

УДК 338.48

EDN: XASWOY

DOI: 10.5281/zenodo.15035241

РОДИОНОВ Евгений Иванович

Российский государственный университет туризма и сервиса (Москва, РФ)
кандидат педагогических наук, доцент; e-mail: tourismnov@gmail.com

АНАЛИЗ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УРОВНЕЙ С ПОЗИЦИЙ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА (НА ПРИМЕРЕ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

Рост внутреннего туристского потока в Российской Федерации в последние годы, повышение внимания к роли туристской отрасли в социально-экономическом развитии как всей страны, так и её отдельных территорий, вызывают необходимость пересмотра подходов к стратегическому планированию развития индустрии туризма и гостеприимства. Для обеспечения эффективности бюджетного финансирования мероприятий по развитию туризма на региональном и муниципальном уровнях требуется соблюдение единства концепций, целей, задач, показателей и других структурных элементов общих и отраслевых документов стратегического планирования, что не всегда достигается на практике. Статья посвящена анализу современной научной литературы, нормативно-правовых актов по проблемам стратегического планирования, оценке имеющейся практики в данной области на региональном и местном уровнях с позиций рационального использования имеющихся ресурсов, повышения конкурентоспособности территорий, адаптивности системы управления к меняющимся условиям внутренней и внешней среды. Для анализа выбрана Чувашская Республика, где в 2023 году была разработана стратегия развития туризма региона на период до 2035 года. В исследовании собрана и систематизирована информация о реализуемых на территории данного субъекта РФ документах стратегического планирования регионального и муниципального уровней через призму развития туризма. Полученные результаты исследования могут быть использованы в ходе решения задач по повышению устойчивости институтов долгосрочного планирования, а также при подготовке и реализации новых стратегических документов в сфере туризма.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегия, территориальное развитие, внутренний туризм, социально-экономическое развитие, Чувашская Республика



Для цитирования: Родионов Е.И. Анализ документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней с позиций развития туризма (на примере Чувашской Республики) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2024. Т.18. №3. С. 53–68. DOI: 10.5281/zenodo.15035241.

Дата поступления в редакцию: 19 сентября 2024 г.

Дата утверждения в печать: 20 октября 2024 г.

UDC 338.48 EDN: XASWOY

DOI: 10.5281/zenodo.15035241

Evgeny I. RODIONOV*Russian State University of Tourism and Service (Moscow, Russia)**PhD in Pedagogy, Professor; e-mail: tourismnov@gmail.com*

AN ANALYSIS OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS FOR THE REGIONAL AND MUNICIPAL TOURISM DEVELOPMENT: THE CASE OF THE CHUVASH REPUBLIC

Abstract. *The growth of the domestic tourist flow in the Russian Federation in recent years, increased attention to the role of the tourism industry in the socio-economic development of both the whole country and its individual territories necessitate a revision of approaches to strategic planning for the development of the tourism and hospitality industry. To ensure the effectiveness of budget financing of tourism development activities at the regional and municipal levels, it is necessary to observe the unity of concepts, goals, objectives, indicators and other structural elements of general and sectoral strategic planning documents, which is not always can be achieved in practice. The article is devoted to the analysis of modern scientific literature, normative legal acts on strategic planning, assessment of existing practices in this area at the regional and local levels from the standpoint of rational use of available resources, increasing the competitiveness of territories, adaptability of the management system to changing conditions of the internal and external environment. The article focused on the Chuvash Republic, where in 2023 the tourism development strategy for the period up to 2035 was developed. The study collects and systematizes information about strategic planning documents at the regional and municipal levels implemented in the territory of this subject of the Russian Federation through the prism of tourism development. The research results can be used in solving problems to increase the sustainability of long-term planning institutions, as well as in the preparation and implementation of new strategic documents in the field of tourism.*

Keywords: *strategic planning, strategy, territorial development, domestic tourism, socio-economic development, Chuvash Republic*



Citation: Rodionov, E. I. (2024). An Analysis of Strategic Planning Documents for the Regional and Municipal Tourism Development: The case of the Chuvash Republic. *Sovremennye problemy servisa i turizma [Service and Tourism: Current Challenges]*, 18(3), 53–68. doi: 10.5281/zenodo.15035241. (In Russ.).

Article History

Received 19 September 2024

Accepted 20 October 2024

Disclosure statement

No potential conflict of interest was reported by the author(s).

© 2024 the Author(s)

This work is licensed under the Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY-SA 4.0).

To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Введение

Активное развитие внутреннего туризма в Российской Федерации в последние годы повышает роль региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в формировании конкурентоспособного туристского предложения территорий. Изменения в структуре туристского потребления, растущее влияние на туристскую отрасль внешних факторов, усиливающаяся конкуренция между территориями выводят на первый план потребность в применении стратегических подходов к управлению развитием туризма на региональном и муниципальном уровнях.

Одной из важнейших регулятивных функций государственной власти является стратегическое планирование развития территорий, регулирование экономических отношений в обществе. От правильно выстроенной системы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях зависит рациональное использование имеющихся ресурсов, повышение конкурентоспособности территорий, адекватное и своевременное реагирование на постоянные изменения внутренней и внешней среды.

Особое значение стратегическое планирование имеет для индустрии туризма и гостеприимства как отрасли экономики, обладающей наибольшим мультипликативным эффектом и поэтому особенно зависящей от влияния внешних факторов: внутри- и межрегиональных связей, государственной политики, внешнеэкономической ситуации и т.д. За последние годы в России на федеральном уровне был принят ряд отраслевых документов стратегического планирования в сфере туризма: Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» (с 2025 года национальный проект «Туризм и гостеприимство»), государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма».

