

Научная статья

УДК 338.48

doi: 10.17072/2079-7877-2022-1-136-149

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК ОСНОВА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В РЕГИОНАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Виктор Иванович Кружалин<sup>1✉</sup>, Татьяна Николаевна Меньшикова<sup>2</sup>, Кирилл Викторович Кружалин<sup>3</sup>

<sup>1, 3</sup>Географический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, <sup>2</sup>Федеральное агентство по туризму, г.Москва, Россия

<sup>1</sup>v.kruzhalin@gmail.com✉

<sup>2</sup>menshikova@bk.ru

<sup>3</sup>kvkmsu@gmail.com

**Аннотация.** Устойчивое развитие туризма в регионах Российской Федерации – приоритетная задача государства. Развитие туристской сферы имеет большое социально-экономическое значение и является одной из перспективных задач по туристско-рекреационному освоению территории и увеличению доли несырьевого сектора экономики. Для развития внутреннего и въездного туризма Россия обладает всеми необходимыми ресурсами и уникальными возможностями, удовлетворяя жизненно важные потребности населения страны в туризме и отдыхе. Устойчивое развитие туризма непосредственно связано со стратегическим планированием, предполагающим разработку и системную реализацию концепций, стратегий, программ, дорожных карт и мастер-планов развития территорий. Большинство документов стратегического планирования туристской сферы включает в себя кластерный подход, который способствует устойчивому развитию туризма, является эффективным инструментом комплексного управления территориями и повышения конкурентоспособности регионов. Управление территориями по устойчивому развитию туризма должно быть системно увязано с имеющимся комплексом программ социально-экономического развития регионов. В статье представлен анализ документов стратегического планирования туристской сферы федерального и регионального уровней, который позволил выявить достижения и недостатки их реализации. Особое внимание уделяется анализу эффективности результатов федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)», деятельности регионов по разработке и реализации системы документов стратегического планирования и эффективности управления устойчивым развитием туризма.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, устойчивое развитие туризма, кластерный подход, концепция, стратегия, программа, туристско-рекреационные кластеры

**Для цитирования:** Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В. Стратегическое планирование как основа устойчивого развития туризма в регионах Российской Федерации // Географический вестник = Geographical bulletin. 2022. № 1(60). С. 136–149. doi: 10.17072/2079-7877-2022-1-136-149.



Original article

doi: 10.17072/2079-7877-2022-1-136-149

## STRATEGIC PLANNING AS A BASIS FOR SUSTAINABLE TOURISM DEVELOPMENT AND THE PRESERVATION OF CULTURAL HERITAGE IN THE REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Viktor I. Kruzhalin<sup>1✉</sup>, Tatyana N. Menshikova<sup>2</sup>, Kirill V. Kruzhalin<sup>3</sup>

<sup>1,3</sup> Lomonosov Moscow State University, <sup>2</sup> Federal Agency for Tourism, Moscow, Russia

<sup>1</sup>e-mail: v.kruzhalin@gmail.com✉

<sup>2</sup>e-mail: menshikova@bk.ru

<sup>3</sup>e-mail: kvkmsu@gmail.com

**Abstract.** Sustainable development of tourism in the regions of the Russian Federation is a priority task of the state. The development of the tourism sector is of great socio-economic importance and involves efforts aimed at the tourist and recreational development of territories and increasing the share of the non-resource sector in the economy. For the development of domestic and inbound tourism, Russia has all the necessary resources and unique opportunities to meet the vital needs of the country's population in tourism and recreation. Sustainable tourism development is directly related to strategic planning, involving the development and systematic implementation of concepts, strategies, programs, roadmaps, and master plans for the development of territories. Most documents of strategic planning of the tourism sector include a cluster approach, which contributes to the sustainable development of tourism and is an effective tool for integrated management of territories and increasing the regions' competitiveness. The management of territories aimed at the sustainable development of tourism should be systematically linked to the existing set of programs for the regions' socio-economic development. The article presents an analysis of the documents of strategic planning of the tourism sector at the federal and regional levels, which revealed the achievements and shortcomings of their implementation. Particular attention is paid to the analysis of the federal target program 'Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2011–2018)' and its effectiveness, the regions' activities in the development and implementation of a system of strategic planning documents, and the effectiveness of management of the sustainable tourism development.

**Keywords:** strategic planning, sustainable tourism development, cluster approach, concept, strategy, program, tourist and recreational clusters

**For citation:** Kruzhalin, V.I., Menshikova, T.N., Kruzhalin, K.V. (2022). Strategic planning as a basis for sustainable tourism development and the preservation of cultural heritage in the regions of the Russian Federation. *Geographical Bulletin*. No. 1(60). Pp. 136–149. doi: 10.17072/2079-7877-2022-1-136-149.

### Введение

Основой современного глобального развития являются принципы устойчивого развития, которые способствуют достижению провозглашенных ООН целей развития тысячелетия [12; 17]. Туризм благодаря мультипликативному воздействию на экономику стал реальной движущей силой устойчивого развития экономики и социальной сферы.

Стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2035 г. нацелена на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма, предусматривает рост более чем в 5 раз объема туристской индустрии, создание системы преференций с целью реализации комплексных проектов модернизации туристской инфраструктуры в обеспечении устойчивости функционирования отрасли [11]. На современном этапе поставлена задача трансформации туризма, как высокодоходной отрасли экономики, обеспечения доступности качества предоставляемых услуг в сфере туризма, отдыха и оздоровления для всех граждан Российской Федерации, что в полной мере соответствует современным глобальным тенденциям устойчивого развития туризма.

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

Для развития внутреннего и въездного туризма Россия обладает всеми необходимыми ресурсами и уникальными возможностями для реализации туристско-рекреационного потенциала. Устойчивое развитие туризма непосредственно связано со стратегическим планированием, включающим разработку и внедрение концепций, стратегий, программ, дорожных карт и мастер-планов территорий. В настоящее время большинство документов стратегического планирования туристской сферы включает в себя кластерный подход, который способствует развитию туризма и является эффективным инструментом повышения конкурентоспособности регионов.

