

**УПРАВЛЕНИЕ ТУРИСТСКИМИ КЛАСТЕРАМИ РЕГИОНА  
НА ОСНОВЕ МЕТОДА ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ:  
ОПЫТ АЛТАЙСКОГО КРАЯ**

*О. А. Высоцкая*

**MANAGING REGIONAL TOURISM CLUSTER DEVELOPMENT  
IN TERMS OF RESULTS-BASED PLANNING APPROACH: A CASE OF ALTAI KRAY**

*O. A. Vysotskaya*

В связи с кризисной ситуацией, сложившейся в экономике России и затронувшей в существенной мере рынок выездного туризма, еще более актуальным стал вопрос активизации усилий на рынке внутреннего туризма с целью укрепления его конкурентных позиций. С 2010 – 2011 гг. активно создаются туристско-рекреационные кластеры, а руководство отраслью туризма на уровне региональных органов власти осуществляется в нашей стране на основе программно-целевого метода. В Алтайском крае определены 11 туристских кластеров различной специализации, в 2010 г. принята соответствующая целевая программа развития туристской сферы.

Целью статьи является анализ существующего опыта программно-целевого планирования и управления туристскими кластерами региона, выявляются проблемные пункты в ходе реализации целевой программы на региональном уровне, особенно в части мониторинга ключевых индикаторов исполнения программы. Предлагаются меры по совершенствованию данного метода с учетом специфики туристских кластеров как объектов программно-целевого управления.

As a result of crisis conditions in the Russian economy which influenced significantly the outbound tourism market development, the problem of activating the efforts on the inbound tourism market with the purpose of strengthening its competitive position has become more important lately. Tourism clusters have been created actively since 2010 – 2011, and tourism industry has been managed at the regional level by means of results-based approach. In Altai Kray 11 specialized tourism clusters have been outlined, and in 2010 a results-based tourism development programme was accepted.

The paper aims at conducting an analysis of results-based planning experience in the sphere of tourism clusters development, the problem issues in the process of results-based programme implementation are outlined at the regional level, especially in connection with the monitoring process of the key indicators of the programme. The author proposes the measures for improving the method with consideration of such specific features of tourism clusters as objects of results-based planning.

**Ключевые слова:** туристские кластеры, региональное развитие, программно-целевой метод, индикаторы программы, региональное управление.

**Keywords:** tourism clusters, regional development, results-based approach, program indicators, regional management.

В настоящее время сложились наиболее благоприятные условия для развития внутреннего туризма в российских регионах. По итогам 2014 г. количество туроператоров по внутреннему туризму увеличилось до 2626, тогда как в 2010 г. их было 1858, а численность компаний, специализирующихся на выездном и въездном туризме сократилась с 2753 до 1810.

Для региона развитие туризма означает его поступательное движение вперед, повышение качества жизни местного населения, а также устойчивое и резистентное к кризисным ситуациям социально-экономическое развитие смежных отраслей экономики. В Концепции социально-экономического развития РФ до 2020 г., и в Федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и выездного туризма в РФ (2011 – 2018 гг.)» (далее ФЦП) наиболее эффективным в развитии туристских территорий признан кластерный подход. Одним из методов реализации данного подхода на региональном уровне является программно-целевое планирование. Следует отметить, что процессы создания и функционирования региональных туристских кластеров как географических и экономических локализаций отражены в трудах большого количества исследователей [4; 6 – 9; 12; 14],

в то время как механизмы управления туристскими кластерами на региональном и муниципальном уровнях посредством метода программно-целевого планирования пока еще изучены в недостаточной степени и требуют более пристального внимания [1 – 3; 5].

Программно-целевое планирование – это метод реализации системного подхода в решении социально-экономических проблем крупного масштаба посредством установления логической последовательности «цели-пути-средства» и управления действиями в рамках установленной последовательности [10, с. 337]. Важнейшим инструментом метода являются целевые программы, которые представляют собой комплексы мероприятий (организационных, научно-исследовательских и т. п.), увязанные между собой по ресурсам, исполнителям и срокам и обеспечивают эффективное решение конкретных задач в различных областях развития российских регионов.

Процесс активной разработки и принятия целевых программ, предусматривающих кластерное развитие туристских территорий в России начался с 2010–2011 г. Этот процесс объединил все уровни управления туристско-рекреационной отраслью: федеральный, региональный и муниципальный.