На уровне субъектов Российской

Федерации и муниципальных образований эта работа также ведётся, однако, далеко не всегда она носит системный характер, а отраслевые документы слабо коррелируют с другими документами стратегического планирования социально-экономического развития территорий.

В данной работе представлены результаты анализа документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней с позиций развития туризма на примере Чувашской Республики. Актуальность исследования определяется потребностью учитывать опыт реализации существующих стратегических документов верхнего уровня при разработке отраслевых документов стратегического планирования в сфере туризма и совершенствовать систему планирования на региональном и муниципальном уровнях с позиции развития отдельных отраслей экономики.

Площадкой исследования была выбрана Чувашская Республика как один из субъектов Приволжского федерального округа, делающих ставку на сферу туризма и планирующих использовать стратегические подходы в развитии туристской отрасли в ближне- и среднесрочной перспективе.

Анализ публикаций по проблематике исследования

Обзор современных научных источников, анализ нормативно-правовых актов, имеющегося опыта планирования на региональном и местном уровнях свидетельствуют, что «стратегическое планирование в Российской Федерации за последние десятилетия стало одним из необходимых условий макроэкономического, регионального управления, а также управления на уровне хозяйствующих субъектов» [2].

Стратегическое планирование в Российской Федерации осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 28.06.2014 №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – закон №172-ФЗ). Согласно ст. 3 закона, под стратегическим планированием понимается «деятельность участников

стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» [7].

Исходя из данного определения, стратегическое планирование представляет собой единую для всех уровней публичной власти систему, состоящую из целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования. Каждый из этих процессов соотносится с разработкой и принятием соответствующих документов стратегического планирования, состав которых определен законом №172-ФЗ. Академическому представлению о стратегическом планировании наиболее соответствуют процессы целеполагания и планирования. При этом прогнозирование тесно связывают с этими процессами, однако, оно не относится к ним напрямую. Что касается процесса программирования, то оно выходит за рамки теоретического осмысления стратегического планирования [7].

Следует отметить, что в научной литературе по отношению к трактованию стратегического планирования наблюдается определенный дуализм. Так, в работах Е.Г. Анимицы [1], А.А. Васильева [4], Н.Ю. Власовой [3] стратегическое планирование, в частности на региональном уровне рассматривается в двух взаимосвязанных аспектах — как процесс и как деятельность. Будучи процессом («технологическая» составляющая), стратегическое планирование позволяет территории (стране, региону, городу и т.д.) позиционировать себя как целостную систему по отношению к

другим территориям, создавать образ своего будущего и разрабатывать необходимые действия для его достижения.

Выступая как практическая деятельность («содержательная» составляющая), стратегическое планирование представляет собой разработку стратегических решений, направленных на развитие и эффективное функционирование отдельных отраслей как объектов прогнозирования в долгосрочной перспективе. Результатом такой деятельности являются документы стратегического планирования (стратегия, программа, план мероприятий и т.д.), содержащие систему выработанных целевых ориентиров (приоритетов, направлений развития, целей, задач и т.п.) и описание механизмов их достижения.

Несмотря на имеющуюся десятилетнюю практику реализации закона № 172-ФЗ, проводимый многими авторами анализ научных источников и документов стратегического планирования, принятых в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, выявил многочисленные проблемы, накопленные с момента вступления в силу указанного закона и требующие оперативного решения [6].

Необходимость совершенствования системы стратегического планирования как механизма управления социально-экономическим развитием территорий, по мнению И.А. Антипина [2], вызвана рядом причин. Во-первых, изменяются тенденции в развитии территорий. В новых политических и экономических реалиях регионы и муниципалитеты испытывают потребность в актуализации методологии стратегического планирования развития территорий, обновлении инструментов определения перспектив и обеспечения сбалансированного социально-экономического развития, а также поиске новых механизмов реализации стратегических документов.

Во-вторых, включение накопленного опыта стратегического планирования в управленческую практику становится внутренней необходимостью, определяемой потребностями развития территорий.

Наличие сформированной системы стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях позволяет обеспечить преемственность как в социально-экономической политике субъекта Российской Федерации, так и в развитии отдельных отраслей экономики. Поэтому на сегодняшний день ключевой задачей совершенствования инструментов стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием территорий становится разработка и внедрение механизмов согласования и интеграции стратегических документов на национальном, региональном и муниципальном уровнях.

Стоит отметить, что утверждение Указом Президента Российской Федерации от 08.11.2021 №633 основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации (далее – основы государственной политики) позволило установить ряд требований к организации стратегического планирования на всех уровнях публичной власти. В частности, была отмечена необходимость координации стратегического управления и принимаемых мер бюджетной политики, а также строгого соблюдения последовательности и единого порядка разработки документов стратегического планирования. Расчёт показателей стратегического планирования на всех уровнях публичной власти, согласно основам государственной политики, должен вестись по единой методологии. Вместе с тем указанные порядок и методология до настоящего времени не разработаны, а большая часть положений основ государственной политики не получили развития в иных нормативных правовых актах [7].

В-третьих, в условиях динамично меняющейся внешней среды региональные и муниципальные стратегии как инструменты обеспечения устойчивого развития территорий недостаточно используются на практике. В этом контексте стоит выделить мнение исследователей Б.С. Жихаревича, В.В. Климанова и В.Г. Марачи [5], которые

отмечают, что «при стратегическом планировании необходимо уделять особое внимание качествам региона (города), повышающим шокоустойчивость его подсистем: диверсификации экономики, экосистеме предпринимательства, безопасности, надёжности инфраструктуры, охране среды, социальному капиталу».

