

УДК 338.2

© Н. А. УСТИНА¹, А. А. КАРЛИНА², 2019

¹ Самарский государственный экономический университет (СГЭУ), Россия

^{1,2} Самарский университет государственного управления «Международный институт рынка» (Университет «МИР»), Россия

E-mail¹: nina_ustina@mail.ru

E-mail²: karlina_anna@mail.ru

СОВРЕМЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПОДДЕРЖКИ ИНИЦИАТИВНЫХ ПРОЕКТОВ В СФЕРЕ ТУРИЗМА

Статья посвящена теоретическим и практическим аспектам управления инициативными проектами в сфере туризма. Обоснована роль инициативной активности жителей в повышении туристской привлекательности территории. Предложена новая модель организации управления проектами в сфере туризма, которая основана на формировании органами местного самоуправления коммуникационного пространства выявления инициативных проектных идей и доработки их до проектов, насыщенных ресурсами для реализации.

Ключевые слова: инициативные проекты, туристская привлекательность территории, коммуникационное пространство.

В настоящее время система государственной и муниципальной поддержки сферы туризма находится в фазе активного поиска моделей организации деятельности, которая запускала бы процессы саморазвития регионов путем активизации собственных возможностей населения и территории.

Целью данного исследования стало обоснование современных управленческих технологий в системе государственного и муниципального управления, обеспечивающих эффективное использование одного из мощнейших источников туристской привлекательности региона — инициативной активности жителей в сфере создания и продвижения уникальных туристских продуктов на территории региона.

Несомненно, туристская привлекательность городов, регионов во многом определяется уникальными природными и историческими объектами, расположенными на их территории, а также наличием необходимой инфраструктуры гостеприимства, удовле-

творяющей потребности туристов в размещении, питании, транспорте. Однако данные современных исследований туристской привлекательности не позволяют установить прямую зависимость между этими факторами и интересом туристов к тому или иному региону.

В 2015-2016 гг. Центр информационных технологий «Рейтинг» проводил исследование туристской привлекательности регионов, их туристического потенциала, а также популярности среди отечественных и иностранных туристов [4]. При построении рейтинга использовался интегрированный показатель туристской привлекательности, в котором были учтены как факторы, определяющие туристский потенциал регионов, так и отражающие реальные данные оборота туристских услуг и динамики посещаемости туристами регионов (табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг регионов Приволжского федерального округа по туристской привлекательности (2015-2016 гг.) [4]

Регион	2015 г.			2016 г.		
	Балл	Место		Балл	Место	
		общероссийский рейтинг	рейтинг ПФО		общероссийский рейтинг	рейтинг ПФО
Нижегородская область	52,8	9	1	73,1	6	1
Республика Татарстан	51,3	13	2	66,7	8	2
Республика Башкортостан	48,1	20	3	64,6	12	3
Самарская область	47,6	23	4	64,4	14	4
Пермский край	42,7	31	5	60,7	18	5
Ульяновская область	40,3	40	6	52,3	38	6
Оренбургская область	31	61	8	51,7	39	7
Чувашская Республика	32,7	57	7	41,8	55	8
Саратовская область	21	78	14	41,6	56	9
Республика Удмуртия	30,1	65	11	41,3	58	10
Кировская область	30,4	64	10	40,5	60	11
Пензенская область	30,8	63	9	39,9	62	12
Республика Марий Эл	29,7	66	12	33,4	71	13
Республика Мордовия	23,6	76	13	30,2	73	14

Из таблицы 1 видно, что все регионы Приволжского федерального округа значительно улучшили свой рейтинг туристской привлекательности, набрав в 2016 году больше баллов и заняв в общероссийском рейтинге более высокие строчки по сравнению с 2015 годом. В то же время можно заметить, что регионы со сходными природными и культурно-историческими факторами туристской привлекательности (например, Самарская, Саратовская, Пензенская и Ульяновская области) значительно различаются по расположению в рейтинге. Самарская область наряду с Нижегородской областью, Татарстаном и Башкортостаном входит в топ-20 регионов с самым высоким рейтингом в Российской Федерации. Саратовская область и Пензенская область, несмотря на то, что значительно улучшили свои позиции в 2016 году, по-прежнему располагаются на 50-60 строчках рейтинга.

