окажут негативное воздействие на более чем 340 проектов партнерства власти и бизнеса. В наиболее уязвимой ситуации оказались представители малого и среднего бизнеса. По оценкам экспертов, ущерб только за первые полгода введения карантинных мер достигнет 25–30 млрд рублей⁵.

⁵ Эксперты оценили ущерб для государственно-частных проектов из-за вируса. URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/03/2020/5e79ec309a79474781fd0af3>

По результатам исследования можно заключить, что особое место среди ограничений формирования и развития социального партнерства между органами власти и местным сообществом занимает слабое информационное продвижение таких практик в СМИ (рис. 4).

Можно предположить, что проблема связана либо с недостаточностью успешных проектов социального партнерства власти и бизнеса в сфере туризма, либо с отсутствием высокого уровня заинтересованности СМИ в освещении данной тематики, что коррелирует с другими экспертными мнениями и исследованиями. В частности, аналогичная позиция была выявлена по результатам мониторинга реализации социальных проектов в г. Красноярске, проведенного Агентством общественных инициатив⁶. По мнению заместителя генерального дирек-

⁶ Отчет о выполнении мониторинга реализации проектов и оценки результатов реализации проектов, получивших финансирование в рамках краевой грантовой программы «Социальное партнерство во имя развития», оценки эффективности реализации краевой грантовой программы «Социальное партнерство во имя развития» за 2011 год. Красноярск: КРОО «Агентство общественных инициатив», 2011. 57 с. URL: <https://kras-grant.ru/about/otchet-gp2011.pdf>

тора ИД «Комсомольская правда» Р. Карманова, для того чтобы взаимодействие на основе принципов социального партнерства было эффективным, необходим посредник между СМИ и участниками социального партнерства с целью адаптировать тексты в понятный для СМИ структурированный продукт⁷. В настоящее время в России деятельность по популяризации социальных проектов в основном осуществляет Агентство социальной информации (АСИ). Оно специализируется на освещении тематики НКО, благотворительности, волонтерства, социальной ответственности. Особая роль должна принадлежать региональной и местной прессе, которая может обеспечить эффективное информирование общественности и вовлечение населения в обсуждение различных проблем [26].

По результатам анализа открытого вопроса «Укажите, пожалуйста, ключевые формы/направления взаимодействия власти и бизнеса в сфере развития туризма, которые являются, на Ваш взгляд, наиболее эффективными/жизнеспособными в современных условиях», высокое признание экспертов получили следующие ответы:

- долговременное стратегическое сотрудничество с бизнесом по вопросам решения конкретных задач развития туристского потенциала территории, которые, вместе с тем, не затрагивают отношения собственности партнеров (например, «сервисный контракт», «соглашение о продвижении туристического продукта»);
- участие бизнес-сообщества в реализации программ, предполагающих финансовую поддержку инициатив в сфере туризма, программ с государственной, частной или смешанной формой собственности (например, «аренда муниципальной собственности для туристических целей»).

Обсуждение

Социальное партнерство бизнеса и власти позволяет интегрировать преимущества коммерческого сектора (инновации, технические знания и навыки, организационную эффективность, предприимчивость) в развитие туристической привлекательности территории [27]. Основу реализации продуктивных стратегий

сотрудничества составляют способность и готовность местных органов власти к формированию прочных рабочих отношений с партнерами [28], ресурсное обеспечение проектной деятельности [29].

Как показывает практика ряда российских муниципальных образований, активная политика местных властей по вовлечению бизнес-структур в процессы развития туризма на местах способствует росту доверия и включенности представителей местных сообществ в проекты социального партнерства. Активная позиция местных властей, подкрепленная мерами информационного продвижения, консультационной поддержки и неформальными практиками взаимодействия, приводит к мобилизации ресурсов местного сообщества в целях развития туристической привлекательности муниципальных образований. В условиях ограниченности муниципальных бюджетов такой подход к проектам социального партнерства представляется крайне важным, так как способствует развитию частных музеев и мастерских, микропредпринимательству, росту инвестиционной привлекательности территории для более крупных игроков на туристском рынке. Ярким примером эффективной деятельности муниципальных властей в данной области является история города Мышкина. Изначально объемы туристского потока в нем были небольшими, что обуславливалось отсутствием необходимой туристской инфраструктуры (объектов размещения, питания и пр.), а также низкой узнаваемостью бренда среди потенциальных потребителей. Его увеличение произошло благодаря активному вовлечению местного сообщества в развитие сферы туризма: установилась пропорция местных жителей по отношению к туристам 1:34, что обеспечило мультипликативный эффект развития территории⁸.