В-четвертых, происходит усложнение объекта стратегического планирования, появляются новые объекты, например, макрорегион, часть территории субъекта Российской Федерации, особо-экономическая зона, кластер, ТОР и др.

В целом, многие исследователи (Д.И. Дынник, Н.Н. Косинова, М.Ю. Попова, Н.В. Русакова, О.О. Смирнова, Т.М. Тишкина и др.) отмечают отсутствие закреплённой в нормативной базе и на практике согласованности между документами, принимаемыми в административно-территориальных образованиях (субъект РФ, муниципалитет), а также с документами другой уровня системы управления, принимаемыми в аналогичных сферах: разнообразие в наименованиях, сроках реализации и других параметрах стратегических документов, размытость предполагаемых результатов их реализации, отсутствие единства методик расчёта и мониторинга показателей, закреплённой отчётности и ответственности за достижение результатов и др. [6]. В итоге это препятствует не только эффективному распределению дефицитных ресурсов, прежде всего, финансовых, но и снижает результативность системы стратегического планирования, в целом.

Одной из ключевых проблем, требующих для своего решения применения стратегического подхода, в том числе в сфере туризма является пространственная диспропорция в уровне социально-экономического развития как регионов, так и муниципалитетов. Причиной такой диспропорции, по мнению И.А. Антипина, Н.Ю. Власовой, О.Ю. Ивановой [3], становятся различия в «степени концентрации экономической деятельности в местах, обладающих конкурентными преимуществами». Некоторые

зарубежные учёные (например, Н. Dou, P. Clerc, A. Juillet [8]) считают, что возрастающая конкуренция между административно-территориальными образованиями одного государства, концентрация ресурсов в мегаполисах без заботы о промежуточных пространствах страны приводят к ослаблению одних территорий и усилению других. Именно поэтому одной из ключевых задач социально-экономического развития территорий разного уровня становится снижение диспропорций в уровнях их развития, что может быть достигнуто как раз путём координации документов стратегического планирования.

Сложившаяся практика показывает, что главным документом стратегического планирования на региональном и муниципальном уровнях является стратегия социально-экономического развития территории, остальные документы по отношению к нему вторичны, но при этом тесно с ним связаны. В связи с этим понятия «стратегическое планирование» и «разработка стратегии социально-экономического развития» нередко отождествляются, что некорректно.

При этом следует сказать, что не всегда социально-экономическое планирование является стратегическим и характеризуется комплексностью и долгосрочностью. Принято выделять несколько дополнительных типов планирования:

- территориальное (пространственное), при котором объектом планирования является территория муниципального образования;
- бюджетное, при котором объектом планирования выступает местный бюджет;
- инфраструктурное, где объекты планирования – транспортная, коммунальная и социальная инфраструктура муниципального образования, хотя этот тип планирования логично рассматривать как часть социально-экономического планирования;
- отраслевое, при котором объектами планирования являются отдельные

отрасли экономики и социальной сферы муниципального образования: культура, образование, туризм, спорт и т.д.

Применительно к теме нашего исследования отметим, что на региональном и муниципальном уровнях отраслевые стратегии не наделены статусом документов стратегического планирования. Вместе с тем, следует признать, что координация стратегии социально-экономического развития и отраслевых стратегий необходима, так как в противном случае, по мнению И.А. Антипина, будет «сложно добиться общих положительных результатов развития либо они будут настолько неоднородны по регионам и городам, что не позволят достигнуть перехода экономики страны на более высокий уровень и не смогут обеспечить полноценный рост качества жизни и безопасности населения, обеспечить его благосостояние и благополучие» [2].

Результаты исследования

В целях формирования системного подхода к стратегическому планированию в сфере туризма на региональном и муниципальном уровнях в ноябре-декабре 2023 года нами был проведён содержательный анализ документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней Чувашской Республики с позиций развития туризма по следующим параметрам:

- 1) наличие в соответствующем документе стратегического планирования отрасли туризма как отдельного направления развития;
- 2) корреляция документов стратегического планирования друг с другом в части мер и мероприятий по развитию туризма.

Порядок осуществления стратегического планирования в Чувашской Республике установлен законом Чувашской Республики от 13.02.2018 №4 «О стратегическом планировании в Чувашской Республике».

В соответствии со ст. 11 закона №172-ФЗ были проанализированы следующие

документы стратегического планирования регионального уровня:

1. Документ стратегического планирования, разрабатываемый в рамках целеполагания:

1.1. Стратегия социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 г., утверждённая законом Чувашской Республики от 26.11.2020 №102 «О Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года».

2. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования:

2.1. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Чувашской Республики на период до 2035 г., утверждённый постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 12.09.2019 №380 «О прогнозе долгосрочного социально-экономического развития Чувашской Республики на период до 2035 года».

2.2. Бюджетный прогноз Чувашской Республики на период до 2035 г., утверждённый постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 22.01.2020 №24.

2.3. Прогноз социально-экономического развития Чувашской Республики на 2024–2026 гг., одобренный распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от 30.06.2023 №704-р «Об одобрении прогноза социально-экономического развития Чувашской Республики на 2024–2026 годы»;

3. Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования:

3.1. План мероприятий на 2021–2025 годы по реализации Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 года, утверждённый распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от 31.05.2021 №428-р.

3.2. Государственные программы Чувашской Республики, перечень которых утверждён распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от

20.07.2018 №522-р.

3.3. Схема территориального планирования Чувашской Республики, утверждённая постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 25.12.2017 №522.