На наш взгляд, авторы рейтинга, при построении модели расчета интегрального показателя не приняли в расчет один из важнейших факторов, определяющих потенциал туристкой привлекательности территорий – показатель инновационной и предпринимательской активности субъектов хозяйственной деятельности в регионах.

В таблице 2 представлен рейтинг регионов Приволжского федерального округа по показателям инновационной активности, построенный на основании данных федеральной статистики [5].

Таблица 2

Рейтинг регионов Приволжского федерального округа по показателям инновационной активности (2017 г.)

<i>Регион</i>	<i>Объем затрат на научные исследования, млн руб.</i>	<i>Выдано патентов на изобретения</i>	<i>Использовано передовых технологий</i>	<i>Доля инновационных товаров и услуг в общем объеме товаров и услуг</i>	<i>Рейтинг в ПФО</i>
Республика Татарстан	16221	333	7648	19,6	1
Нижегородская область	76191	153	8633	15,4	2
Самарская область	14247	268	7506	15,6	3
Пермский край	14334	116	4216	16	4
Республика Башкортостан	8813	183	10026	7	5
Ульяновская область	13688	163	1850	12,8	6

Окончание табл. 2

Саратовская область	4464	130	7363	2,3	7
Удмуртская Республика	1768,5	68	5651	10,8	8
Республика Мордовия	828,8	35	2619	27,5	9
Чувашская Республика	2034,6	53	3167	12,2	10
Кировская область	2157,5	65	2449	6,2	11
Пензенская область	5461	44	1727	10,1	12
Республика Марий Эл	199	37	980	14,2	13
Оренбургская область	1065,7	17	1154	3,2	14

Рейтинг, приведенный в таблице 2, в значительной степени коррелируется с рейтингом туристской привлекательности (см. табл. 1), что подчеркивает роль человеческого капитала в превращении региона в комплексный туристский продукт. К аналогичным выводам приводит анализ конкурентоспособности регионов Приволжского федерального округа, рассчитываемый нами как интегральный показатель инвестиционной привлекательности территории и уровня хозяйственной активности субъектов экономического развития.

В целом можно сделать вывод о том, что туристская привлекательность регионов определяется в первую очередь внутренней инвестиционной и предпринимательской активностью хозяйствующих субъектов, благодаря которой становится возможным освоение природного, исторического и культурного, инфраструктурного потенциала территории.

В предлагаемой нами модели управления туристским потенциалом территории инновационная, предпринимательская активность субъектов хозяйственной деятельности рассматривается нами как фактор формирования туристской привлекательности региона, задающий особые компетенции его жителей. Эти компетенции обусловлены способностью и готовностью людей, проживающих на конкретной территории, освоить природное, культурное, историческое пространство, превратив его в комплексный уникальный туристский продукт [8, с. 124-129].

Инновационные, предпринимательские компетенции в формировании туристского пространства региона определяются нами как готовность инвестировать и поддерживать новые уникальные идеи и проекты по развитию территории, имеющие сложно прогнозируемую, неопределенную в будущем предпринимательскую выгоду. Большинство таких проектов носит инициативный характер. Под инициативой жителей в данном контексте мы понимаем открыто заявляемую любым субъектом хозяйственной, профессио-

нальной общественной деятельности идею, направленную на создание публичного блага, для реализации которой инициатор готов как задействовать свои собственные ресурсы, так и привлекать дополнительные возможности.

Роль креативных идей и инициатив в повышении туристской привлекательности обусловлена современными тенденциями, которые прослеживаются в спросе на туристские продукты, и самим характером этих туристских продуктов. Современный познавательный туризм в большей степени ориентируется на уникальные турпродукты, которые создаются в рамках событийного, познавательного контента и отражают культурные коды населения данной территории, восприятие ими своего пространства через призму исторических, национальных, традиционных, цивилизационных ценностей и смыслов [9, с. 18-25].

Появление масштабных, разнообразных проектов, призванных повысить туристскую привлекательность региона, их инициативный характер формируют определенные вызовы органам публичной власти. Основные проблемы управления процессом поддержки инициативных проектов повышения туристской привлекательности заключаются в самой природе инициативной активности горожан.