Представленная практика развития туристской индустрии в границах малого города свидетельствует о том, что муниципальное образование, не обладающее богатым культурным наследием, может стать объектом туристского

⁷ Социально ответственный бизнес и СМИ: как наладить диалог? URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2019/newsitem/48084> (дата обращения 12.10.2020).

⁸ Мышкин вошел в десятку самых посещаемых малых городов России. URL: https://myshkin-info.ru/news/2019/08/08/Myshkin_voshyol_v_desyatku_samyh_poseschaemyh_Malyh_Gorodov_Rossii/ (дата обращения 02.10.2020).

показа благодаря концентрации усилий со стороны местных властей на создании бренда территории и активном его продвижении. Наличие собственного бренда для муниципальных образований может сделать их привлекательными для туристов, будет способствовать активизации инициатив местного сообщества и интеграции их в развитие территории. При этом туризм должен быть одним из приоритетных направлений в стратегии развития муниципалитета, что позволит не только обеспечить устойчивый туристский поток, но и повысить инвестиционную привлекательность муниципального образования.

Вместе с тем положительные практики участия бизнеса в развитии сферы туризма на муниципальном уровне, как правило, носят ограниченный характер, реализуются в форме проектов муниципально-частного партнерства между 2–3 участниками на базе концессионных соглашений со средним сроком реализации 30 лет. Примерами могут служить такие проекты, как «Реконструкция и дальнейшее использование имущественного комплекса для оздоровительного отдыха» (г. Белгород, урочище «Липки»), «Реконструкция объекта для осуществления деятельности в области туризма» (г. Череповец Вологодской области), «Реконструкция и эксплуатация объекта «Центр здоровья и отдыха „Нижнекамские термы“» (г. Нижнекамск Республики Татарстан) и др.

Результаты исследований показали, что финансовые возможности муниципалитетов определяют границы и потенциал реализации проектов взаимодействия бизнеса и власти. С одной стороны, низкий уровень финансовой обеспеченности местных бюджетов не позволяет органам местного самоуправления иметь достаточную экономическую базу, чтобы выступать потенциально привлекательным партнером для бизнеса. С другой стороны, из-за наличия финансовых проблем в муниципалитетах в полной мере не обеспечивается формирование организационных механизмов поддержки совместных с бизнесом проектов. Достаточность кадровых ресурсов в местных администрациях определяет эффективность информационной, консультационной помощи бизнесу, своевременность предупреждения и регулирования конфликтных рисков совместной деятельности.

Этот вывод подкрепляется международными исследованиями. I. Marques утверждает, что различия в административных возможностях региональных и местных правительств объясняют неравномерность развития проектов государственно-частного партнерства. Важное значение имеют сильный административный потенциал, политическая ответственность и ресурсное обеспечение (кадровое и финансовое) управленческих практик [16]. Для российских муниципалитетов характерны следующие проблемы кадрового обеспечения: ограничения штатной численности сотрудников местных администраций, отсутствие у значительного количества муниципальных служащих профильного образования, недостаточность правовой и экономической подготовки [30]. Указанные дисфункции не позволяют муниципальным служащим своевременно инициировать и сопровождать совместные проекты с бизнесом, оказывать адекватную консалтинговую помощь, особенно в условиях достаточно высокой правовой неопределенности.

В России сложился заметный уровень дифференциации муниципальных образований по уровню доходности местных бюджетов. Сильную позицию имеют крупные городские поселения, близость к административным центрам также обеспечивает инвестиционную привлекательность территории.