I. Согласно Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 г., главным стратегическим приоритетом региона определено «повышение благосостояния населения Чувашской Республики на основе формирования конкурентоспособной экономики с высоким инвестиционным и инновационным потенциалом в экологически чистом регионе».

С точки зрения развития туризма ключевыми аспектами данного стратегического приоритета являются конкурентоспособность экономики, высокий инвестиционный потенциал, чистая экология, которые могут выступать конкурентными преимуществами сферы туризма региона. При этом в описании главного стратегического приоритета региона указано, что сфера туризма относится к числу основных драйверов роста экономики Чувашской Республики.

Исходя из PEST-анализа и SWOT-анализа стратегического потенциала Чувашской Республики, определены пять стратегических целей, при этом не все из них содержат задачи, так или иначе относящиеся к развитию туризма.

В рамках цели 1 «Рост конкурентоспособности экономики, развитие отраслей наукоёмкой экономики и создание высокотехнологичных производств» к приоритетным направлениям комплексного развития сельских территорий отнесено развитие сельского туризма (задача 1.3. «Создание высокотехнологичного агропромышленного комплекса, обеспечивающего население качественной и экологически чистой продукцией»).

К приоритетным направлениям развития транспортной инфраструктуры в рамках цели 1 отнесены мероприятия по реализации проекта «Чувашия – сердце Волги»

(задача 1.4. «Развитие транспортной инфраструктуры»: размещение плавучей заправочной станции «Илем» в акватории речного порта г. Чебоксары, строительство яхт-клуба, организация речного такси).

Для выполнения задачи 1.6. «Повышение экспортного потенциала, развитие международного и межрегионального сотрудничества» в целях повышения узнаваемости Чувашской Республики проводится работа по продвижению бренда «Visit Chuvashia».

В цели 2 «Совершенствование институциональной среды, обеспечивающей благоприятные условия для привлечения инвестиций, развития бизнеса и предпринимательских инициатив, повышение эффективности государственного управления» отсутствует упоминание сферы туризма с точки зрения приоритетных направлений, задач и ожидаемых результатов, несмотря на большой потенциал туристской отрасли для привлечения инвестиций и развития малого и среднего предпринимательства.

То же самое относится и к цели 3 «Рациональное природопользование и обеспечение экологической безопасности в Чувашской Республике»: сфера туризма в данном подразделе не упоминается, несмотря на то, что далее в стратегии говорится о сформированном на территории Чувашии направлении экологического туризма.

Развитие туризма как самостоятельная задача (4.8.) в тексте стратегии отражено только в цели 4 «Развитие человеческого капитала и социальной сферы в Чувашской Республике. Повышение уровня и качества жизни населения». Учитывая, что сфера туризма в стратегии отнесена к основным драйверам роста экономики Чувашской Республики, логичнее было бы определить туризм как стратегическую задачу в цели 1 или 2.

Стоит отметить, что особое внимание в цели 4 уделено реализации инвестиционных проектов по созданию туристско-рекреационного кластера «Этническая

Чувашия» и туристского кластера «Чувашия – сердце Волги». В рамках данных проектов создаются многочисленные объекты туристской и обеспечивающей инфраструктуры. Вместе с тем ключевым центром притяжения проектов являются Чебоксары с точками входа туристского потока – Чебоксарским речным портом, международным аэропортом Чебоксары, железнодорожным вокзалом и автовокзалом. Учитывая, что Чебоксары как региональный центр уже являются наиболее посещаемой территорией республики, следует активно развивать другие локации в регионе.

В рамках стратегии запланировано поэтапное решение проблемы морального и физического устаревания объектов различной направленности (религиозного и музейного назначения, памятников архитектуры, природных объектов, промышленных предприятий), которые являются центрами притяжения туристов в Чувашию. Однако в данном контексте представляется важным не только состояние объектов, но также их узнаваемость у туристов, включение в массовый туристский оборот (в туристские маршруты, программы туроператоров), а также обустроенность для использования туристами.

В стратегии уделяется внимание таким узко сегментированным видам туризма, как сельский, событийный, религиозный туризм. Так сельский туризм определяется как ключевое направление в решении социальных проблем и преодолении диспропорций в социально-экономическом развитии муниципальных образований, отмечена важность его сочетания с этническим, культурно-познавательным и экологическим видами туризма.

Несмотря на высокий потенциал Чувашской Республики в сегменте событийного туризма, его дальнейшее развитие сдерживает отсутствие специализированных туроператоров, слабое продвижение событийных мероприятий, недостаток обустроенных площадок для проведения мероприятий, в том числе обладающих местами для парковки транспортных средств.

Видится целесообразной разработка программы развития событийного туризма, которая должна коррелировать с планами по развитию туристской и сопутствующей инфраструктуры.

В стратегии отмечается важность развития в регионе религиозного туризма, однако, в документе смешиваются понятия паломнического и религиозного туризма, в связи с чем необходимо чётко определить, на какую целевую аудиторию рассчитано туристское предложение Чувашии в данном сегменте.

В описании приоритетных направлений развития туристско-рекреационного комплекса Чувашии представлен достаточно широкий спектр первоочередных мероприятий, однако, непонятно, в чем состоит приоритет, на каких мерах сосредоточены акценты. Так, среди первоочередных мероприятий нет разработки туристского бренда Чувашии, стратегии позиционирования региона. При этом из муниципальных образований упомянуты только Чебоксары, Мариинско-Посадский и Козловский муниципальные округа.

Среди ожидаемых результатов развития туризма в Чувашской Республике к 2035 г. нет таких важных с точки зрения вклада туристской отрасли в социально-экономическое развитие региона показателей, как: доля туризма в ВРП, объем инвестиций, налоговых поступлений, количество созданных рабочих мест.