Необходимость применения метода программно-целевого планирования в развитии туристских кластеров региона обусловлена множеством факторов: признание высокой степени значимости проблемы развития туризма в нашей стране, как «локомотива» регионального развития; очень высокая социально-экономическая, экологическая, культурная значимость результатов выполнения программы; большая ресурсоемкость мероприятий программы, что требует концентрации бюджетных средств; комплексность проблемы развития туристских кластеров и обусловленная этим необходимость организации продуктивного межведомственного взаимодействия, поскольку туристская отрасль – это совокупность различных отраслей экономики. Немаловажным фактором также является необходимость организации эффективной системы управления, мониторинга и контроля за достижением ключевых индикаторов программы со стороны государства [13].

Однако, как показывает практика управления, применение программно-целевого метода сопряжено с рядом проблем методического, правового и организационного характера. 25 октября 2011 г. Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления был проведен «круглый стол» на тему «Внедрение методов программно-целевого управления общественными финансами в муниципальных образованиях: опыт и проблемы». Были обозначены ключевые трудности, возникающие при разработке и внедрении целевых программ:

- отсутствие проработанной нормативно-правовой базы, регламентирующей порядок разработки и внедрения целевых программ на разных уровнях власти и местного самоуправления;

- слабая увязка мероприятий программы социально-экономического развития региона (муниципального образования) с мероприятиями долгосрочных и ведомственных целевых программ;

- отсутствие методологической базы по данному вопросу;

- отсутствие унифицированной системы показателей для мониторинга и оценки достижения поставленных целей программ в соответствии со спецификой уровня, на котором работает программа (федеральный, региональный, муниципальный, отраслевой и т. п.);

- механическое копирование программ других субъектов РФ, без учета специфики собственного социально-экономического положения и др.

Эти проблемы касаются всех сфер применения программно-целевого метода, в том числе, сферы туристских кластеров.

В Алтайском крае первая целевая программа «Развитие туризма в Алтайском крае на 2011 – 2016 гг.» была принята в 2010 г., вторая программа «Развитие туризма в Алтайском крае» – в 2014 г. Можно отметить две основные группы проблем: методологического и организационного обеспечения программ.

Методологический аспект проблемы связан, прежде всего, с определением туристского кластера региона и целевых индикаторов программ.

Автором были проанализированы восемь целевых программ развития туризма, включая ФЦП и семь региональных целевых программ, которые включены в ФЦП как территории развития кластеров туризма, включая программу Алтайского края. Что касается дефиниции туристского кластера, в ФЦП приведены довольно нечеткие определения двух понятий:

- туристско-рекреационный кластер – «комплекс взаимосвязанных объектов рекреационной и культурной направленности – коллективных средств размещения, предприятий питания и сопутствующих сервисов, снабженных необходимой обеспечивающей инфраструктурой»;

- автотуристский кластер – объединяет «предприятия и организации, предоставляющие туристские и сопутствующие услуги, взаимно дополняющие друг друга и обеспечивающие цивилизованные условия для автотуристов» [13].

Такая трактовка кластера как простого набора предприятий и организаций нивелирует его системную сущность, инновационность его развития. Игнорируется такая сущностная характеристика кластера, как наличие взаимоотношений, взаимодействия между его участниками на основе кооперации и конкуренции. Кроме того, в некоторых целевых программах регионов появляется понятие «туристско-экскурсионный кластер», при этом его определение отсутствует.

Отсутствие четкой трактовки понятия туристского кластера влечет за собой следующую серьезную методологическую проблему – определение индикаторов развития туристского кластера. В таблице сведены индикаторы развития туризма, которые по сути являются общими показателями развития туристского региона, но не отражают специфики деятельности такого явления, как туристский кластер. Только в программе Псковской области индикаторы развития туризма сгруппированы и выделена группа показателей развития туристско-рекреационного кластера, но эта группа показателей полностью дублирует показатели ФЦП, которые характеризуют развитие туризма в общем. Та же ситуация наблюдается и в программе Алтайского края (через дробь (2010/2014) представлены индикаторы программ 2010 и 2014 г., поскольку были внесены некоторые изменения).

Как следует из анализа данных таблицы, проблема оценки эффективности туристского кластера осложняется отсутствием четко сформулированных индикаторов. Вследствие такого разброса в показателях по регионам затрудняются межрегиональные сравнения эффективности исполнения целевых программ. Во вновь утвержденной целевой программе Алтайского края ряд индикаторов отменен, в частности, количество разработанных туристских маршрутов (данный индикатор можно было включить, но с условием мониторинга посещения данных маршрутов туристами), количество субъектов, оказывающих туристские и санаторно-курортные услуги, количество выставок, в которых планируется принять участие.

