

АНАЛИЗ ПРОГРАММ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В АЛТАЙСКОМ КРАЕ И РЕСПУБЛИКЕ АЛТАЙ

О.В. Отто, А.А. Куликова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Аннотация. Программно-целевой подход в управлении развитием сферы туризма и путешествий продолжает совершенствоваться с опорой на синтезированное сочетание в первую очередь как рекреационно-географического, так и маркетингово-аналитического подходов. Анализируются основные показатели программ стратегического развития в сфере туризма в Алтайском крае и Республике Алтай. Приводится оценка эффективности государственных программ Алтайского региона.

Ключевые слова: сравнительный анализ, статистическая информация, сфера туризма, программы развития.

COMPARATIVE ANALYSIS OF PROGRAMS FOR STRATEGIC DEVELOPMENT OF TOURISM IN THE ALTAI KRAI AND THE REPUBLIC OF ALTAI

O.V. Otto, A.A. Kulikova

Altai State University, Barnaul, Russia

Annotation. The program-targeted approach to managing the development of tourism and travel continues to improve based on a synthesized combination, primarily of both recreational-geographical and marketing-analytical approaches. The main indicators of strategic development programs in the field of tourism in the Altai Territory and the Altai Republic are analyzed. An assessment of the effectiveness of state programs in the Altai region is given.

Keywords: comparative analysis, statistical information, tourism, development programs.

Введение

Программно-целевой метод управления уже достаточно давно используется для регулирования социально-экономического развития как отдельных видов экономической деятельности, так и территорий. Первая целевая программа развития туризма в России была разработана в конце 90-х гг., и к настоящему времени сложилась многоуровневая система документов, включающая федераль-

ные, региональные и муниципальные программы. Программирование (программно-целевой метод) на современном этапе рассматривается как способ решения крупных и сложных социально-экономических проблем посредством выработки и проведения органами управления (с привлечением участников, исполнителей) системы взаимоувязанных программных мер, направленных на достижение целей устранения, подавления, смягчения возникшей проблемы. Это выражается в виде разработки и практической реализации периодически дополняемой и изменяемой совокупности целевых экономических мероприятий [4].

Мировая эпидемиологическая ситуация оказала огромное влияние на развитие туризма на всех уровнях. По данным ежегодного исследования Всемирного совета по туризму и путешествиям (WTTC) с участием экспертов Oxford Economics за 2020 год, ВВП сектора туризма и путешествий сократился почти на 50% по сравнению с предыдущим годом – с 9,2 до 4,7 млрд дол. На 20% уменьшилось количество рабочих мест в сфере туризма, а инвестиции в этой области снизились на 39% [8]. Ухудшилось и положение России на мировом рынке услуг сферы путешествий и туризма. В рейтинге стран «Группы двадцати» страна занимает только 15-ю позицию. Экономический вклад сферы путешествий и туризма в ВВП страны, будучи и так одним из самых низких в этой группе, сократился с 4,9 до 2,7% [8]. В таких сложных условиях возрастает роль государства в поддержке отдельных отраслей.

В настоящее время Федеральным агентством по туризму реализуются следующие государственные программы: Подпрограмма «Туризм» Государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», Программа доступных путешествий (туристический кешбэк) и Программа по частичной компенсации затрат, связанных с оплатой туристских услуг в организациях отдыха детей и их оздоровления.

Мероприятия этих программ направлены на поддержку экономического положения предприятий и организаций сферы туризма и путешествий, а также комплексное развитие внутреннего туризма в Российской Федерации.

Активно разрабатываются программы развития туристской сферы и на региональном уровне. Объектом нашего изучения стали программы развития туризма двух соседних регионов Сибирского федерального округа – Алтайского края и Республики Алтай.

Материалы и методы исследования

Исследование проводилось с помощью анализа статистических данных Федеральной службы государственной статистики России (Росстата) и ее территориальных подразделений [7].