Результаты исследования показали, что большинство муниципалитетов испытывает трудности с финансовым обеспечением даже базовых полномочий, относящихся к вопросам жизнеобеспечения населения. Как следствие, во многих муниципальных образованиях РФ практически отсутствует система мониторинга проблем предпринимательства, не проводится диагностика эффективности реализуемых мероприятий и программ поддержки бизнес-сектора [15]. Отсутствие кадровых и финансовых возможностей ставит сельские поселения и малые города РФ в уязвимую позицию, лимитирует их инициативы по развитию партнерства с бизнесом.

В то же время малые и средние города обладают муниципальным имуществом, которое не всегда используется эффективно. Данный ресурс, как правило, остается не задействованным в проектах социального партнерства.

При этом «пустующие» объекты муниципальной инфраструктуры могут быть предоставлены инвесторам на льготных условиях с целью создания новых туристических точек притяжения (музеи, арт-пространства и др.). Одним из примеров подобного успешного сотрудничества власти и бизнеса является проект социального предпринимательства музеев «Коломенская пастила», входящий в музейно-творческий кластер «Коломенский Посад». Реализация указанного проекта позволила не только сохранить культурное наследие города, но и укрепить бренд территории, развить такие новые направления, как гастрономический туризм и креативные индустрии. Создание технической библиотеки и музея станка с историей промышленности Тулы оказалось возможным только благодаря использованию пустующих площадей завода «Октава». В результате данный проект способствовал сохранению и популяризации индустриального наследия города и стал новым объектом туристского показа.

Активное использование муниципального имущества в развитии туристской индустрии позволит создавать музейно-туристические кластеры. В итоге появится возможность развития культурно-познавательного туризма за счет привлечения всех заинтересованных сторон: органов местного самоуправления, инвесторов и местного сообщества, что будет способствовать становлению социального партнерства. В конкретных туристских дестинациях организация подобных кластеров обеспечит стабильный туристский поток и формирование комфортной туристской среды.

Результаты исследования показали, что отсутствие дополнительных финансовых возможностей у местных органов власти не позволяет проводить эффективную муниципальную политику, направленную на взаимодействие с бизнесом в сфере туризма. Проблемы связаны с узким диапазоном вариативности управленческих действий при определении приоритетных направлений расходования бюджета, высокой зависимостью местного самоуправления от региональных и федеральных властей. Полученные выводы подтверждаются другими исследованиями. Формирование полицентричной системы управления и рост авторитета муниципалитетов обеспечивают устойчивое социально-экономическое развитие территорий, повышение качества и уровня жизни населения, предпринимательской активности [31; 32].

Обеспечение местной автономии рассматривается в качестве гаранта реализации стратегических целей развития территории, выполнения локальных задач [33].

Ограничениями реализации проектов социального партнерства в сфере туризма являются информационный вакуум по рассматриваемым вопросам в средствах массовой информации, сложившиеся стереотипы убыточности данных проектов. В современных условиях включенность бизнеса в решение вопросов социально-экономического развития территории не обеспечивает устойчивые репутационные выгоды. Возможным выходом из сложившейся ситуации выступает концентрация усилий муниципалитетов на обеспечении информационной открытости стратегий взаимодействия бизнеса и власти, предоставлении широкого доступа потенциальных инвесторов к информации, масштабном освещении готовящихся проектов в региональной и муниципальной прессе. Не менее значимой является адресная проработка моделей участия с потенциальными инвесторами. Консалтинговая поддержка должна включать в себя анализ инвестиционных рисков, проработку механизмов их снижения, моделей кредитования, привлечения дополнительных участников. Общественная поддержка предпринимательской активности в сфере туризма рассматривается в качестве драйвера реализации успешных стратегий социального партнерства власти и бизнеса. Приращение репутационных выгод предпринимателей, участвующих в разработке местных туристских продуктов и услуг, строительстве и эксплуатации объектов туристской инфраструктуры, может обеспечиваться за счет освещения их деятельности в местной прессе, признания, морального стимулирования.

Заключение

Острота традиционных для России социально-экономических проблем, достаточно низкий уровень жизни в большинстве муниципальных образований не позволяют муниципальным властям сконцентрироваться на развитии индустрии туризма в целом. Ввиду

данного обстоятельства делается вывод о том, что институциональная среда развития практики социального партнерства в сфере туризма находится на стадии формирования.