Также стоит отметить, что в подразделе по развитию туризма в отличие от других отраслей не указаны профильные региональные проекты («Развитие туристической инфраструктуры», «Повышение доступности туристических продуктов»).

В цели 5 «Формирование конкурентоспособного региона на основе сбалансированного пространственного развития территорий» в части стимулирования агломерационных преимуществ к приоритетным направлениям отнесены модернизация туристической и гостиничной инфраструктуры, использование экологических транспортных средств, сохранение исторических

достопримечательностей, а также развитие туристической инфраструктуры вдоль реки Волга с туристическими центрами в городах. Однако кроме Волги и расположенных вдоль её течения городов другие перспективные для развития туризма территории в данном подразделе не указаны.

В сроках и этапах реализации Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 г. меры по развитию туристской отрасли с определением наиболее перспективных ниш отнесены к первому этапу в 2020–2021 гг. Между тем в других этапах реализации стратегии мероприятия по развитию индустрии туризма и гостеприимства не указаны.

II. В тексте Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Чувашской Республики на период до 2035 г. сфера туризма как отдельное направление социально-экономического развития региона не обозначена. Вместе с тем в документе есть ряд положений, которые могут иметь важное значение для сферы туризма.

Так одной из основных целей социально-экономического развития Чувашской Республики в долгосрочной перспективе является формирование конкурентоспособного региона на основе сбалансированного пространственного развития территорий. Данная цель важна с точки зрения формирования схемы пространственной организации развития индустрии туризма и гостеприимства в регионе, перераспределения туристских потоков по территории республики, что позволит обеспечить устойчивые и удобные логистические связи между отдельными муниципальными образованияами, а также увеличить продолжительность пребывания туристов в регионе.

Отдельное внимание в прогнозе уделено развитию рынка труда до 2035 г., что будет достигаться за счёт развития всех уровней профессионального образования и форм реализации образовательных программ, ориентированных на спрос

инновационной экономики и потребности современного рынка труда, повышение конкурентоспособности рабочей силы, развитие кадрового потенциала организаций и т.д. Это определяет особую важность решения проблем кадрового обеспечения индустрии туризма и гостеприимства Чувашской Республики в рамках реализации государственной политики в сфере туризма.

III. Согласно Бюджетному прогнозу Чувашской Республики на период до 2035 г., объёмы финансирования государственной программы «Развитие туризма и индустрии гостеприимства» за счёт средств республиканского бюджета снижаются с 84 млн руб. в 2022 г. до 15,7 млн руб. в 2035 г. При этом в 2024 и 2025 гг. указан самый низкий объем финансирования – 10,4 млн руб., в дальнейшем объёмы финансирования постепенно увеличиваются с ежегодной динамикой в диапазоне от 3% до 6%. Средства федерального бюджета указаны только в 2022 г., в остальные годы финансирование за счёт федеральных средств не прогнозируется. Это определяет особую актуальность организации работы по привлечению средств федерального бюджета на развитие туризма из различных источников.

Стоит отметить, что при формировании консолидированного бюджета Чувашской Республики в приоритетном порядке будут предусматриваться бюджетные ассигнования на финансирование региональных проектов, направленных на реализацию национальных и федеральных проектов. В связи с этим требуется активизировать участие региона не только в национальном проекте «Туризм и индустрия гостеприимства», но и в других национальных проектах, средства которых могут быть направлены на привлечение внебюджетных инвестиций, развитие предпринимательства в сфере туризма, а также создание обеспечивающей инфраструктуры.

IV. В соответствии с Прогнозом социально-экономического развития Чувашской Республики на 2024–2026 гг. сфера туризма также отнесена к драйверам

экономического роста республики в отраслевом разрезе в 2024–2026 гг.

Несмотря на приоритет мер по обеспечению занятости населения, в прогнозе заложена тенденция к снижению численности занятых в экономике в сфере деятельности гостиниц и предприятий общественного питания с 11,8 тыс. чел. в 2021 г. до 11,4 тыс. чел. в 2026 г. Это является дополнительным аргументом к реализации мероприятий по повышению кадрового потенциала сферы туризма.

V. В Плате мероприятий на 2021–2025 гг. по реализации Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 г. заложены мероприятия, как непосредственно имеющие отношение к развитию туризма, так и обладающие косвенным влиянием. Предложенные мероприятия, в целом, коррелируют с текстом стратегии.

В частности, по цели 4 «Развитие человеческого капитала и социальной сферы в Чувашской Республике. Повышение уровня и качества жизни населения» предусмотрено:

- 1) развитие медицинской и санаторно-курортной реабилитации на базе санаторно-курортных организаций в Чувашской Республике;
- 2) развитие медицинского туризма;
- 3) повышение туристической привлекательности Чувашии, повышение имиджа Чувашии на международном уровне (при этом стоит отметить, что заложенный в задаче 4.2. «Совершенствование сферы потребления и повышение качества жизни населения» фестиваль национальной кухни «Гостеприимная Чувашия» проводился только один раз, в 2021 г. С точки зрения развития событийного туризма рекомендуется проводить подобные мероприятия на ежегодной основе);
- 4) привлечение иностранных абитуриентов, сочетание практико-ориентированного обучения с образовательным туризмом, в том числе за счёт организации Международной летней школы

по русскому языку и культуре для иностранных граждан;

- 5) увеличение посещаемости музеев Чувашии за счёт модернизации и реконструкции государственных и муниципальных музейных учреждений.