## Индикаторы развития туризма в целевых программах

Субъекты РФ	ФЦП	Липецкая обл.	Алтайский край 2010/2014	Республика Бурятия	Псковская обл.	Ростовская обл.	Республика Саха (Якутия)	Рязанская обл.
Показатели								
1. Количество туристов (российских и зарубежных)	√	√	√	√	√	√	√	√
2. Площадь номерного фонда коллективных средств размещения (КСР)	√	√			√	√		√
3. Инвестиции в основной капитал средств размещения	√	√			√			√
4. Кол-во койко-мест в КСР	√	√		√	√	√		√
5. Кол-во работающих в КСР и турфирмах	√	√	√	√	√			√
6. Объем платных туристических услуг, услуг гостиниц и других средств размещения	√	√		√	√	√	√	√
7. Кол-во событийных туристических мероприятий		√			√			
8. Среднемесячная зарплата				√				
9. Доля туризма в ВРП			√					
10. Кол-во выставок и ярмарок с участием региона			√/-					
11. Кол-во субъектов, оказываемых туристических и санаторно-курортных услуг			√/-					
12. Доля постоянных работников в сфере туризма			√					
13. Доля круглогодичных средств размещения			√					
14. Кол-во разработанных и утвержденных туристических маршрутов			√/-					
15. Налоговые поступления от туристических и санаторно-курортных услуг			√					
16. Кол-во мероприятий, направленных на повышение привлекательных профессий в туризме					√			
17. Кол-во мероприятий, направленных на обеспечение безопасности туристов					√			
18. Кол-во поддержек туристических комплексов							√	

19. Кол-во слушателей лекций, семинаров по развитию туризма							√	
20. Кол-во юридических лиц и ИП, получивших гранты на усовершенствование туристических маршрутов							√	

Поскольку целевая программа предусматривает, прежде всего, инвестирование денежных средств в инфраструктурные элементы кластеров, считаем необходимым включить такой индикатор, как инвестиции в основной капитал (именно в разрезе кластеров). Кластер, собственно, и создается для того, чтобы повысить конкурентоспособность входящих в него предприятий, а, следовательно, инвестиционную привлекательность территории. Кроме того, в состав целевых индикаторов эффективности функционирования туристского кластера следует включить индикаторы, отражающие существенные характеристики кластера: его инновационную активность (количество инноваций, внедренных компаниями кластера, затраты и результаты от внедренных инноваций), степень кооперации между контрагентами кластера (количество совместных мероприятий, программ обучения, разработок, совместного использования программно-обеспечения компаниями кластера и т. п., оценка эффективности совместных действий).

Следующий проблемный аспект — это организационное обеспечение целевой программы, в частности:

- организация процесса по достижению намеченных целевых индикаторов с оперативным внесением изменений в показатели с учетом изменяющейся ситуации;

- организация процесса мониторинга и контроля за исполнением программы.

Анализ сложившейся ситуации с организационным обеспечением программы в Алтайском крае позволил выявить ряд как позитивных, так и сдерживающих моментов. Среди положительных аспектов можно отметить повышение интереса к Алтайскому краю как туристской дестинации со стороны конечных потребителей (наметилась устойчивая тенденция роста туристских прибытий), а также инвесторов, наличие четких целевых установок по созданию и развитию 11 туристских кластеров различной специализации (санаторно-курортной, экскурсионной, рекреационной) с определенной долей государственной финансовой поддержки, корректировка целевых индикаторов по ходу исполнения программы.

К сдерживающим аспектам следует отнести расхождение между плановыми и реальными показателями, особенно по размеру частных инвестиций и по численности штатного персонала. Так, согласно официальным данным, в 2013 г. было привлечено 2,1 млрд руб. частных инвестиций вместо 6 млрд руб., запланированных в целевой программе. Что ка-

сается статистики по численности штатных сотрудников, то в целом по Алтайскому краю имеется тренд к снижению в период с 2007 г. (1576 штатных сотрудников гостиниц и аналогичных средств размещения) по 2012 г. (1341 штатный сотрудник гостиниц и аналогичных средств размещения), несмотря на тренд, заложенный в целевой программе. Это влечет за собой такие негативные последствия как отсутствие социальной защищенности и социальных гарантий при условии работы по гражданско-правовому договору, как следствие – снижение качества обслуживания и удовлетворенности клиентов. Стабильной в этом отношении остается санаторно-курортная сфера, где количество штатных сотрудников возросло с 6624 человек в 2007 г. до 6998 человек в 2012 г.

Что касается организации мониторинга и контроля за исполнением целевой программы, необходимо подчеркнуть, что очень существенным препятствием для их осуществления является непрозрачность отчетной информации по итогам исполнения бюджета программы за год, некоррелируемость ключевых индикаторов программы с показателями официальной статистики (отсутствия многих индикаторов в системе статотчетности, особенно в части инвестиций), слабая поддержка научных, маркетинговых исследований в сфере развития туристских кластеров Алтайского края с предоставлением профессиональных аналитических отчетов (в новой программе бюджет на научные исследования снижен с 2 млн руб. в год до 400 тыс. руб.).