Результаты и их обсуждение

Туризм является одним из приоритетных направлений социально-экономического развития и Республики Алтай и Алтайского края. В Республике Алтай в 2020 г. отдых туристов обеспечивали 910 субъектов туристской индустрии,

в том числе 388 коллективных средств размещения (КСР) и 426 сельских дома, 23 туроператора и 73 турфирмы. В период активного туристического сезона 2020 г. загрузка коллективных средств размещения (КСР) составила 80% в будние дни и 100% в выходные. Количество мест единовременного размещения туристов в КСР составило 17 621 мест, из них круглогодичных мест – 9 716 (55,1% от общего количества). Количество мест единовременного размещения туристов в сельских домах составило 3 575 мест, из них круглогодичных мест – 1 462 (40,1% от общего количества).

Туристский поток в Республику Алтай за 2020 г. вырос на 1% по сравнению с предыдущим годом и достиг 2,2 млн туристских посещений. В течение года турпоток был распределен следующим образом:

- период май-сентябрь включительно – 1475,5 тыс. посещений (67%);
- активный турсезон: июнь – август включительно – 1173,9 тыс. посещений (53,5%);
- межсезонье: апрель, октябрь, ноябрь – 375,6 тыс. посещений (17%);
- зимний сезон: январь, февраль, март, декабрь – 349,1 тыс. посещений (15,8%) [6].

В период высокого туристского сезона наибольшей популярностью у рекреантов пользуются следующие виды услуг: рекреационный туризм (востребован у 50% туристов), экскурсии к природным и историко-культурным объектам (23%), экстремальные аттракционы (7%), многодневные пешие и конные походы (5%), лечебно-оздоровительные услуги (8%).

В федеральном перечне классифицированных туристских объектов от Республики Алтай числится 55 туристских объектов, из них: «5 звезд» 4 объекта; «4 звезды» 3 объекта; «3 звезды» 10 объектов; «2 звезды» 2 объекта; «1 звезда» 6 объектов и «без звезд» 30 объектов.

В регионе реализуется государственная программа «Развитие внутреннего и въездного туризма», утвержденная в 2020 г. Основными целями программы являются:

- повышение конкурентоспособности туристского рынка Республики Алтай;
- удовлетворение потребностей российских и иностранных граждан посредством качественных туристских услуг в Республике Алтай [1].

Общий объем финансового обеспечения мероприятий программы составит около 3,8 млрд рублей. Главную роль в финансировании играет федеральный бюджет, на который приходится 70% предполагаемых затрат (2,6 млрд). Вклад республиканского бюджета Республики Алтай составит 179 млн рублей, или около 5% всех затрат. Будут привлечены и частные инвестиции в объеме 939 млн рублей, что составит 25% [1].

В результате реализации программы к концу 2025 г. будут достигнуты следующие показатели:

- рост объема платных услуг, оказанных населению в сфере внутреннего и въездного туризма (включая услуги турфирм, гостиниц и аналогичных средств размещения), а также выездного туризма (в части услуг, оказанных резидентами российской экономики выезжающим в зарубежные страны туристам) до 4,91 млрд рублей;
- увеличение туристского потока до 2,7 млн человек;
- рост количества лиц, занятых при формировании, продвижении и реализации туристского продукта и иной деятельности по организации путешествий до 10,4 тыс. человек.

Основными структурными элементами являются подпрограммы «Создание и развитие туристской инфраструктуры»; «Повышение качества туристского продукта и развитие туристского рынка»; «Продвижение туристского продукта Республики Алтай на внутреннем и мировом туристских рынках».

В 2020 г. был проведен конкурс на предоставление грантов из республиканского бюджета на поддержку общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма, объем средств, предусмотренных на поддержку инициатив в 2020 году, составил 6,77 млн рублей.

Основными направления проектов стали:

- приобретение туристского оборудования, модульных гостиниц, оборудования для пунктов проката, объектов туристского показа и объектов развлекательной инфраструктуры, включая детские развлекательные комплексы, при условии обеспечения последующей эксплуатации указанных объектов в соответствии с целевым назначением, а также приобретение оборудования и снаряжения в целях обеспечения эксплуатации туристских объектов, в том числе товаров для отдыха и спортивного инвентаря;
- разработка новых туристских маршрутов (включая маркировку, навигацию, обеспечение безопасности, организацию выделенных зон отдыха), мобильных приложений — путеводителей по туристским маршрутам и создание аудиогидов;
- реализация социальных проектов, направленных на создание и развитие доступной туристской среды для людей с ограниченными возможностями здоровья, стимулирование развития инклюзивного туризма (оборудование пандусов, подъемников, адаптационные работы по созданию безбарьерной среды и т.п.) [1].