подавляющее большинство туристских продуктов, создаваемых как выражение культурных кодов пространства, обладают свойствами публичных благ, под которыми подразумеваются блага неисключаемые (т.е. невозможность исключить пользование этими благами для кого-либо) и неограниченные (пользование этими благами не снижает их ценности, а повышает ее) [6, с. 126]. В отличие от инвестиционных проектов, проекты, направленные на создание публичных благ, не являются привлекательными для бизнеса в силу невозможности ограничить доступ к результатам реализации проекта. Следовательно, они могут быть реализованы либо при поддержке средств из бюджетов различных уровней (которые ограничены), либо в рамках инициатив, поддержка которых может быть осуществлена различными заинтересованными сторонами (владельцами объектов индустрии, представителями профессиональных сообществ в сфере архитектуры, культуры, туризма и др.).

Современная практика государственного и муниципального управления развитием туристского пространства традиционно базируется на программном подходе, в основе которого лежит разработка и реализация государственных и муниципальных программ поддержки различных сфер жизни регионов. Доля бюджетных средств, осваиваемых посредством программ, является одним из показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Федеральным законом Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» программно-целевой подход рассматривается в качестве технологии реализации стратегии, определяя государственные и муниципальные программы одним из основных документов стратегического планирования на этапе реализации стратегии [1].

В ходе анализа государственных и муниципальных программ Приволжского федерального округа (в региональном разрезе) было установлено, что практически каждый регион и областной центр рассматривают развитие туристской сферы как объект государственного и муниципального управления в рамках программно-целевых технологий. В качестве программных мероприятий в сфере туризма, реализуемых в качестве поддержки сферы туризма в регионах рассматриваются такие направления как:

- реконструкция исторических зданий;
- благоустройство развитие общественных пространств;
- поддержка музейной и выставочной деятельности;
- позиционирование городов и регионов в туристском пространстве;
- поддержка событийных мероприятий и др.

Объемы программно-целевого финансирования сферы туризма с 2014 года по 2018 год отражены в таблице 3.

Таблица 3

**Программно-целевое управление сферой туризма
в регионах Приволжского федерального округа [10]**

Рейтинг туристской привлекательности	Регион	Объем бюджетного финансирования 2014-2018 гг., млн руб.		
		Региональные программы	Муниципальные программы	Итого
1	Нижегородская область	156,2	36	192,2
2	Республика Татарстан	2058	-	2058
3	Республика Башкортостан	492,5	13	984,9
4	Самарская область	110,1	152,9	263
5	Пермский край	200,6	-	200,6
6	Ульяновская область	30,8	49	79,9

Окончание табл. 3

7	Оренбургская область	519,3	-	519,3
8	Чувашская Республика	6361,4	490	6851,4
9	Саратовская область	42,5	-	42,5
10	Республика Удмуртия	-	-	-
11	Кировская область	-	-	-
12	Пензенская область	5,8	-	5,8
13	Республика Марий Эл	3261,5	-	3261,5
14	Республика Мордовия	764,1	-	764,1

Сравнительный анализ объемов финансирования развития туризма и рейтинга регионов по туристской привлекательности позволяет сделать вывод об отсутствии прямой зависимости между этими показателями. Самые большие объемы финансирования из регионального и местного бюджетов выделяются в Республике Чувашия, Республике Марий Эл и Республике Татарстан, которые занимают в рейтинге туристкой привлекательности за 2016 год соответственно 8, 13 и 2 места. В то же время Нижегородская область, Самарская область и Пермский край, имея в рейтинге 1, 4 и 5 места соответственно, по объемам финансирования отрасли туризма занимают средние позиции. Низкая рейтинговая позиция и незначительные объемы финансирования программ по развитию туризма или их полное отсутствие характерны для Саратовской, Кировской и Пензенской областей, а также Республики Удмуртия.

На наш взгляд, подобные противоречия обусловлены современной трансформацией программно-целевого подхода. Программно-целевой подход на первых этапах его внедрения в систему публичной власти рассматривался как технология консолидации бюджетных и внебюджетных инвестиций на прорывных направлениях региональной экономики и социальной сферы, обеспечивающих развитие региона. Однако, начиная с 2012 года, в рамках реализации новой редакции Бюджетного кодекса государственные и муниципальные программы превратились в основной инструмент планирования и освоения бюджетных средств, распределяемых на текущее функционирование органов публичной власти и предоставление услуг. В результате вопросы управления процессами развития, привлечения внебюджетных инвестиций не нашли свое отражение в подавляющем большинстве программных документов, разработанных в последние 3-4 года.