В задаче 4.8 «Развитие туризма» приведены перечни инфраструктурных, социальных и инвестиционных проектов, направленных на реализацию стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 г. Ниже (табл. 1) приведены результаты анализа указанных проектов в разрезе их категорий и территориального расположения в муниципальных образованиях республики.

Таблица 1 – Распределение инфраструктурных, социальных и инвестиционных проектов в сфере туризма, направленных на реализацию стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2035 г.

Table 1 – Distribution of infrastructure, social projects and investment projects in tourism aimed at implementing the strategy for the socio-economic development of the Chuvash Republic until 2035

Муниципальное образование	Количество проектов (ед.)	
	инфраструктурных и социальных	инвестиционных
	/ объём инвестиций (млн руб.)	
Алатырский р-н	1 / 15	
Канашский р-н	1 / 15	
Козловский р-н	5 / 687,14	4 / 298
Красноармейский р-н	2 / 60	
Мариинско-Посадский р-н	6 / 563,29	4 / 1610
Цивильский р-н	1 / 150	2 / 120
Чебоксарский р-н		3 / 182,1
Ядринский р-н		1 / 6,3
Яльчикский р-н		1 / 100
Алатырь		1 / 160,2
Новочебоксарск	1 / 320	
Чебоксары	12 / 2972,39	19 / 3963,5
ИТОГО	29 / 4782,82	35 / 6440,1

Анализ реализуемых и планируемых к реализации инфраструктурных, социальных и инвестиционных проектов в сфере

туризма выявил неоднородность их распределения по территории республики: больше всего проектов сосредоточено в северной части региона (Чебоксары, Чебоксарский, Мариинско-Посадский, Козловский, Ядринский муниципальные округа) – 86% проектов. Количество и объём инвестиций в объекты, финансируемые из внебюджетных источников, превышает количество и объём инвестиций в объекты, финансируемые за счёт средств бюджетов разных уровней, в 1,2 и 1,3 раза соответственно, что значительно ниже принятого соотношения бюджетных и внебюджетных инвестиций (примерно 1 к 3). Следовательно, необходимо создавать условия для увеличения доли внебюджетных инвестиций в сферу туризма региона.

VI. Анализ государственных программ с точки зрения вклада в развитие туризма проводился в соответствии с перечнем государственных программ, утверждённым распоряжением Кабинета Министров Чувашской Республики от 20.07.2018 №522-р.

Необходимо отметить, что структурно все программы распределены по функциональным группам, в том числе в соответствии с национальными целями развития России до 2030 г., утверждёнными Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 №474:

- 1) Сохранение населения, здоровье и благополучие людей.
- 2) Возможности для самореализации и развития талантов.
- 3) Комфортная и безопасная среда для жизни.
- 4) Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.
- 5) Развитие науки, промышленности и технологий.
- 6) Цифровая трансформация.
- 7) Эффективное государственное управление.

В результате анализа содержания государственных программ предлагается распределить их (табл. 2) по критерию применимости к развитию туризма (прямая, косвенная), а также по перспективности

для развития приоритетных видов туризма (культурно-познавательный, сельский, экологический и т.п.).

Стоит отметить, что в некоторых государственных программах развитие тех или иных видов туризма обозначено в задачах программы без конкретизации мероприятий и соответствующего финансирования.

Отдельно следует сказать о профильной государственной программе Чувашской Республики «Развитие туризма и индустрии гостеприимства». Она состоит из трёх подпрограмм:

- 1) «Развитие туристической инфраструктуры»;
- 2) «Повышение доступности туристических продуктов»;
- 3) «Обеспечение реализации государственной программы Чувашской Республики «Развитие туризма и индустрии гостеприимства».

Приоритетной задачей государственной программы определено внедрение комплексного подхода к планированию и развитию туристско-рекреационных территорий на основе их зонирования.

Ещё одна важная задача для развития сферы туризма – увеличение числа рабочих мест и повышение уровня профессиональной компетенции кадров туристской индустрии – не обеспечена соответствующими мероприятиями, способствующими её достижению.

Следует обратить внимание на целевые показатели государственной программы. В приложении 1 к Программе, в котором содержатся сведения о целевых показателях (индикаторах) государственной программы и входящих в её состав подпрограмм, в основном приведены показатели, связанные с исполнением мероприятий программы, при этом недостаточно показателей, свидетельствующих о непосредственном эффекте от реализации программы для туристской отрасли региона и определяющих вклад индустрии туризма и гостеприимства в социально-экономическое развитие республики.

Отмечается большое количество мероприятий, направленных на строительство объектов обеспечивающей и туристской инфраструктуры, – в общей сложности 118 ед. Реализация данных мероприятий осуществляется за счёт субсидий, предоставляемых из республиканского бюджета бюджетам муниципальных и городских округов на софинансирование строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, входящих в состав инвестиционного проекта по созданию комплекса обеспечивающей инфраструктуры туристско-рекреационных территорий в Чувашской Республике.

VII. Важное значение с точки зрения пространственного планирования развития туризма и выполнения задачи государственной программы Чувашской Республики «Развитие туризма и индустрии гостеприимства» по внедрению комплексного подхода к развитию туристско-рекреационных территорий в регионе имеет Схема территориального планирования Чувашской Республики. Схема является градостроительным документом регионального уровня и составляет основу для разработки всех других документов территориального планирования Чувашской Республики, а также обеспечивает согласованное развитие республики.