Кроме этого, в этом году была оказана государственная поддержка развитию обеспечивающей и туристской инфраструктуры туристско-рекреационных кластеров Республики Алтай на общую сумму 5,65 млн. руб.

Общий объем финансирования государственной программы Республики Алтай «Развитие внутреннего и въездного туризма» в 2020 г. составил

263 441,4 тыс. рублей, в том числе из федерального бюджета – 73 949,5 тыс. рублей, из краевого бюджета – 184 073,1 тыс. рублей, из местного бюджета – 5 418,8 тыс. рублей [1].

Туристско-рекреационный комплекс Алтайского края включает 41 санаторно-курортное учреждение; 305 гостиниц и иных коллективных средств размещения; 164 турбазы и организации отдыха; 180 сельских (гостевых) домов. Единовременная вместимость средств размещения в регионе составляет порядка 50 тыс. мест, из них 21 тыс. мест круглогодичного действия. Туроператорские и турагентские услуги в регионе оказывают 221 организация.

В 2019 году Алтайский край с туристическими целями посетило 2 млн человек, что на 54% больше, чем в 2018 г. Согласно официальной статистике, 85% туристов проводят в регионе от одного до трех дней. Стоит отметить, что количество отдыхающих в Алтайском регионе постепенно увеличивается в общем объеме туристов России.

Средний темп роста туристического потока в регионе составляет 11%, а в городах – 8%. Большая часть туристического потока (62%) приходится на 3 города Алтайского края (Барнаул – 21%, Белокуриха – 12%, Бийск – 9%) и 2 региона (Алтайский – 12%, Смоленский – 8%).

Но по результатам 2020 г. количество туристов и экскурсантов, совершивших путешествия по Алтайскому краю, сократилось до 1,2 млн человек.

В Алтайском крае так же, как в Республике Алтай утверждена новая государственная программа в сфере туризма «Развитие туризма в Алтайском крае» на период 2020-2024 годы [2].

Общий объем финансирования государственной программы составляет 1884247,8 тыс. рублей. Основными источниками средств выступают федеральный и краевой бюджеты, на которые приходится 46 и 53% всех затрат. Планируется и привлечение средств местных бюджетов в объеме 6,4 млн рублей.

В результате реализации программы численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения, достигнет 791,55 тыс. человек; объем предоставленных платных услуг туристскими организациями и коллективными средствами размещения в 2024 г. составит 6029,6 млн рублей; а объем инвестиций в основной капитал в туристскую инфраструктуру составит не менее 500 млн рублей в год [2].

Структурно выделены четыре подпрограммы: «Развитие приоритетных проектов в сфере туризма, стимулирование предпринимательских и общественных инициатив»; «Развитие санаторно-курортного комплекса Алтайского края»; «Повышение качества и конкурентоспособности туристских и сопутствующих услуг»; «Продвижение туристского продукта региона на российский и зарубежный рынки».

Подпрограмма «Развитие приоритетных проектов в сфере туризма, стимулирование предпринимательских и общественных инициатив» включает:

1. Развитие особой экономической зоны туристско-рекреационного типа (Алтайский район) (далее – «ОЭЗ»).