Мировой и отечественный опыты свидетельствуют о том, что туристско-рекреационные кластеры (ТРК) способствуют созданию особой инновационной среды и повышению инвестиционной привлекательности регионов, активно развивающих туризм. Создание ТРК является государственным приоритетом, что связано с необходимостью устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, повышения конкурентоспособности российского туризма на международном туристском рынке, улучшения качества туристских продуктов. Процесс создания и реализации туристских проектов в субъектах Российской Федерации связан с решением задач инфраструктурного характера и развитием системы сетевого взаимодействия между предприятиями туристско-рекреационной сферы, администрацией региона, общественностью и научно-образовательным сообществом. Одним из основных инструментов развития туристской инфраструктуры стала Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» [7], в рамках которой были реализованы перспективные инвестиционные проекты туристско-рекреационных и автотуристских кластеров.

Устойчивое развитие туризма в регионах России определяется документами стратегического планирования федерального и регионального уровней. Анализ динамики развития туризма показал конкретные сдвиги в реализации туристско-рекреационных проектов, которые наметились в последние годы благодаря разработке региональных концепций, стратегий и программ развития туризма. По мнению авторов, важным аспектом в реализации документов стратегического планирования и развития туризма на принципах устойчивости может стать необходимость формирования самостоятельных туристских администраций региональных органов исполнительной власти, обладающих современными компетенциями по системному управлению устойчивым развитием туризма.

### **Материалы и методы исследования**

Исходя из цели проведенного исследования, направленной на анализ деятельности регионов России по разработке и реализации документов стратегического планирования как основы устойчивого развития туризма в управлении туристическими территориями на основе кластерного подхода, был изучен комплекс материалов и применен ряд методов социально-экономической и рекреационной географии.

Аналитическая база исследования основана на данных Федеральной службы статистики Российской Федерации в региональном разрезе [16], данных сайтов региональных органов управления в сфере туризма, а также совокупности всех имеющихся документов стратегического планирования субъектов Российской Федерации в сфере туризма, а также на результатах региональных научных исследований, посвященных изучению механизмов устойчивого развития и управления туризмом. Личные исследования авторов связаны с экспертизой представленных более 150 проектов туристско-рекреационных кластеров с целью их отбора в соответствии с установленными Ростуризмом требованиями, наиболее содержательными для включения в ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» [7].

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

В исследовании анализируется совокупность региональных документов стратегического планирования, организационных и управленческих отношений, обеспечивающих устойчивое развитие туризма в управлении туристскими территориями.

В проведенном исследовании использовались следующие методы: статистический, картографический, типологический, сравнительно-описательный, рекреационно-географический, метод проведения туристско-рекреационной экспертизы проектов, метод экспертных оценок.

Географический охват исследования включает в себя 85 субъектов Российской Федерации. В них осуществляется анализ документов стратегического планирования по устойчивому развитию туризма, а также наличия и трансформации региональных структур управления туризмом.

### **Результаты исследования и их обсуждение**

Одной из наиболее интересных и эффективных концепций устойчивого развития в условиях глобализации является концепция устойчивого развития туризма. Всемирная туристская организация (UNWTO) принимает активное участие в реализации глобальной концепции устойчивого развития и формирования модели устойчивого развития туризма как глобальной мировой экономики [13; 17]. Устойчивое развитие туризма в регионе предполагает обеспечение туристам необходимых условий для их пребывания и получения качественных туристских услуг, а также рациональное планирование и управление регионом, которое обеспечит социально-экономическое развитие, защиту и гармоничное развитие природной среды [5; 18]. Закрепление туризма среди ведущих отраслей мирового хозяйства определяет необходимость гармонизации его взаимоотношений с окружающей средой и достижения устойчивого использования ресурсов [13]. Эффективное развитие туризма начинается со стратегического планирования, предполагающего последовательное формирование концепции, стратегии, программы развития, а также туристско-рекреационные кластеры, мастер-планы комплексного освоения территорий и дорожные карты. Стратегическое планирование должно осуществляться на федеральном и региональном уровнях, предполагающих их системное взаимодействие. Оно способно дать импульс к пространственному развитию туризма, реализации социально значимых туристско-рекреационных проектов, привлечению инвестиций в туристский сектор экономики, решению проблемы занятости посредством формирования новых рабочих мест и сокращения миграционного оттока населения, вовлечение местных сообществ в формирование и предоставление туристско-рекреационных продуктов и услуг. Таким образом, стратегическое планирование направлено на устойчивое развитие туризма, обеспечивающее гармонизацию решений экологических, социальных и экономических задач в регионах России [12].

Самые первые документы стратегического планирования в сфере туризма относятся к 2002 г., когда Правительством Российской Федерации была утверждена Концепция развития туризма до 2005 г., одной из задач которой стало формирование региональных концепций развития туризма. Следующий важный этап предусмотрен приказом Ростуризма от 11 июля 2007 г. № 66 «Об утверждении типовой структуры региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации» [8]. В соответствии с приказом субъекты Российской Федерации должны разработать программы развития туризма.

В мае 2008 г. утверждена первая Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г., в основе которой был заложен кластерный подход [9]. На момент принятия документа в 3 субъектах Российской Федерации были разработаны концепции развития туризма, а в 16 регионах приняты региональные целевые программы развития туризма.

*Рекреационная география и туризм*  
Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.

Кластерный подход нашел отражение и в принятой Правительством Российской Федерации 2 августа 2011 г. Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» (ФЦП) [7]. Под «туристско-рекреационными кластерами» понимается комплекс взаимосвязанных объектов рекреационной и культурной направленности - коллективных средств размещения, предприятий питания и сопутствующих сервисов, снабженных необходимой обеспечивающей инфраструктурой».