Основной проблемой программно-целевых технологий к управлению развитием туристской сферы региона является отсутствие инструментов выявления инициативных проектов, насыщения их ре-

сурсами для реализации и консолидации в крупные туристские продукты. Для того чтобы автор инициативы обозначил свою идею, выразил готовность участвовать в ее реализации, смог привлечь ресурсы, необходимы особые механизмы запуска этой активности.

Эмпирическим материалом для анализа технологий поддержки инициатив стали проекты по повышению туристской привлекательности, которые получили отклик органов публичной власти в 2014-2016 гг. в рамках процессов стратегического планирования в г.о. Самара.

В ходе разработки стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года была поддержана инициатива профессиональных сообществ о включении туристского направления в качестве одной из стратегических целевых установок развития города. В рамках этой инициативы было разработано программно-проектное наполнение стратегического направления [3].

По замыслу разработчиков «самарской» стратегии основной технологией реализации инициативных стратегических проектов должна была стать технология управления проектами.

Среди инициативных проектов по направлению «Туристское и рекреационно-оздоровительное развитие» (которые были представлены органами публичной власти на стратегических проектных сессиях) выделим:

1. Пространственные — инициативные проекты, направленные на развитие открытых общественных пространств. К таким проектам можно отнести Концепцию реконструкции площади Куйбышева для подготовки к Чемпионату мира по футболу 2018 года, «Рождение сверхновой» (развитие территории вокруг музея «Самара-Космическая»).

2. Событийные — проекты, связанные с поддержанием целостной исторической среды на основе идентичности г. Самара с участием активных горожан и волонтеров («Центр ремесел на Троицкой», «Том Соьер фест», «Киоск архитектора», «Красные дома», «Пять кварталов»).

3. Инфраструктурные — проекты, направленные на создание новых привлекательных объектов туристской инфраструктуры: «Туристские форпосты» (создание центров для проведения мастер-классов и реализации продукции самарских ремесленников), «Квартал № 13» (восстановление исторического облика городской усадьбы).

Предлагаемая нами организационно-управленческая модель поддержки инициатив в сфере туризма должна разрешить проти-

воречия между предельной ограниченностью ресурсов, доступных публичной власти, и практически безграничными по широте задачами по поддержке процессов деятельностной инициативной общественной активности, направленной на создание уникальных креативных центров притяжения туристов.

Базовой управленческой технологией в этой модели является проектирование. С 2016 года управление проектами как технология повышения эффективности использования ограниченных ресурсов все активнее интегрируется в организационные процессы осуществления управленческой деятельности органами государственной власти и местного самоуправления. Так, в 2016 году были приняты решения, обеспечивающие реализацию приоритетных проектов по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации, определены единые подходы к организации проектной деятельности в системе исполнительной власти [2].

В настоящее время накоплен большой теоретический и методологический пласт управления проектами, в том числе и в сфере публичной власти. В то же время приходится констатировать, что подавляющее большинство разработок предлагают внедрение в систему государственного и муниципального управления подходов к работе с готовыми проектами, полностью обеспеченными ресурсами и определенным и установленным составом участников проектных групп [7].

В отличие от стандартных подходов к организации проектной деятельности в предлагаемой нами модели управления инициативными проектами акценты смещаются с поиска готовых проектов и их реализации к процессу выявления креативных идей и создания коммуникационной среды, в которой эти идеи получают поддержку субъектов туристского пространства региона. Основная проблема инициатив в сфере туризма — их незначительный масштаб. Но в то же время потенциально каждая инициатива обладает кумулятивным эффектом, который отражается в появлении вокруг нее новых инициативных проектов, обогащающих ее, позволяющих ей разрастаться до масштабных туристских продуктов. Благодаря такому эффекту вокруг инициативы формируется информационное пространство, которое насыщает ее новыми возможностями для реализации.

Таким образом, при управлении инициативными проектами одна из основных задач, стоящих перед органами публичной власти, заключается в создании условий для консолидации инициатив: усиление каждой инициативы путем формирования информацион-

ного пространства вокруг всех инициатив, придания им большего масштаба, характера публичного блага, одобряемого и ценного для большинства заинтересованных сторон. Для консолидации инициатив необходима особая коммуникационная среда.

Основное содержание деятельности органов публичной власти по поддержке инициативных проектов заключается в организационном проектировании коммуникационных каналов для взаимодействия всех участников реализации проекта, направленного на развитие городских пространств. Вопрос о том, какими должны быть коммуникации, чтобы поддержать инициативную активность, решается в плоскости сохранения уникальности субъектов инициативных проектов и их представлений о ценности, создаваемой в процессе взаимодействия.