Главы муниципальных образований отмечают следующие барьеры на пути формирования партнерских отношений с бизнесом по развитию туристической привлекательности территорий РФ:

– финансовые: недостаточность собственных финансовых средств муниципалитетов, низкий уровень государственной поддержки из регионального/федерального бюджета, нехватка частных инвестиций;

– правовые: пробелы в правовой базе, запутанность процедур согласования проектов социального партнерства, недостатки в разработке коммерческих контрактов для партнерских отношений, нарушение договоренностей;

– организационные: сложность поддержания баланса интересов по таким направлениям, как коммерческая успешность, экологическая безопасность, соблюдение сроков реализации проекта, отсутствие квалифицированных муниципальных кадров, излишний бюрократизм, свойственный органам власти, информационная закрытость власти и отсутствие эффективной поддержки практик социального партнерства власти и бизнеса в средствах массовой информации. Отмечается низкий уровень доверия власти и бизнеса, отсутствие у предпринимателей заинтересованности в участии в проектах социального партнерства.

Для активизации туристской деятельности на муниципальном уровне туризм должен быть одним из приоритетных направлений в стратегии развития муниципальных образований. Местным органам власти следует принимать участие в формировании туристских продуктов, создании и продвижении бренда территории, что будет способствовать как привлечению частных инвесторов, так и повышению активности местного сообщества. Кроме того, создание на муниципальном уровне проектных офисов развития туризма может послужить катализатором в продвижении туристского потенциала территории и привлечению бизнеса к реализации проектов в рассматриваемой сфере.

В условиях кризиса укреплению партнерства органов местного самоуправления, бизнеса и общественности может помочь формирование на территории муниципальных образований музейно-туристских кластеров. Кластерный подход в развитии туристской индустрии обеспечит мультипликативный эффект. Совместное использование туристских ресурсов, наличие единых приоритетов, кооперация и сотрудничество между всеми субъектами кластера будет способствовать формированию доверия между ними.

В *таблице* систематизированы меры по преодолению барьеров социального партнерства власти и бизнеса в сфере туризма. Финансовая недостаточность местных бюджетов актуализирует меры организационного характера, кото-

Меры по преодолению барьеров социального партнерства власти и бизнеса в сфере туризма

Барьеры	Меры
Организационные	Концентрация усилий муниципалитетов на обеспечении информационной открытости стратегий взаимодействия бизнеса и власти, предоставлении широкого доступа потенциальных инвесторов к информации, масштабном освещении готовящихся проектов в региональной и муниципальной прессе; консалтинговая поддержка муниципалитетами представителей бизнес-сообщества для участия в проектах социального партнерства, в т. ч. с помощью создания проектных офисов и привлечения квалифицированных специалистов в данной сфере; проведение системы мониторинга проблем предпринимательства, диагностики эффективности программ поддержки бизнес-сектора; освещение в СМИ деятельности предпринимателей, участвующих в разработке местных туристских продуктов и услуг, строительстве и эксплуатации объектов туристской инфраструктуры
Финансовые	Активизация использования муниципального имущества, предоставление инвесторам объектов инфраструктуры на льготных условиях с целью создания новых туристических точек притяжения; создание музейно-туристических кластеров
Правовые	Совершенствование правовой базы, процедур согласования проектов социального партнерства; включение в локальные нормативно-правовые акты / законодательные инициативы местных властей направлений/проектов социального партнерства в туризме
Источник: составлено авторами.	

рые не несут серьезных расходов. Преодоление правовых барьеров требует углубленного изучения нормативно-правовой базы и разработки законодательных инициатив, что может стать предметом отдельных научных исследований.