В качестве одного из ожидаемых результатов реализации ФЦП рассматривалось создание в различных субъектах Российской Федерации сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые должны стать центрами развития туризма в регионах, и укрепление межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса (рост инвестиций в основной капитал средств размещения), способствуя развитию сферы сопутствующих услуг и смежных отраслей национальной экономики [1; 2].

На основе статистических данных Ростуризма и изучения протоколов заседаний Координационного совета, в рамках которого проводилась экспертиза заявок с целью включения в ФЦП, проведен анализ активности участия регионов по разработке проектов кластеров и составлена карта наличия ТРК в субъектах Российской Федерации, прошедших конкурсный отбор для включения в ФЦП (рис. 1).

По активности подачи заявок и результативности их рассмотрения для включения в ФЦП выделены три группы субъектов Российской Федерации (рис. 1).

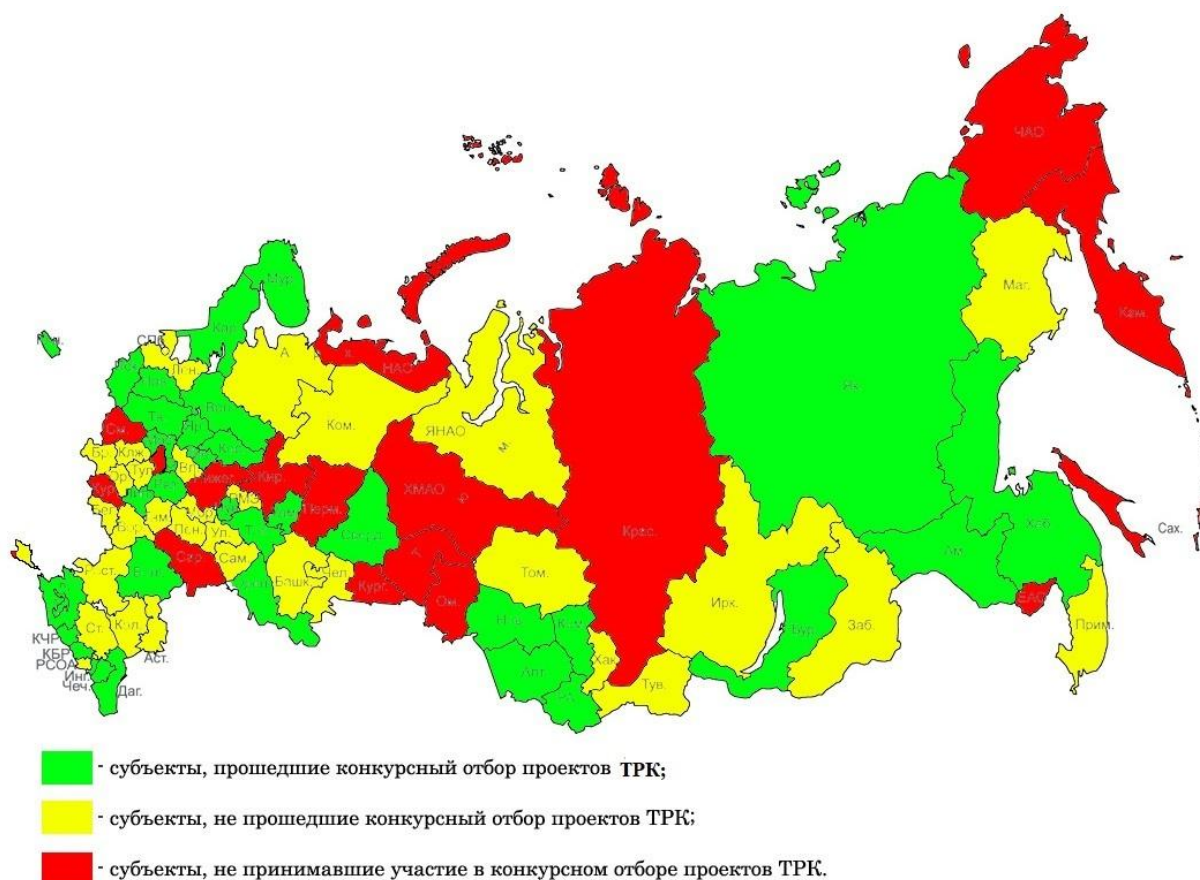


Рис. 1. Карта наличия ТРК в субъектах Российской Федерации, прошедших конкурсный отбор для включения в ФЦП (составлена авторами)

Fig. 1. A map of the presence of shopping malls in the constituent entities of the Russian Federation that have passed the competitive selection for inclusion in the federal target program (compiled by the authors)

*Рекреационная география и туризм*  
Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.

За период реализации ФЦП было подано 150 заявок по проектам создания ТРК от 70 субъектов Российской Федерации. На основе результатов их рассмотрения были определены следующие этапы реализации программы.

Первый этап (2011–2012 гг.) характеризуется наличием незначительного количества конкурсных заявок, что было обусловлено недостаточной информационной поддержкой ФЦП со стороны органов исполнительной власти, а также отсутствием заинтересованности частных инвесторов в реализации проектов на основе государственно-частного партнерства. В первые два года поддержку получили лишь 15 проектов ТРК в 9 субъектах Российской Федерации, что составило 10% их общего количества.

Второй этап (2013–2015 гг.) характеризуется ростом количества заявок. Однако в связи с несоответствием конкурсной документации заявленным требованиям, а также неисполнением обязательств со стороны регионов и частных инвесторов большинство из них были отклонены. Одобрение получили ещё 26 проектов ТРК с присоединением 23 субъектов Российской Федерации.

Третий этап (2016–2018 гг.) связан с ужесточением контроля со стороны Ростуризма по реализации ФЦП, анализом эффективности кластерного подхода для развития регионального туризма и необходимостью планирования дальнейшей работы с учетом приобретенного опыта. На данном этапе в ФЦП дополнительно было включено только 4 проекта по заявкам от 3 регионов.