Предлагаемая концепция организации органов публичной власти включает: описание технологии управления процессами поддержки инициативных проектов, принципы построения организационных форм управления данными процессами и принципы оценивания деятельности органов публичной власти.

Технология управления предполагает организацию и мониторинг среды взаимодействий, в которой создаются условия для непрерывных коммуникаций всех активных горожан, носителей креативных идей, включая органы публичной власти:

- по ценностному ориентированию (определению собственных ценностных установок органов публичной власти и субъектов реализации стратегии);

- по насыщению пространства ситуациями, которые становятся проблемным полем для реализации инициативных проектов;

- по формированию открытых организационных форм (организованностей) для разворачивания взаимодействия.

Результатом реализации этой технологии становится организация целевых коммуникационных площадок, на которых обеспечивается доступ заинтересованных сторон к информации о креативных идеях и инициативах, а также коммуникационных общественных пространств (событий), на которых открывается доступ к источникам дополнительных ресурсов для реализации проектов.

Готовность органов публичной власти поддержать инициативный проект в предлагаемой организационной модели управления развитием сферы туризма определяется ее открытостью креативным предложениям на всех стадиях жизненного цикла инициативы. Инициатива может быть выявленной и включенной в сферу функциональной управленческой деятельности на любой стадии

жизненного цикла проекта в зависимости от того, каков характер поддержки, которую могут оказать органы власти (финансовой, организационной, нормативно-правовой и т.п.).

Порядок взаимодействия участников проектирования в модели управления инициативными проектами включает организацию следующих функций:

- выявление инициатив для развития туристского пространства;
- формализация инициативы и разработка до уровня консолидированного проекта (институционализация инициативы);
- реализация инициативного проекта.

Отработка в Самарской области средовой технологии управления инициативными проектами в сфере туризма апробирована в процессе разработки и реализации Стратегии комплексного развития городского округа Самара на период до 2025 года. Данный подход к технологии поддержки инициативных проектов нашел свое отражение и в проекте Положения по взаимодействию субъектов стратегического планирования, разработанном в МКУ «Агентство стратегического развития и сопровождения бюджетного процесса», который в настоящее время находится на стадии согласования.

Ожидается, что основным результатом внедрения средового подхода к управлению инициативными проектами должен стать рост числа реализованных креативных идей по развитию туристского пространства и созданию уникальных туристских продуктов с привлечением внебюджетных источников, с учетом оптимизации внутренних организационных издержек администрации на поддержание коммуникаций с инициаторами, профессиональными и бизнес-сообществами.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ от 30.06.2014 г. № 26 (часть I). Ст. 3378.

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года №1050 «Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/.

3. Решение Думы г.о. Самара № 358 от 26 сентября 2013 г. «Об утверждении стратегии комплексного развития городского округа Самара до 2015 года». URL: <http://www.samara2025.ru>.

4. Национальный туристский рейтинг // Официальный сайт Центра информационных технологий «Рейтинг». URL: <http://russia-rating.ru/>.

5. Регионы России. Социально-экономические показатели 2017 г.: стат. сб. М., 2018 //Официальный сайт Федеральной службы статистики. URL: <http://www.gks.ru/>.

6. Инфраструктура свободы: общие вещи и res publica: коллективная монография/ ред. О. Хорхордин, Р. Алапура, О. Бычкова. СПб.: Изд-во Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2013. 352 с.

7. Колякова И. В. Власть и общество в реализации культурной политики современной России // Вестник Самарского муниципального института управления. 2016. № 1. С. 103-110.

8. Никонова Т. В., Веслогужева М. В., Муртазина Г. Р. Роль местного населения в процессах вовлечения нематериального культурного наследия в туризм (по материалам Болгарского историко-архитектурного заповедника в Татарстане) // Современные проблемы сервиса и туризма. 2016. № 3. Т. 10. С. 124-129.

9. Хуснутдинова С. Р., Сафонова М. В. Нематериальное наследие как социальный фактор развития урбанизированных территорий в условиях сервисной экономики // Современные проблемы сервиса и туризма. 2016. № 3. Т. 10. С. 18-25.

10. Государственная автоматизированная система «Управление». URL: <http://gasu.gov.ru>.

*Статья поступила в редакцию 25.02.19 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. юрид. наук, доцентом Д. В. Березовским*