Повышение уровня заинтересованности бизнеса в участии в проектах социального партнерства предполагает реализацию ряда предложений. На основе осуществленного анализа авторам видится целесообразным проведение целенаправленной информационной политики, которая включала бы в себя создание единого информационного портала, консолидирующего информацию о потенциальных и реализуемых проектах социального партнерства, базу данных успешных практик и отзывов непосредственных участников проектных работ. Также возможны подготовка информационных поводов и их освещение в СМИ; формирование информационного контента о проектах социального партнерства и его транслирование в виде социальной рекламы, наружной рекламы и пр. Устранение информационного вакуума позволит бизнес-структурам определить для себя границы возможного участия в проектах социального партнерства. Следующим предложением выступает совершенствование процедуры правового консультирования представителей бизнес-структур, в том числе правовое сопровождение бизнеса в проектах социального партнерства. Такой подход поможет повысить уровень доверия коммерческого сектора к проектам социального партнерства, открытость и прозрачность правовых основ организации партнерских проектов. На основе указанных

выше предложений предполагается обеспечить рост уровня заинтересованности бизнеса в участии в проектах социального партнерства.

В условиях ограниченности финансовых возможностей большинства муниципальных образований ресурсом повышения заинтересованности бизнеса в проектах социального партнерства может стать эффективное использование муниципального имущества. Его применение на принципах экономики сотрудничества позволит привлечь дополнительных инвесторов, способных не только создать новые объекты туристического показа, но и сохранить объекты культурного наследия территории. Особое значение при этом приобретает информационная поддержка. Со стороны органов власти необходимо более активно осуществлять деятельность по созданию интернет-порталов, коммуникационных платформ, способных объединить всех заинтересованных сторон для развития туристической привлекательности российских территорий. Популяризация туристских дестинаций муниципальных образований в социальных сетях, а также посредством интернет-технологий, даст возможность обеспечить конкурентные преимущества территории для развития ее туристической привлекательности.

Таким образом, представленные направления по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления позволят создать необходимые условия для формирования туристической привлекательности муниципальных образований на основе социального партнерства.

Литература

1. Квашнина Е.Б. Метод оценки мультипликативного эффекта инвестиций в туристскую индустрию региона // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2012. № 2 (74). С. 70–73.
2. Kryukova E.M., Khetagurova V.S.H. Cluster approach in the development of social tourism in Russia. *Contemporary Problems of Social Work*, 2019, vol. 5, no. 4 (20), pp. 4–14.
3. Higgins-Desbiolles F. Socialising tourism for social and ecological justice after COVID-19. *Tourism Geographies*, 2020. DOI: 10.1080/14616688.2020.1757748
4. Jang Y., Lee W.J., Hadley B. Interactive effects of business environment assessment and institutional programs on opportunity entrepreneurship. *Sustainability*, 2020, no. 12 (13). DOI: 10.3390/su12135280
5. Remington T.F., Yang P. Public-private partnerships for skill development in the United States, Russia, and China. *Post-Soviet Affairs*, 2020, no. 36 (5–6), pp. 495–514. DOI: 10.1080/1060586X.2020.1780727
6. Yang A.M., Liu W.L., Wang R. Cross-sector alliances in the global refugee crisis: An institutional theory approach. *Business Ethics-A European Review*, 2020, vol. 29 (3), pp. 646–660. DOI: 10.1111/beer.12288