Таким образом, за период реализации ФЦП только 45 из 150 проектов ТРК были реализованы в 35 российских регионах (рис. 2). Общий объем финансирования проектов данных субъектов составил 122 394 млн руб., из них государственные федеральные инвестиции – 24 412,6 млн руб. (20%), государственные региональные инвестиции – 10 082,8 млн руб. (8%), частные инвестиции – 87 888,1 млн руб. (72%) [1].

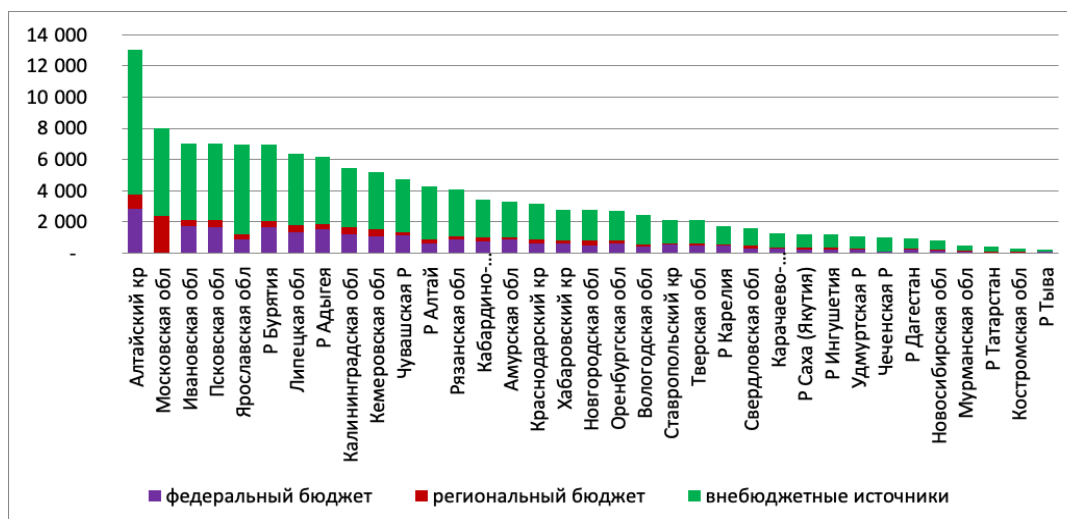


Рис. 2. Объем финансирования ТРК за период реализации ФЦП в регионах Российской Федерации (составлено авторами)

Fig. 2. The volume of financing of shopping malls for the entire period of the federal target program implementation in the regions of the Russian Federation (compiled by the authors)

Наибольший объем финансирования (более 6 млрд руб) получили Алтайский край, Московская, Ивановская, Псковская, Ярославская, Липецкая области, а также Республики Бурятия и Адыгея. Это связано с конструктивной активностью региональных администраций в реализации проектов по созданию ТРК, их координации и взаимодействию с представителями бизнеса и научно-образовательных сообществ, а также высокой долей частных инвестиций. В среднем внебюджетные средства составили 70% общего финансирования, а в Ярославской области этот показатель достиг 80%.

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

Среди субъектов, подавших заявки, но не прошедших конкурсный отбор для включения в ФЦП, выделяются регионы с тремя и более заявками: Приморский край (8 заявок по проектам создания ТРК), Забайкальский край (5 заявок), Архангельская область (4 заявки), Республика Калмыкия (3 заявки).

Высокая активность на этапе подачи заявок свидетельствует о намерении регионов развивать туризм и о наличии потенциала по созданию ТРК, однако отсутствие навыков проектной деятельности и опыта формирования конкурсных заявок стало барьером для их последующей реализации в рамках ФЦП. Основаниями для отказа являлись несвоевременная подача конкурсной документации, ее несоответствие предъявляемым требованиям, отсутствие внебюджетных источников финансирования. Также необходимо отметить низкий уровень взаимодействия между бизнес-сообществом и региональной властью и недостаточную заинтересованность администрации в развитии туризма на начальном этапе реализации ФЦП.

К регионам, не участвующим в конкурсном отборе проектов для участия в ФЦП, относятся 17 субъектов Российской Федерации. Из них г. Москва, г. Санкт-Петербург, Красноярский край и Ханты-Мансийский автономный округ (Югра) не проявили заинтересованности в подаче заявок на конкурс ввиду наличия региональных программ социально-экономического развития, предусматривающих эффективные мероприятия по поддержке и развитию туризма. Такие субъекты, как Курская, Смоленская, Саратовская, Курганская, Омская, Тюменская области, Ненецкий автономный округ, Красноярский, Камчатский край, Сахалинская область, Еврейская автономная область и Чукотский автономный округ, не представили своих проектов в связи с низкой инвестиционной привлекательностью, отсутствием региональных инвесторов и проблемами кадрового обеспечения развития туристской деятельности.

Результаты ФЦП, несмотря на то, что лишь 45 из 150 ТРК были реализованы в 35 субъектах Российской Федерации, стали важным этапом и катализатором в дальнейшем развитии российского туризма, продемонстрировали достаточно высокую заинтересованность регионов в создании проектов на основе кластерного подхода и создали предпосылки для включения туристической индустрии в перечень приоритетных направлений социально-экономического развития.

По результатам реализации ФЦП была утверждена Концепция новой Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 гг.)» (Концепция ФЦП) [10].

В этой Концепции ФЦП было уточнено понятие ТРК как «сосредоточение на определенной территории предприятий и организаций, интегрированных в одну логистическую схему и занимающихся разработкой, производством, продвижением и продажей туристского продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами» [10].

На сегодняшний день действует Стратегия развития туризма в Российской Федерации до 2035 г. [11]. Стратегия направлена на развитие внутреннего и въездного туризма путем создания и развития туристских территорий с особым режимом преференций, реализации комплексных туристско-рекреационных инфраструктурных проектов, формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного туристского продукта на внутреннем и международном рынках, повышения доступности туристских услуг для российских граждан. На основе Стратегии разработаны Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» [4] и Государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма» [6]. Эти документы являются основой стратегического планирования по устойчивому развитию туризма в регионах России.