Схема территориального планирования разработана расчётным сроком до 2040 г., первая очередь проектирования – до 2025 г. Она включает карты планируемого размещения объектов республиканского значения, относящихся к следующим областям, которые могут быть использованы для развития туризма:

- 1) транспорт (железнодорожный, водный, воздушный транспорт), автомобильные дороги регионального или межмуниципального значения;
- 2) образование;
- 3) здравоохранение;
- 4) физическая культура и спорт;
- 5) энергетика.

Таблица 2 – Распределение государственных программ Чувашской Республики (ГП ЧР) по степени применимости к развитию туризма
Table 2 – Distribution of state programs of the Chuvash Republic by degree of applicability to tourism development

Степень применимости	Перспективные виды туризма						Обеспечивающая инфраструктура, развитие бизнеса
	культурно-познавательный	сельский	экологический	медицинский	спортивный		
1.	ГП ЧР «Развитие образования»	ГП ЧР «Комплексное развитие сельских территорий Чувашской Республики»	ГП ЧР «Развитие потенциала природно-сырьевых ресурсов и обеспечение экологической безопасности»				ГП ЧР «Развитие транспортной системы Чувашской Республики»
2.	ГП ЧР «Развитие культуры»	ГП ЧР «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Чувашской Республики»					ГП ЧР «Экономическое развитие Чувашской Республики»
3.							
1.				ГП ЧР «Развитие здравоохранения»	ГП ЧР «Социальная поддержка граждан»		ГП ЧР «Развитие строительного комплекса и архитектуры»
2.							ГП ЧР «Формирование современной городской среды на территории Чувашской Республики»
3.							ГП ЧР «Комплексное развитие сельских территорий Чувашской Республики»
4.							ГП ЧР «Цифровое общество Чувашии»

Следует отметить, что в сведениях об объектах туристско-рекреационного комплекса, планируемых к размещению на территории Чувашской Республики, представлено только 3 объекта. Из этого следует, что в дальнейшем работа по планированию развития туризма в регионе должна вестись в тесном взаимодействии с органами исполнительной власти, отвечающими за реализацию Схемы территориального планирования Чувашской Республики.

Также был проведён анализ документов стратегического планирования муниципального уровня. Для анализа выбран ряд муниципальных образований Чувашской Республики, обладающих наибольшим потенциалом в сфере туризма и максимальным туристским потоком: г. Чебоксары, г. Новочебоксарск, Канашский, Ядринский, Мариинско-Посадский, Козловский муниципальные округа.

Следует отметить, что развитие внутреннего и въездного туризма является одной из целей стратегий социально-экономического развития всех муниципальных образований. При этом по целевому признаку сфера туризма отнесена к развитию человеческого капитала и социальной сферы, повышению уровня и качества жизни населения.

В документах стратегического планирования муниципального уровня определены приоритетные для каждого муниципалитета виды туризма. Ключевыми направлениями в сфере туризма являются: вовлечение в туристский оборот незадействованных ресурсов с постепенной реконструкцией туристско-рекреационной инфраструктуры; брендинг муниципальных образований как туристических центров, привлекательных для туристов. Указывается, что повышению туристской привлекательности населённых пунктов будет способствовать развитие строительного комплекса, благоустройство общественных территорий (площадей, набережных, улиц, пешеходных зон, скверов, парков, иных территорий), а устойчивому развитию сельских территорий – развитие сельского

туризма, благодаря уникальным природным ландшафтам и водным объектам.

Вместе с тем, в основных показателях прогнозов социально-экономического развития муниципалитетов используется очень мало показателей, связанных с туризмом, что не позволяет объективно оценить вклад туристской отрасли в локальную экономику.

Не всегда при наличии муниципальных программ в сфере туризма они коррелируют со стратегиями социально-экономического развития муниципалитетов. Наблюдается диспропорция между объёмами финансирования таких программ из бюджетных и внебюджетных источников.

Выводы

Проведённый анализ документов стратегического планирования регионального и муниципального уровней на примере Чувашской Республики с точки зрения учёта в них интересов туристской отрасли позволил сделать следующие наблюдения и рекомендации:

1. В стратегиях социально-экономического развития территорий сфера туризма относится к стратегической цели, связанной с развитием человеческого капитала и социальной сферы, повышением уровня и качества жизни населения. Это накладывает свою специфику на определение приоритетов и задач по развитию туристской отрасли, а также на формирование содержания остальных документов стратегического планирования. Считаем целесообразным при планировании развития туризма на уровне регионов и муниципалитетов относить данную отрасль к стратегическим целям, связанным с повышением конкурентоспособности экономики, созданием благоприятных условий для привлечения инвестиций, развития бизнеса и предпринимательских инициатив.

2. Большое число планируемых и реализуемых мероприятий и проектов по развитию туристской отрасли в Чувашской Республике сосредоточены на определённых территориях, преимущественно в её северной части: региональный центр, крупные и

экономически развитые муниципальные округа, побережье реки Волга. Учитывая, что одной из основных целей социально-экономического развития Чувашской Республики является сбалансированное пространственное развитие территорий, необходимо учитывать перспективы пространственного развития туристской отрасли, расширяя географию распределения туристских потоков и формирования инфраструктуры в разных частях региона.

3. В целях повышения финансовой устойчивости реализации документов стратегического планирования следует большее внимание уделять участию в национальных и федеральных проектах, более активно работать над привлечением средств федерального бюджета на развитие туризма из различных источников: малый и средний бизнес, сельское хозяйство, образование, культура и т.п. Важно избегать диспропорции между объёмами финансирования программных документов из бюджетных и внебюджетных источников.

4. Достижению мультипликативного эффекта от реализации документов стратегического планирования в сфере туризма на региональном уровне будет способствовать обеспечение единства подходов и преемственности в разработке соответствующих документов (стратегии социально-экономического развития, концепции, программы) на муниципальном уровне. Также необходимо обеспечивать корреляцию муниципальных программ в сфере туризма со стратегиями социально-экономического развития муниципалитетов.