2. Развитие игровой зоны (Алтайский район).
 3. Развитие туристского кластера «Катунь» (Алтайский район).
 4. Развитие туристского кластера «Белокуриха – Предгорье Алтая» (г. Белокуриха, Смоленский район).
 5. Развитие туристского кластера «Барнаул – горнозаводской город. 2 этап» (г. Барнаул).
 6. Развитие спортивно-туристского кластера «Тягун» (Заринский район).
 7. Развитие автотуристского кластера «Золотые ворота» (г. Бийск).
 8. Предоставление субсидий в сфере туризма [2].
- Проведем сравнительный анализ программ развития Алтайского региона (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ программ развития туристической отрасли
Алтайского края и Республики Алтай

Наименование показателя	Алтайский край	Республика Алтай
Наличие программы	+	+
Информированность о программе в регионе	+	+
Период проведения	2020-2024 годы (без разделения на этапы)	2020-2025 годы
Объемы финансирования программы	1884247,8 тыс. руб.	3767984,2 тыс. руб.
Целевые показатели	<ul style="list-style-type: none"> – доля туристских и санаторно-оздоровительных услуг в валовом региональном продукте Алтайского края с учетом мультипликативного эффекта; – темп роста числа лиц, размещенных в коллективных туристских средствах размещения (нарастающим итогом); – темп роста численности работающих в сфере туризма (нарастающим итогом); – коэффициент обеспеченности персоналом в сфере оказания туристских и санаторно-оздоровительных услуг; – доля постоянных работников в общем объеме обслуживающего персонала в сфере оказания туристских и санаторно-оздоровительных услуг; – доля круглогодичных мест размещения туристов в их общем количестве 	<ul style="list-style-type: none"> – объем платных услуг, оказанных населению в сфере внутреннего и въездного туризма (включая услуги турфирм, гостиниц и аналогичных средств размещения), а также выездного туризма (в части услуг, оказанных резидентами российской экономики выезжающим в зарубежные страны туристам); – туристский поток; – количество лиц, занятых при формировании, продвижении и реализации туристского продукта и иной деятельности по организации путешествий

Несмотря на общие подходы к разработке программ развития туризма и типовую структуру документа, существуют значительные различия. Программа Алтайского края отличается более высоким уровнем наполнения, разнообразием элементов и достаточно полными целевыми показателями, при этом объем финансирования значительно ниже, чем в программе развития туризма Республики Алтай.

Приведем анализ оценки эффективности мероприятий государственных программ, уже реализованных за 2020 год (табл. 2).

Таблица 2

Оценка эффективности государственной программы Алтайского региона

Оценка эффективности	Алтайский край (средняя)			Республика Алтай (средняя)		
Комплексная оценка (%)	88,4			89,5		
оценка степени достижения цели, решения задачи (%)	93,7			93,6		
оценка уровня финансирования мероприятий (%)	81,0			75,2		
план (тыс. руб.)	225197,0			311786,9		
факт	182512,0			234509,6		
выполнение мероприятий (тыс.руб.)	90,6			95,7		
план (ед.)	32			23		
факт (ед.)	29			22		
Наименование индикатора (показателя) государственной программы	Оценка степени достижения цели, решения задачи государственной программы					
	Алтайский край			Республика Алтай		
	план	факт	%	план	факт	%
Темп роста числа лиц, размещенных в коллективных туристских средствах размещения	110,0	111,0	100	122,0	123,3	100
Темп роста численности работающих в сфере туризма	104,0	95,0	91,3	130,0	125,0	96,15
Коэффициент обеспеченности персоналом в сфере оказания туристских и санаторно-оздоровительных услуг	0,3	0,3	100	0,5	0,5	100
Доля постоянных работников в общем объеме обслуживающего персонала в сфере оказания туристских и санаторно-оздоровительных услуг	74,0	74,0	100	65,0	65,0	100
Доля круглогодичных мест размещения в их общем количестве	42,0	41,0	97,6	50,0	50,0	100

На развитие туристской отрасли в 2020 г. в рамках реализации региональной программы «Развитие туризма в Алтайском крае» было направлено более миллиарда рублей. Это средства, привлеченные из федерального бюджета на строительство обеспечивающей инфраструктуры, деньги консолидированного бюджета края, а также средства частных инвесторов [3].

Поток туристов в июле-сентябре в Алтайском крае увеличился на 13,2% в сравнении с аналогичным периодом 2019 г. и практически остался на уровне прошлого года в новогоднее время. Тем не менее общее число туристов и экскурсантов, отдыхающих в крае, сократилось более чем на 40%. Пропорционально уменьшилась и численность лиц, размещенных в коллективных средствах размещения – на 41,8% (в СФО – на 47,8%, в России – на 45%). Основной туристический поток края формировали жители соседних регионов: Новосибирской, Кемеровской, Томской, Омской областей и Красноярского края. Заметно возросла доля Москвы и крупных регионов западной части России, составив около 10% [3].