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

С момента принятия первой Стратегии по туризму (2008 г.) [9] произошли значительные изменения в вопросах планирования развития туристской сферы в субъектах Российской Федерации. На уровне регионов приняты и реализуются концепции, стратегии и программы развития туризма. Документы стратегического планирования позволяют формировать пространственные модели развития туризма, создавать конкурентные преимущества для туристского сектора и более эффективно развивать территорию в социально-экономической сфере на принципах устойчивости.

В настоящее время осуществляется реализация более 200 туристско-рекреационных кластеров регионального и муниципального уровней и более 300 проектов представлены на рассмотрение. Это позволяет утверждать, что внедрение данной пространственно-организационной модели развития туризма в регионах и муниципальных образованиях становится эффективной и востребованной задачей.

На основе анализа созданного реестра в субъектах Российской Федерации, содержащего более 150 документов стратегического планирования, можно констатировать, что в 45 регионах (53% от 85 субъектов) разработаны стратегии и концепции развития туризма, в 7 регионах срок реализации стратегических документов истек, что предполагает их дальнейшую пролонгацию на основе действующих Стратегии, Нацпроекта, Госпрограммы по развитию туризма (Брянская, Томская области, Республика Коми, Карачаево-Черкесская Республика, Пермский, Приморский и Хабаровский края).

В 26 регионах (31%) разработаны отдельные программы по развитию туризма, в 39 субъектах (46%) существуют программы или подпрограммы развития туризма со смежными отраслями (рис. 3). В 20 регионах (24%) отсутствуют программы или подпрограммы развития туризма, но разработаны документы стратегического планирования по развитию туризма.



Рис. 3. Наличие документов по развитию туризма в субъектах Российской Федерации (по данным на 2019 г.) (составлено авторами)  
 Fig. 3. Availability of documents on the development of tourism in the constituent entities of the Russian Federation (according to the data for 2019) (compiled by the authors)



*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

Таким образом, практически во всех субъектах Российской Федерации имеется определенный набор документов по развитию туризма, отличающийся количеством (от 1 до 4).

Стоит отметить, что происходят изменения в приоритетности принятия документов стратегического планирования в сфере туризма. Только за последние два года в 6 регионах появились стратегии развития туризма. В 2019 г. утверждена Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 года [14], которая объединяет 7 субъектов Российской Федерации. Стратегии развития туризма подразумевают достижение определенных показателей и реализацию конкретных проектов и мероприятий. Это свидетельствует о переходе от вопроса регулирования туристского сектора на новый этап осмысления и развития на основе системного взаимодействия по вертикальной и горизонтальной структурам организации управления.

Для развития туристского сектора на принципах устойчивости особого внимания требует оценка эффективности государственного управления сферы туризма в регионах Российской Федерации. Зачастую, функции государственного управления продвижением и инвестиционной деятельностью в сфере туризма возложены на административные структуры с такими смежными отраслями, как экономика, культура и спорт, где туризм, как правило, занимает подчиненное положение. Данная тенденция зависит и от профильного федерального ведомства, к которому отнесены функции развития туризма. На рис. 4 показана круговая диаграмма, отражающая процентное соотношение самостоятельности туристских администраций по отношению к смежным отраслям экономики. В 2014 г. самостоятельные туристские администрации составляли 21% в составе региональных администраций, 33% – региональные администрации, курирующие одновременно спорт и туризм, соответственно 32% отнесены к администрациям, курирующим экономику совместно с туризмом, 14% входили в административные органы, курирующие культуру и туризм.

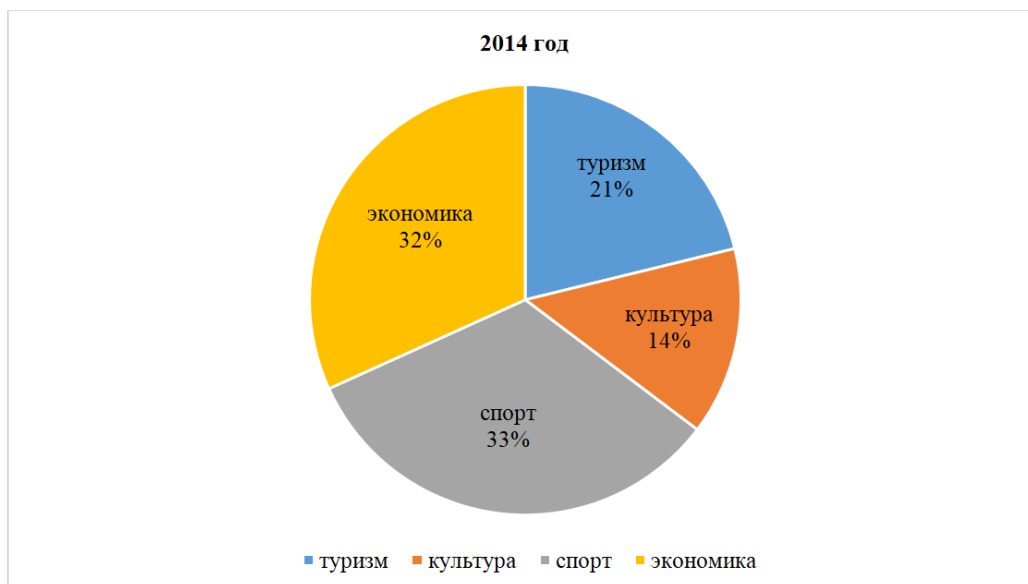


Рис. 4. Процентное соотношение региональных структур управления туристской отраслью по отношению к смежным отраслям в субъектах Российской Федерации в 2014 г. (составлено авторами)

Fig. 4. Percentage of regional management structures of the tourism industry against related industries in the constituent entities of the Russian Federation in 2014 (compiled by the authors)

С 2008 по 2012 г. курирование туристской отрасли осуществлялось Министерством спорта, туризма и молодежной политики, а с 2012 до 2018 г. – Министерством культуры Российской Федерации, в 2018–2020 гг. контрольно-надзорные функции сферы туризма

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

осуществляло Министерство экономического развития Российской Федерации, а с 2020 по настоящее время функции министерства туризма выполняет Федеральное агентство по туризму (Ростуризм).