7. Broegaard R.B. Rural destination development contributions by outdoor tourism actors: A Bornholm case study. *Tourism Geographies*, 2020. DOI: 10.1080/14616688.2020.1795708
8. Ly T.P., Zhang C.Z. Why public-private cooperation is not prevalent in national parks within centralised countries. *Asia Pacific Journal of Tourism Research*, 2019, no. 24 (12), pp. 1109–1125. DOI: 10.1080/10941665.2019.1666154
9. Beynon M.J., Jones P., Pickernell D., Huang S.F. Growth and innovation of SMEs in local enterprise partnerships regions: A configurational analysis using fsQCA. *International Journal of Entrepreneurship and Innovation*, 2020, no. 21, vol. 2, pp. 83–100. DOI: 10.1177/1465750319846827
10. Gonzalez-Morales O., Talavera A.S. CSR as a strategy for public-private relationships in protected island territories: Fuerteventura, Canary Islands. *Island Studies Journal*, 2019, no. 14 (1), pp. 147–162. DOI: 10.24043/isj.83
11. Androsova I.V., Melnichuk A.V., Bondaletov V.V., Vinichenko M.V., Duplij E.V. On the issue of state support of agriculture: Regional aspect. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2016, no. 6 (S1), pp. 114–119.
12. Rogach O.V., Frolova E.V., Ryabova T.M., Morozova L.S., Litvinova E.V. Management of potential tourist development of municipalities in Russia. *International Journal of Advanced and Applied Sciences*, 2020, vol. 7, no. 8, pp. 43–52. DOI: 10.21833/ijaas.2020.08.006
13. Medvedeva N.V., Frolova E.V., Rogach O.V., Ryabova T.M. Public participation in shaping the tourist attractiveness of Russian territories at the turn of the XIX-XX centuries. *Bylye Gody*, 2019, vol. 52, no. 2, pp. 838–847. DOI: 10.13187/bg.2019.2.838
14. Qi S., Nguyen D. Government connections and credit access around the world: Evidence from discouraged borrowers. *Journal of International Business Studies*. DOI: 10.1057/s41267-020-00341-x
15. Кусакина О.Н., Трухачев В.В. Организационно-функциональная архитектура механизма координации взаимодействия властных и предпринимательских структур на региональном и муниципальном уровнях // *Terra Economicus*. 2012. № 10 (3-3). С. 135–139.
16. Marques I., Remington T., Bazavliuk V. Encouraging skill development: Evidence from public-private partnerships in education in Russia's regions. *European Journal of Political Economy*, 2020, vol. 63. UNSP 101888. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2020.101888
17. Volokhova N. Government and business interaction in Eastern Europe: Specific features of the public-private partnership. *Economic Annals-XXI*, 2020, vol. 180, no. 11–12, pp. 31–39. DOI: 10.21003/ea.V180-04
18. Киселев В.И. Взаимодействие власти и бизнеса: конфликтологический аспект // *Теория и практика общественного развития*. 2013. № 7. С. 174–178.
19. Рой О.М. Бизнес и власть: стратегии взаимодействия // *Вестник Омского университета*. Серия «Экономика». 2019. № 3. С. 150–160.
20. Huang C., Yi H.T., Chen T., Xu X.L., Chen S.Y. Networked environmental governance: Formal and informal collaborative networks in local China. *Policy Studies*, 2020. DOI: 10.1080/01442872.2020.1758306
21. Гомилевская Г.А. Практические аспекты бюджетного финансирования туристской инфраструктуры (на примере Приморского края) // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2016. Т. 5. № 4 (17). С. 118–122.
22. Праздников Н.Н., Прудникова Н.Г., Стрижева О.С. Анализ развития сферы туризма в Алтайском крае // *Вестник Алтайского государственного аграрного университета*. 2017. № 9 (155). С. 53–60.
23. Гусева М.С., Амеликина Д.В. Взаимодействие государства и бизнеса в развитии внутреннего и въездного туризма // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2017. Т. 9. № 2. С. 217–236. DOI: 10.17072/2218-9173-2017-2-217-236
24. Maksanova L., Bardakhanova T., Ayusheeva S. *A Toolkit for Assessing the Use of Public-Private Partnerships in Tourism*. 2019. DOI: 10.2991/icsdcbr-19.2019.196
25. Магомедова Н.И. Аспекты развития государственно-частного партнерства в туризме РФ в условиях санкций // *УЭПС: управление, экономика, политика, социология*. 2016. № 3. С. 42–49.
26. Дзялошинский И. Гражданские коммуникации и гражданское общество // *Бизнес. Общество. Власть*. 2010. № 4. С. 143–197.
27. Wong E. L.Y., Yeoh E., Chau P. Y.K., Yam C. H.K., Cheung A. W.L., Fung H. How shall we examine and learn about public-private partnerships (PPPs) in the health sector? Realist evaluation of PPPs in Hong Kong. *Social Science & Medicine*, 2015, p. 147.