5. Для обеспечения объективного контроля и оценки эффектов от реализации документов стратегического планирования важно использовать наиболее релевант-

ные с точки зрения ожидаемых результатов и их вклада в социально-экономическое развитие региона показатели, а не только показатели, связанные с исполнением соответствующих мероприятий. При этом помимо показателей, отражающих чисто туристскую специфику (объем туристского потока, количество мест в коллективных средствах размещения, средняя продолжительность пребывания туристов в регионе и т.п.), необходимо также рассчитывать долю туризма в ВРП, объем инвестиций, налоговых поступлений, количество созданных рабочих мест и др.

Это относится, прежде всего, к прогнозам социально-экономического развития субъектов РФ и муниципалитетов, в которых используется очень мало показателей, связанных с туризмом, что не позволяет объективно оценить вклад туристской отрасли в локальную экономику.

6. При формулировании задач реализации документов стратегического планирования следует обеспечивать их соответствующими мероприятиями и финансированием. Зачастую в таких документах описывается приоритетность развития тех или иных видов туризма без конкретизации необходимых мер и средств, направленных на реализацию подобной задачи.

7. Одним из вариантов решения проблемы несогласованности документов стратегического планирования является применение сценарного подхода, который часто используется в зарубежной практике. Разработка и внедрение разных сценариев развития туристской отрасли позволяет эффективно распределять имеющиеся ресурсы, исходя из возможностей и интересов разных территорий, оперативно реагировать на изменяющиеся условия внешней среды.

Список источников

1. Анимича Е.Г., Власова Н.Ю. Градovedение. Екатеринбург: Изд-во Уральского гос. экономич. ун-та, 2010. 433 с.
2. Антипин И.А. Региональное стратегическое планирование и управление: теоретические и методологические основы: Монография. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экономич. ун-та, 2021. 237 с.

3. Антипин И.А., Власова Н.Ю., Иванова О.Ю. Стратегические приоритеты управления пространственными диспропорциями социально-экономического развития регионов России // Управленец. 2020. Т.11. №6. С. 28–43. DOI: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-3.
4. Васильев А.А. Система муниципального управления: Учебник. М.: KnoРус, 2015. 734 с.
5. Жихаревич Б.С., Климанов В.В., Марача В.Г. Шокоустойчивость территориальных систем: концепция, измерение, управление // Региональные исследования. 2020. №3. С. 4–15. DOI: 10.5922/1994-5280-2020-3-1.
6. Орлов Е.В. Оценка согласованности региональных и муниципальных документов стратегического планирования // Экономика региона. 2023. Т.19. №3. С. 711-728. DOI: 10.17059/ekon.reg.2023-3-8
7. Попов Р.А., Пузанов А.С. Стратегическое планирование на местном уровне. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. 144 с.
8. Dou H., Clerc P., Juillet A. Changing priorities for strategic planning from national to territorial levels // Foresight and STI governance. 2020. Vol.14. Iss.3. Pp. 88-99. DOI: 10.17323/2500-2597.2020.3.88.

References

1. Animitsa, E. G., & Vlasova, N. Yu. (2010). *Gradovedenie [Urban Studies]*. Ekaterinburg: Ural State University of Economics Publ. (In Russ.).
2. Antipin, I. A. (2021). *Regionalnoe strategicheskoe planirovanie i upravlenie: teoreticheskie i metodologicheskie osnovy [Regional Strategic Planning and Management: Theoretical and Methodological Foundations]*: A monograph. Ekaterinburg: Ural State University of Economics Publ. (In Russ.).
3. Antipin, I. A., Vlasova, N. Yu., & Ivanova, O. Yu. (2020). Strategicheskie prioritety upravleniya prostranstvennymi disproportsiyami sotsialno-ekonomicheskogo razvitiya regionov Rossii [Strategic priorities for managing spatial inequalities in the socio-economic development of the Russian regions]. *Upravlenets [The Manager]*, 11(6), 28–43. doi: 10.29141/2218-5003-2020-11-6-3. (In Russ.).
4. Vasiliev, A. A. (2015). *Sistema munitsipal'nogo upravleniya [Municipal governance system]*: Textbook. Moscow: KnoРус. (In Russ.).
5. Zhikharevich, B. S., Klimanov, V. V., & Maracha, V. G. (2020). Shokoustojchivosti territorialnykh sistem: kontseptsiya, izmerenie, upravlenie [Resilience of the territory: Concept, measurement, governance]. *Regionalnyye issledovaniya [Regional Studies]*, 3, 4–15. doi: 10.5922/1994-5280-2020-3-1. (In Russ.).
6. Orlov, E. V. (2023). Otsenka soglasovannosti regionalnykh i munitsipalnykh dokumentov strategicheskogo planirovaniya [Assessment of the Consistency of Regional and Municipal Strategic Planning Documents]. *Ekonomika regiona [Economy of regions]*, 19(3), 711-728. doi: 10.17059/ekon.reg.2023-3-8. (In Russ.).
7. Popov, R. A., & Puzanov, A. S. (2023). *Strategicheskoe planirovanie na mestnom urovne [Strategic planning at the local level]*. Moscow: Institute of Economics of the City Foundation. (In Russ.).
8. Dou, H., Clerc, P., & Juillet, A. (2020). Changing priorities for strategic planning from national to territorial levels. *Foresight and STI Governance*, 14(3), 88-99. doi: 10.17323/2500-2597.2020.3.88.