В среднем, временной период курирования туризма профильным федеральным министерством составляет 5 лет. Учитывая данную тенденцию, в регионах Российской Федерации также произошла смена отраслевого направления, в которое включены функции развития сферы туризма (рис. 5).

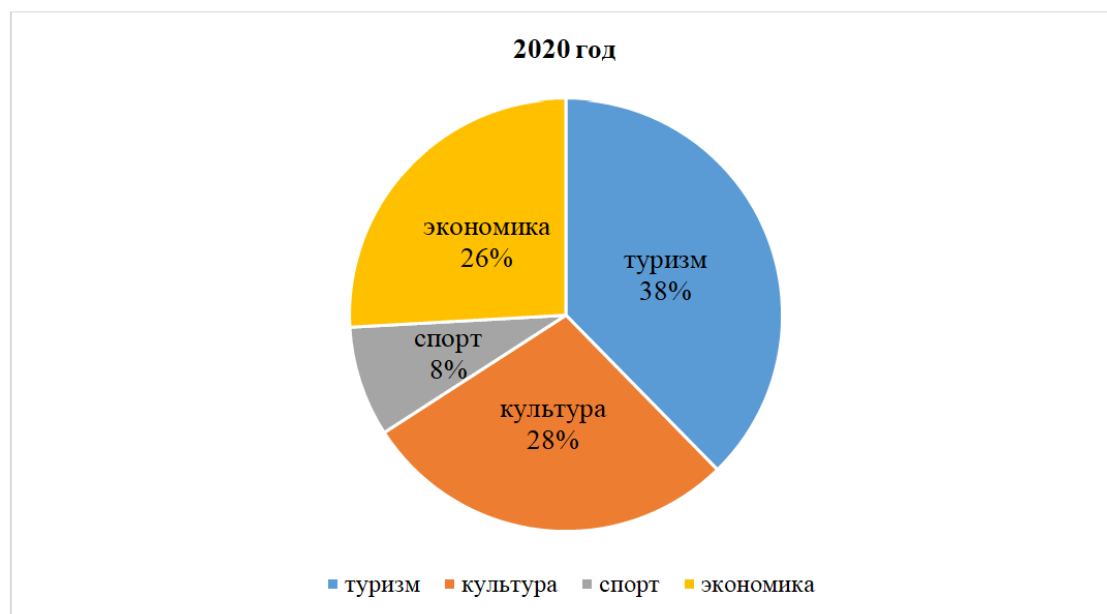


Рис. 5. Процентное соотношение региональных структур управления туристской отраслью по отношению к смежным отраслям в субъектах Российской Федерации в 2020 г. (составлено авторами)  
Fig. 5. Percentage of regional management structures of the tourism industry against related industries in the constituent entities of the Russian Federation in 2020 (compiled by the authors)

За последние 5 лет произошло значительное уменьшение доли туризма в профильных ведомствах по развитию физической культуры и спорта. В 2 раза произошло увеличение доли туризма в профильных ведомствах по развитию культуры. При этом следует обратить внимание на то, что рост профильных туристских администраций вырос с 21 до 38%. Эта тенденция будет продолжаться благодаря вовлечению субъектов Российской Федерации в реализацию Национального проекта по туризму, в соответствии с которым предполагается государственное и частное инвестирование в развитие туризма на сумму, превышающую 2 трлн руб.

Таким образом, на региональном уровне функционирует 31 профильное ведомство по развитию туризма: 9 министерств, 13 комитетов, 4 департамента и 5 агентств, а в остальных 54 регионах управление туризмом осуществляется административными структурами социально-экономического направления.

Анализ структуры государственного управления на региональном уровне указывает на необходимость создания самостоятельных отдельных туристских администраций в общей системе управления регионом.

Согласно ранее проведенным исследованиям, на примере зарубежных стран, установлена зависимость между вкладом туризма в социально-экономическое развитие и выбранной моделью государственного управления по развитию туризма.

В странах, где наблюдается значительный вклад туризма в экономику, отмечается высокий уровень государственного регулирования туристско-рекреационной сферы,

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

особенно для развития въездного туризма. Данная модель регулирования туризма предполагает наличие единого органа управления министерства (агентства) туризма – для развития и контроля за деятельностью туристско-рекреационного комплекса в целом [3; 15].

Проведенное исследование на примере регионов Российской Федерации выявило те же закономерности там, где созданы профильные туристские ведомства (министерства, агентства, комитеты, департаменты и управления); развитие туризма идет более эффективно и динамично, учитывается межотраслевой характер взаимодействия и соблюдаются основные постулаты устойчивого развития.

### **Выводы**

1. Стратегическое планирование туризма на принципах устойчивости является основой эффективного развития индустрии туризма и должно осуществляться на федеральном и региональном уровнях. Анализ документов стратегического планирования на уровне субъектов Российской Федерации показал, что этот процесс активно развивается и в 11 регионах реализуются концепции развития туризма, в 17 регионах приняты стратегии развития туризма, в 26 регионах разработаны отдельные программы по развитию туризма, в 39 субъектах существуют подпрограммы или программы развития туризма со смежными отраслями.

2. Анализ проведенного исследования продемонстрировал необходимость государственного регулирования туристской сферы на основе совершенствования структуры управления её развитием. В регионах России создано 31 профильное ведомство по развитию туризма: 9 министерств, 5 агентств, 13 комитетов и 4 департамента. Профильные ведомства могут более эффективно продвигать интересы развития туристской отрасли в рамках межотраслевого взаимодействия в регионе и осуществлять стратегическое планирование и управление туристской сферой на принципах устойчивости. Стратегическое планирование в туризме связано с разработкой и внедрением концепций, стратегий, программ, ТРК, дорожных карт и мастер-планов.