28. Ollerenshaw A., Murphy A., McDonald K. Leading the way: The integral role of local government within a multisector partnership delivering a large infrastructure project in an Australian growth region. *Local Government Studies*, 2017, vol. 43, is. 2, pp. 291–314. DOI: doi.org/10.1080/03003930.2016.1274259
29. Frolova E.V., Rogach O.V., Ryabova T.M. Tourism attraction in Russian regions in cyberspace: New tendencies of tourism media marketing. *Humanities and Social Sciences Reviews*, 2019, vol. 7, no. 4, pp. 1313–1318.
30. Frolova E.V., Rogach O.V. Staffing of local authorities in modern Russian conditions. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes Journal (Public Opinion Monitoring)*, 2018, no. 4, pp. 369–385. DOI: <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.19>
31. Jones G., Stewart J. Local government: The past, the present and the future. *Public Policy and Administration*, 2012, vol. 27, no. 4, pp. 346–367.
32. Nared J. Local self-government reforms in Slovenia: Discourse on centrality and peripherality. In: *Pelc S., Koderman M. (eds) Nature, Tourism and Ethnicity as Drivers of (De)Marginalization. Perspectives on Geographical Marginality*, 2018, vol. 3, pp. 243–256. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-59002-8_17
33. Fábíán A. Local self-government in Hungary: The impact of crisis. In: *Nunes Silva C., Buček J. (eds) Local Government and Urban Governance in Europe*. Springer, Cham, 2017. Pp. 71–87. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-43979-2_4

Сведения об авторах

Елена Викторовна Фролова – доктор социологических наук, профессор, Российский государственный социальный университет (129226, Российская Федерация, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1; e-mail: FrolovaEV@rgsu.net)

Ольга Владимировна Рогач – кандидат социологических наук, доцент, Российский государственный социальный университет (129226, Российская Федерация, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1; e-mail: RogachOV@rgsu.net)

Татьяна Михайловна Рябова – кандидат социологических наук, доцент, Российский государственный социальный университет (129226, Российская Федерация, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1; e-mail: RjabovaTM@rgsu.net)

Наталья Владимировна Медведева – кандидат социологических наук, доцент, Российский государственный социальный университет (129226, Российская Федерация, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, стр. 1; e-mail: MedvedevaNV@rgsu.net)

Frolova E.V., Rogach O.V., Ryabova T.M., Medvedeva N.V.

Limitations of Social Partnership between Authorities and Business in Forming Tourist Attractiveness of Municipalities of the Russian Federation

Abstract. Social partnership between authorities and business is a strategic factor of a territory's socio-economic development and increase of the level of competitiveness among local tourist products and services. The purpose of the study is to identify the key limitations in the formation of social partnership between government and business in the context of solving the issues of developing the tourist attractiveness of municipalities of the Russian Federation. The authors used general scientific research methods (generalization, systematization, etc.) and analytical procedures based on comparative and system analysis methods. The key method was a questionnaire survey of experts – heads of municipalities (N = 306). The study was conducted in 2019. As a result of the survey, we identified the key problems of implementing social partnership projects in the tourism sector that do not allow local authorities to form sustainable interaction strategies with business: lack of interest among business, unfavorable investment climate, lack of efficient support for projects in mass media, etc. The authors justified the expediency of using municipal property on the principles of the cooperation economy as a tool for the development

of social partnership in the tourism area. By summarizing successful practices of business participation in the development of municipal tourism and analyzing the survey results, we developed the areas for improving activities of local authorities to create conditions for the formation of tourist attractiveness based on social partnership (creation of museum and tourist clusters, branding of the territory, active informational support and popularization of tourist destinations in mass media, organization of project offices for tourism development, etc.). The authors conclude that the institutional environment for the development of social partnership in the tourism area is currently at the formation stage. It requires further study.

Key words: municipality, social partnership, local community, local government, business, tourist attraction.

Information about the Authors

Elena V. Frolova – Doctor of Sciences (Sociology), Professor, Russian State Social University (build. 1, 4, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation; e-mail: FrolovaEV@rgsu.net)

Olga V. Rogach – Candidate of Sciences (Sociology), Associate Professor, Russian State Social University (build. 1, 4, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation; e-mail: RogachOV@rgsu.net)

Tatyana M. Ryabova – Candidate of Sciences (Sociology), Associate Professor, Russian State Social University (build. 1, 4, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation; e-mail: RjabovaTM@rgsu.net)

Natalia V. Medvedeva – Candidate of Sciences (Sociology), Associate Professor, Russian State Social University (build. 1, 4, Wilhelm Pieck Street, Moscow, 129226, Russian Federation; e-mail: MedvedevaNV@rgsu.net)

Статья поступила 06.11.2020.