Турпоток Республики Алтай по итогам составил 620 тыс. человек, но это с учетом того, что в течение нескольких месяцев туристические объекты были закрыты из-за ограничений, связанных с пандемией. Увеличению туристического потока в регион способствует, прежде всего, транспортная доступность. Так, в пик летнего сезона маршрутная сеть аэропорта Горно-Алтайска расширяется до девяти направлений – Москва, Новокузнецк, Белокуриха, Томск, Новосибирск, Красноярск, Санкт-Петербург, также действуют внутренние рейсы – в Кош-Агач и Усть-Коксу.

Пассажиропоток в аэропорту Горно-Алтайск по итогам 2020 г. вырос почти на 45% в сравнении с 2019 г. и составил 148 тыс. пассажиров. В текущем году аэропорт обслужил уже более 100 тыс. человек [6].

Разработанные программы поддержки сферы туризма и путешествий на федеральном уровне оказались достаточно эффективными. Общая сумма финансовой поддержки превысила 900 млн рублей, из них более 70 млн рублей составили безвозмездные субсидии, около 600 млн рублей – кредиты на восстановление деятельности под 2% годовых, которые при выполнении условий сохранения численности персонала не нужно будет возвращать.

Выводы

Программно-целевой подход в управлении развитием сферы туризма и путешествий продолжает совершенствоваться. При этом представляется целесообразным дифференциация целей и разделение функциональных задач для программ федерального и регионального уровней.

Программы федерального целевого уровня должны ставить целью разработку национальных туристских продуктов и продвижение их на мировом рынке, т.е. внимание должно быть сосредоточено на развитии въездного туризма, его поддержке посредством последовательной государственной политики, создании национального имиджа.

Региональные целевые программы должны конкретизировать развитие сферы туризма с позиций своей специализации на его отдельных видах применительно к въездному и внутреннему туризму с учетом возможностей формирования турпродуктов по основным составляющим элементам и контингентам потребителей.

Сравнительный обзор программных документов регионов России на примере Алтайского края и Республики Алтай показывает, что основные цели и ожидаемые конечные результаты весьма схожи и воспроизводят основные параметры федеральной программы.

Необходимо усилить маркетинговую составляющую, именно: следует проводить более полный анализ потребностей туристов по всем сегментам, что усилит целенаправленность программы и, следовательно, ее действенность.

Используемый в программах комплекс показателей не отражает в полной мере правильность выбора программного подхода к решению вопроса эффективного развития туризма на территории региона. Поэтому наряду с предлагаемыми необходимо использовать другие количественные и качественные показатели развития отрасли (например, степень удовлетворенности потребностей туристов, пропускная способность территории и объектов туризма, степень использования инфраструктуры туризма, эффективность использования бюджетных и средств и другие).

Основной упор по реализации программы делается на органы власти и управления без широкого привлечения к решению проблем местного населения, общественных и научных организаций, предпринимателей и других заинтересованных лиц на взаимовыгодной основе.

Для достижения поставленных целей и повышения конкурентоспособности в условиях постоянной конкуренции, на наш взгляд необходимо, как минимум, скоординировать свои подходы в развитии туризма Алтайского региона, а в идеале – разработать единую программу, которая позволит комплексно и эффективно реализовать туристско-рекреационный потенциал территории.