3. Документы стратегического планирования устойчивого развития туризма, как правило, основаны на системном и кластерном подходе, который является эффективным инструментом повышения конкурентоспособности регионов и реализации принципов устойчивого социально-экономического развития. Процесс создания и реализации ТРК в субъектах Российской Федерации связан с решением задач инфраструктурного характера и развитием системы сетевого взаимодействия между предприятиями туристско-рекреационной сферы, администрацией региона, общественностью и научно-образовательным сообществом.

Одним из основных инструментов развития туристской инфраструктуры стала ФЦП, в рамках которой было реализовано 45 проектов туристско-рекреационных и автотуристских кластеров в 35 регионах России. Реализация ФЦП стала важным катализатором в дальнейшем развитии туризма в регионах России, создала предпосылки для включения туристской индустрии в перечень приоритетных направлений социально-экономического развития, а также запустила процесс кластеризации сферы туризма в субъектах Российской Федерации. В настоящее время реализуется более 200 проектов региональных и муниципальных ТРК и более 300 проектов представлены на рассмотрение.

4. Эффективное развитие регионального туризма на основе создания ТРК является государственным приоритетом, что обусловлено необходимостью устойчивого развития внутреннего и въездного туризма, повышения конкурентоспособности российского туризма на международном туристском рынке, улучшения качества туристских продуктов и их доступности. Современный этап развития туризма, связанный с реализацией Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2035 г. [11], Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» [4] и Государственной программы Российской Федерации

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

«Развитие туризма» [6], разработанных на основе принципов устойчивого развития, будет способствовать созданию единого туристско-рекреационного пространства Российской Федерации, включающего в себя систему взаимодействующих муниципальных, межмуниципальных, региональных, межрегиональных и трансграничных туристско-рекреационных кластеров.

**Список источников**

1. Атлас инвестиционных проектов в сфере туризма, реализуемых в субъектах Российской Федерации: информационное издание. М.: Изд-во Федерального агентства по туризму, 2018. 266 с.
2. *Воробей Е.К.* Экономика и управление народным хозяйством (рекреация и туризм): специальность 08.00.05 «Формирование системы государственной поддержки сферы рекреации и туризма в условиях новой реальности»: автореф. дис.... д-ра эконом. наук. Сочи: Изд-во Соч. гос. ун-та, 2021.
3. *Кружалин К.В., Шабалина Н.В., Федотова С.В.* Модели государственного регулирования туризма (на примере зарубежных стран) // Вестник Национальной академии туризма. 2016. № 2(38). С. 19–22.
4. Нацпроект туризм и индустрия гостеприимства URL: <https://tourism.gov.ru/contents/documenty/plan-deyatelnosti/natsionalnyu-proekt-turizm-i-industriya-gostepriimstva?ysclid=kza88luk4> (дата обращения: 05.02.2022).
5. *Пенкина Н.В., Шахова О.Ю.* Подходы к оценке устойчивого развития туризма в регионе: Дискуссия // Журнал научных публикаций. Экономические науки. 2016. № 5(68). С. 38–41.
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2021 г. № 2439 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие туризма», URL: <https://docs.cntd.ru/document/727709328> (дата обращения: 05.02.2022).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 «О федеральной целевой программе "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» URL: <https://docs.cntd.ru/document/902295121> (дата обращения: 05.02.2022).
8. Приказ Федерального агентства по туризму от 11 июля 2007 года № 66 «Об утверждении типовой структуры региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/420212808?section=text> (дата обращения: 05.02.2022).
9. Приказ Федерального агентства по туризму от 6 мая 2008 года № 51 «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г.». URL: <https://docs.cntd.ru/document/902107585> (дата обращения: 05.02.2022).
10. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 872-р «Об утверждении Концепции федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 гг.)» URL: <https://docs.cntd.ru/document/557414759> (дата обращения: 05.02.2022).
11. Распоряжение Правительство Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (дата обращения: 05.02.2022).
12. *Рассохина Т.В.* Экономика и управление народным хозяйством: рекреация и туризм, специальность 08.00.05 «Методология устойчивого развития туризма в управлении туристскими территориями»: автореф. дис.... д-ра эконом. наук. Симферополь: Изд-во Крым. фед. ун-та им. В.И. Вернадского, 2021.
13. *Рассохина, Т.В.* Управление устойчивым развитием туристских дестинаций: теория и методология. Креативная экономика. 2018. С. 191–215. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=499030> (дата обращения: 05.02.2022).
14. Стратегия развития туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа до 2035 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/553884081> (дата обращения: 05.02.2022).
15. Туризм: наука и образование: мат. VI Межд. форума «Туристское образование и его роль в реализации национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства». Химки, 2021 г.
16. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 05.02.2022).

*Рекреационная география и туризм*  
*Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.*

17. Формирование моделей устойчивого развития туризма на региональном уровне: монография / В.Г. Гуляева и др. М.: Университетская книга, 2016. 407 с.

18. Шарыгин М.Д. Территориальное управление и планирование: учеб. пособие. Пермь: Изд-во гос. ун-та, 2014. 236 с.

### References

1. Atlas of investment projects in the field of tourism implemented in the subjects of the Russian Federation: information publication (2018), Moscow, Federal Agency for Tourism.

2. Vorobey, E.K. (2021), Economics and management of the national economy (recreation and tourism): specialty 08.00.05 "Formation of a system of state support for recreation and tourism in a new reality": abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Economics, Sochi State University, Sochi.

3. Kruzhalin, K.V., Shabalina, N.V., Fedotova, S.V. (2016), Models of state regulation of tourism (on the example of foreign countries), *Bulletin of the National Academy of Tourism*, no. 2(38), pp. 19–22.