С целью совершенствования программно-целевого метода по отношению к развитию региональных туристских кластеров, необходимо формировать методическую базу, а для этого создавать атмосферу сотрудничества между участниками кластера даже в условиях конкуренции между ними (на Западе в этой связи стал распространенным термин «соопетитион» – от слов «кооперация» + «конкуренция»), привлекать специалистов по управлению из организаций, входящих в состав кластера, скоординировать работу по выработке унифицированных индикаторов эффективности функционирования туристских кластеров региона. Также для совершенствования организационного обеспечения эффективного исполнения целевой программы в качестве приоритетных направлений работы необходимо обозначить следующие:

- 1) определение приоритетов для вложения бюджетных средств в рамках кластера, в том числе с проведением открытых экспертных сессий из числа участников кластера;

2) усиление исследовательско-аналитической работы в туристских кластерах с целью оптимизации программных бюджетов, выработки релевантных мероприятий и получения запланированного эффекта программы;

3) разработка новых механизмов по привлечению частных инвесторов;

4) формирование прозрачной информационной среды с целью улучшения качества мероприятий по мониторингу и контролю за исполнением целевой программы.

С учетом вышеперечисленных мер программно-целевой метод планирования и управления туристскими кластерами Алтайского края и других регионов России позволит более эффективно решать проблемы перераспределения бюджетных ресурсов, в том числе и в условиях кризисной экономики, и оперативно реагировать на изменения рыночной конъюнктуры, обеспечивая устойчивое развитие туристско-рекреационного комплекса региона.

### Литература

1. Высоцкая О. А. Проблема качества управления туристско-рекреационным кластером на муниципальном уровне (на примере Алтайского края) // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. 2012. № 16. С. 106 – 111.
2. Высоцкая О. А. Программно-целевой метод в управлении кластерным развитием туристско-рекреационного комплекса региона: проблемы и перспективы // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2012. № 10. С. 51 – 55.
3. Газизова А. Г. Территориальное планирование региона с точки зрения программно-целевых мероприятий в системе управления туризмом // Современные проблемы науки и образования. 2011. № 5.
4. Дунец А. Н. Организация и территориальное планирование туристско-рекреационных кластеров // Перспективы науки. 2010. № 7. С. 5 – 11.
5. Калинина Л. Е. Планирование туризма как элемент программно-целевого метода государственного управления // Туризм: право и экономика. 2013. № 2. С. 25 – 27.
6. Кружалин В. И. Туристско-рекреационные кластеры – новые стратегии развития регионального туризма // Курортное дело, туризм и рекреация. 2009. Т. 3. № 4. С. 29 – 32.
7. Мартышенко Н. С. Кластерный подход к пространственному развитию туристских дестинаций региона (на примере Приморского края) // Экономические науки. 2010. № 62. С. 143 – 147.
8. Морозов М. А., Рубин Ю. Б., Бубнова Г. В., Львова Т. В. Моделирование туристских кластеров дестинации // Прикладная информатика. 2012. № 6. С. 72 – 80.
9. Никитина О. А. Реализация инвестиционных проектов туристских кластеров в рамках целевых программ // Вестник ИЖЭКОНа. (Серия: Экономика). 2012. № 7. С. 126 – 131.
10. Райзберг Б. А. Курс управления экономикой. СПб.: Питер, 2003. 528 с.
11. Терентьева Н. Ю. Проблемы реализации программно-целевого метода управления на региональном уровне // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2007. № 4(12). Номер статьи: 1206. Режим доступа: <http://eee-region.ru/article/1206/> (дата обращения: 07.02.2015).
12. Ульяновченко Л. А. Модель влияния туристского кластера на повышение конкурентоспособности региона // Научный вестник МГИИТ. 2011. № 5. С. 28 – 31.
13. Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2018 годы)», утвержденная Постановлением Правительства РФ от 02.08.2011 № 644. Режим доступа: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2011/361> (дата обращения: 07.08.2012).
14. Хмельницкая О. Н. Кластер как среда формирования трансфертных финансовых результатов // Вестник Кемеровского государственного университета. 2014. № 4(2). С. 261 – 264.

### Информация об авторе:

**Высоцкая Ольга Анатольевна** – старший преподаватель кафедры рекламы и связей с общественностью Алтайского государственного технического университета им. И. И. Ползунова, [vyssotskaya\\_olga@mail.ru](mailto:vyssotskaya_olga@mail.ru).

**Olga A. Vysotskaya** – Senior Lecturer at the Department of Advertising and PR, Polzunov Altai State Technical University.

*Статья поступила в редколлегию 04.06.2015 г.*