Библиографический список

1. Постановление от 3 февраля 2020 года № 19 «Об утверждении государственной программы Республики Алтай «Развитие внутреннего и въездного туризма» (с изменениями на 29 декабря 2020 года) (в ред. Постановлений Правительства Республики Алтай от 24.09.2020 № 317, от 29.12.2020 № 439). [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/561715217> (дата обращения 19.04.2021)
2. Постановление от 29 декабря 2014 года № 589 «Об утверждении государственной программы Алтайского края «Развитие туризма в Алтайском крае» (с изменениями на 19 декабря 2019 года) (в ред. Постановления Администрации Алтайского края от 13.04.2016 № 124, Постановлений Правительства Алтайского края от 01.03.2017 № 65, от 24.04.2018 № 139, от 13.03.2019 № 77, от 19.12.2019 № 524). [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/561715217> (дата обращения 19.04.2021)
3. В Алтайском крае подвели итоги развития туротрасли в 2020 году [Электронный ресурс]. – URL: https://www.altairegion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-podveli-itogi-razvitiya-turotrasli-v-2020-godu_910264.html, открытый доступ к информационным ресурсам. – Загл. с экрана.
4. Даниленко Н.Н. Концепция развития туризма в регионе: основные положения // Регион: экономика, социология. – 2017. – № 4. – С. 41.
5. Отто О.В., Редькин А.Г. Мониторинг как эффективный механизм управления туристской индустрией региона (по материалам Алтайского края) // Отто О.В. // Сервис и туризм в новых социально-экономических и политических реалиях: актуальные задачи, проблемы и перспективы развития. Белгородский университет кооперации, экономики и права. – 2016. – С. 15-21.
6. Развитие туристической отрасли Республики Алтай [Электронный ресурс]. – URL: <https://altai-republic.ru/tourism/development/>. – Загл. с экрана.
7. РОСТАТ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/>, открытый доступ к информационным ресурсам. – Загл. с экрана.
8. Статистический бюллетень Росстата к Всемирному дню туризма – 2021. [Электронный ресурс]. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/23457>. – Загл. с экрана.

References

1. Resolution of February 3, 2020 No. 19 "On approval of the state program of the Republic of Altai" Development of domestic and inbound tourism "(as amend-

ed on December 29, 2020) (as amended by Resolutions of the Government of the Altai Republic of September 24, 2020 No. 317, of December 29 .2020 No. 439). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561715217> (date of access 04/19/2021)

2. Resolution of December 29, 2014 No. 589 "On approval of the state program of the Altai Territory" Development of tourism in the Altai Territory "(as amended on December 19, 2019) (as amended by the Resolution of the Administration of the Altai Territory No. 124 dated April 13, 2016, Government Resolutions Altai Territory dated 01.03.2017 No. 65, dated 24.04.2018 No. 139, dated 13.03.2019 No. 77, dated 19.12.2019 No. 524). URL: <https://docs.cntd.ru/document/561715217> (date of access 04/19/2021)

3. In the Altai Territory, the results of the development of the tourism industry in 2020 were summed up URL: https://www.altairegion22.ru/region_news/v-altaiskom-krae-podveli-itogi-razvitiya-turotrasli-v-2020-godu_910264.html, open access to information resources. – Title from the screen.

4. Danilenko N.N. The concept of tourism development in the region: basic provisions // Region: Economics, Sociology. – 2017. – No. 4. – P. 41.

5. Otto O.V., Redkin A.G. Monitoring as an effective mechanism for managing the tourism industry in the region (based on materials from the Altai Territory) // Service and tourism in the new socio-economic and political realities: urgent tasks, problems and development prospects. Belgorod University of Cooperation, Economics and Law. – 2016. – S. 15-21.

6. Development of the tourism industry of the Altai Republic URL: <https://altai-republic.ru/tourism/development/>. – Title. from the screen.

7. ROSTAT Federal State Statistics Service URL: <https://rosstat.gov.ru/>, open access to information resources. – Title from the screen.

8. Statistical Bulletin of Rosstat for the World Tourism Day – 2021. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/23457>. – Title. from the screen.

Авторская справка.

Отто Ольга Витальевна, к.г.н., доцент, Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия). E-mail: otto.olga@mail.ru

Куликова Алена Александровна, аспирант, Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия). E-mail: kulikova2039@gmail.com

Otto Olga Vitalievna, PhD.Geographer, Associate Professor, Altai State University (Barnaul, Russia). E-mail: otto.olga@mail.ru

Kulikova Alyona Aleksandrovna, postgraduate student of the Altai State University (Barnaul, Russia). E-mail: kulikova2039@gmail.com