4. National Project tourism and hospitality industry, available at: <https://tourism.gov.ru/contents/documenty/plan-deyatelnosti/natsionalnyy-proekt-turizm-i-industriya-gostepriimstva?ysclid=kza88luk4> (Accessed 05.02.2022).

5. Penkina, N.V., Shakhova, O.Yu. (2016), Approaches to assessing the sustainable development of tourism in the region. Discussion, *Journal of Scientific Publications. Economic sciences*, no. 5(68), pp. 38–41.

6. Resolution of the Government of the Russian Federation of December 24, 2021 No. 2439 "On approval of the state program of the Russian Federation "Development of tourism", available at: <https://docs.cntd.ru/document/727709328> (Accessed 05.02.2022).

7. Resolution of the Government of the Russian Federation of August 2, 2011 No. 644, "On the Federal target program "Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2011–2018)", available at: <https://docs.cntd.ru/document/902295121> (Accessed 05.02.2022).

8. Order of the Federal Agency for Tourism dated July 11, 2007 No. 66 "On approval of the standard structure of the regional (municipal) tourism Development Program of the subject of the Russian Federation", available at: <https://docs.cntd.ru/document/420212808?section=text> (Accessed 05.02.2022).

9. Order of the Federal Agency for Tourism dated May 6, 2008 No. 51 "On the approval of the Tourism Development Strategy in the Russian Federation for the period up to 2015", available at: <https://docs.cntd.ru/document/902107585> (Accessed 05.02.2022).

10. The government of the Russian Federation of may 5, 2018 No. 872-R "On approval of the Concept of the Federal target program "Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2019–2025 years)" Available at: <https://docs.cntd.ru/document/557414759> (accessed 05.02.2022).

11. The disposal of the government of the Russian Federation dated September 20, 2019 No. 2129-R Strategy of tourism development in the Russian Federation for the period up to 2035, available at: <https://docs.cntd.ru/document/561260503> (Accessed 05.02.2022).

12. Rassokhina, T.V. (2021), Economics and management of the national economy: recreation and tourism, specialty 08.00.05 "Methodology of sustainable tourism development in the management of tourist territories": abstract of the dissertation for the degree of Doctor of Economics, V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Simferopol.

13. Rassokhina, T.V. (2018), Management of sustainable development of tourist destinations: theory and methodology, *Creative economy*, pp. 191–215, available at: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=499030> (Accessed 05.02.2022).

14. Tourism development strategy in the North Caucasus Federal District until 2035, available at: <https://docs.cntd.ru/document/553884081> (Accessed 05.02.2022).

15. Tourism: science and education: materials of the VI International Forum "Tourism Education and its role in the implementation of the national project "Tourism and the hospitality industry" (2021), Moscow region, Khimki, part 2.

16. Federal State Statistics Service. Available at: <https://rosstat.gov.ru/> (accessed 05.02.2022).

17. *The formation of models of sustainable tourism development at the regional level: monograph* (2016), Gulyaev V.G. etc., the Russian international Academy of tourism, Universitetskaya kniga.

18. Sharygin, M.D. (2014), *Territorial management and planning: a tutorial*, Perm State National Research University, Perm.

*Рекреационная география и туризм*  
Кружалин В.И., Меньшикова Т.Н., Кружалин К.В.

Поступила в редакцию: 13.01.2022; одобрена после рецензирования: 07.02.2022; принята к опубликованию: 09.03.2022.

The article was submitted: 13 January 2022; approved after review: 07 February 2022; accepted for publication: 9 March 2022.

**Информация об авторах**

**Information about the authors**

**Виктор Иванович Кружалин**

д.г.н., профессор, вице-президент Национальной академии туризма. Действительный государственный советник III класса. Заведующий кафедрой рекреационной географии и туризма географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; 119991, Россия, Москва, ГСП-1, Ленинградские горы

**Viktor I. Kruzhalin**

Doctor of Geographical Sciences, Professor, Vice-President of the National Academy of Tourism, 3<sup>rd</sup> class Actual State Councilor, Head of the Department of Recreational Geography and Tourism, Lomonosov Moscow State University; GSP-1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia

e-mail: v.kruzhalin@gmail.com

**Татьяна Николаевна Меньшикова**

Врио начальника Управления государственных туристских проектов и безопасности туризма Федерального агентства по туризму; 125039, Россия, Москва, Пресненская наб., д. 10

**Tatiana N. Menshikova**

Acting Head of the Department of State Tourism Projects and Tourism Security of the Federal Agency for Tourism; 10, Presnenskaya naberezhnaya, Moscow, 125039, Russia

e-mail: menshikova@bk.ru

**Кирилл Викторович Кружалин**

доцент кафедры рекреационной географии и туризма географического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; 119991, Россия, Москва, ГСП-1, Ленинградские горы

**Kirill V. Kruzhalin**

Associate Professor, Department of Recreational Geography and Tourism, Lomonosov Moscow State University; GSP-1, Leninskie Gory, Moscow, 119991, Russia

e-mail: kvkmsu@gmail.com

***Вклад авторов***

Кружалин В.И. – идея, методика оценки туристско-рекреационных кластеров, анализ полученных данных, научное руководство исследованием, научное редактирование текста.

Меньшикова Т.Н. – сбор и обработка материала, обзор публикаций по теме статьи, написание статьи, построение картографического материала.

Кружалин К.В. – сбор и обработка материала, построение диаграмм, дизайн картографического материала.

***Конфликт интересов:*** авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

***Contribution of the authors***

Kruzhalin V.I. – the idea; methodology for the assessment of tourist and recreational clusters; analysis of the data obtained; scientific guidance of the research; scientific text editing.

Menshikova T.N. – collection and processing of the material; review of publications on the topic of the article; writing the article; construction of cartographic material.

Kruzhalin K.V. – collection and processing of the material; construction of diagrams; design of cartographic material.

The authors declare no conflict of interest.