



Научная статья  
УДК 338

<https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-2-42-49>

EDN RDXODQ

## Развитие туристско-рекреационных кластеров на основе программно-целевых методов управления

**Александр Сергеевич Лапин**

Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Россия, lapinlapinas@yandex.ru

**Аннотация.** В статье автором рассматриваются те инструменты развития туристических кластеров, которые могут быть использованы органами государственной власти на федеральном и региональном уровне в рамках формирования ими программных документов, направленных на поддержку отрасли и процессов кластерообразования в ней. Автор предлагает к рассмотрению алгоритм использования программно-целевого подхода в ходе формирования и развития туристических кластеров, учитывающего целесообразность приоритизации задач развития туристической отрасли в некоторых регионах РФ. Также автором выявляется проблема в используемой системе оценки реализации поставленных перед отраслевыми ведомствами целей, заключающаяся в том, что наблюдается определенное несоответствие разработанной системы целевых индикаторов тем задачам, которые определены для достижения основной цели развития внутреннего туризма. В то же время корректные оценочные процедуры и грамотно выстроенная система индикативных показателей для оценки уровня реализации кластерных инициатив позволит активизировать инвестиционную деятельность в туристическом кластере с помощью механизмов субсидирования из федерального бюджета, расширения программ льготного кредитования, предоставляемого финансовыми организациями, государственно-частного партнерства, а на этапах развития туристического кластера – обеспечить его самофинансирование.

**Ключевые слова:** инвестиционная деятельность, индикативные показатели, программно-целевой метод, региональные ресурсы, туристическая отрасль, целевые индикаторы

**Для цитирования:** Лапин А. С. Развитие туристско-рекреационных кластеров на основе программно-целевых методов управления // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2024. № 2. С. 42–49. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-2-42-49>. EDN RDXODQ

Problems of Management

Original article

## Development of tourist and recreational clusters based on program-targeted management methods

**Alexander S. Lapin**

Southern Federal University, Rostov-on-Don, Russia, lapinlapinas@yandex.ru

**Abstract.** In the article, the author examines those tools for the development of tourist clusters that can be used by public authorities at the federal and regional levels as part of their formation of program documents aimed at supporting the industry and the processes of cluster formation in it. The author proposes to consider an algorithm for using a program-oriented approach during the formation and development of tourist clusters, taking into account the expediency of prioritizing the tasks of developing the tourism industry in some regions of the Russian Federation. The author also identifies a problem in the system used to assess the implementation of the goals set for industry departments, which consists in the fact that there is a certain discrepancy between the developed system of target indicators and those tasks that are defined to achieve the main goal of the development of domestic tourism. At the same time, correct assessment procedures and a well-built system of indicative indicators to assess the level of implementation of cluster initiatives will allow to intensify

investment activities in the tourism cluster through subsidizing mechanisms from the federal budget, expanding preferential lending programs provided by financial organizations, public-private partnerships, and at the stages of development of the tourism cluster - to ensure its self-financing.

**Keywords:** investment activity, indicative indicators, target method, regional resources, tourism industry, target indicators

**For citation:** Lapin A. S. Development of tourist and recreational clusters based on program-targeted management methods. *State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2024;(2):42-49. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2024-1-2-42-49>. EDN RDXODQ

Регулирование деятельности кластеров с помощью программно-целевых методов позволяет организовать и упорядочить деятельность участников кластера, подчинить их действия логике кластерного развития и придать всем мероприятиям и методам развития кластера программный характер. Ожидаемое состояние туристического кластера выражается через совокупность взаимосвязанных элементов, которые представляют собой систему целеполагания программно-целевого подхода и включают в себя стратегические и тактические цели и задачи, а также цели и задачи, устанавливаемые на уровне региональных министерств и ведомств, управляющих организаций кластера, отвечающих за его эффективное развитие [1, с. 3118].

В рамках проведения настоящего исследования нами предложена схема, описывающая использование инструментария программно-целевого подхода для развития туристско-рекреационного кластера в российских регионах как метода управления региональной экономикой и повышения ее устойчивости за счет приоритезации развития туристического сектора в тех регионах, для которых данная отрасль может выступить в качестве драйвера экономического роста. На рис. 1 приведены этапы применения программно-целевого подхода к обеспечению отраслевого развития регионального кластера и обозначены основные инструменты его реализации.

В соответствии со спецификой проводимого исследования нам представляется наиболее целесообразным рассмотрение программно-целевого подхода как формы государственного регулирования туристической отрасли и процессов кластерообразования в ней на основе регулирования отдельных социально-экономических процессов региона, создания привлекательного инвестиционного климата и обеспечения благоприятной экологической обстановки на основе отраслевых целевых программ, являющихся инструментом регулирования, мотивации и стимулирования процессов кластеризации в регионе.

Именно благодаря программной разработке в регионе активизируются процессы поиска оптимальных способов сочетания целей развития и имеющихся туристско-рекреационных ресурсов на основе применения механизмов кластеризации экономики. В научной среде на сегодняшний день наблюдается единство мнений относительно того, что программно-целевой метод является наиболее эффективным инструментом реализации региональной социально-экономической политики [2, с. 163].

Классический алгоритм создания и реализации целевой программы подразумевает 5 основных этапов. На первом этапе разработки происходит определение проблем развития региона и ограничений на пути развития или образования кластера, ставятся конкретные задачи и происходит их декомпозиция. После этого необходима разработка обоснования применения программно-целевого метода для решения выявленных проблем, а также подготовка комплекса мероприятий и системы распределения региональных ресурсов. Завершается данный этап согласованием программы со всеми заинтересованными лицами – стейкхолдерами.

На втором этапе происходит оценка потенциала реализации данной программы, в ходе которой осуществляется подготовка критериев сравнительной оценки эффективности различных программ, которые могут применяться на данном этапе для решения выявленных проблем, и выбор той программы, которая способна дать максимальный эффект.

На третьем этапе происходит инициация данной программы, то есть принятие необходимых законодательных и нормативных актов, согласно которым будет потом осуществляться управление кластерным развитием и конкретными его проектами, оптимизации или совершенствование уже имеющихся инструментов регионального управления для решения выявленных проблем. Также в рамках данного этапа происходит создание управляющего органа, отвечающего за успешность реализации программы.



Рис. 1. Программно-целевой подход к процедуре формирования и развития туристического кластера  
 Fig 1. A program-oriented approach to the procedure for the formation and development of a tourism cluster

Четвертый этап заключается в непосредственной реализации комплекса запланированных мероприятий, в ходе которого производятся регулярная оценка эффективности реализации программы, и в случае выявления каких-либо проблем в ее функционировании и недостаточной эффективности, осуществляется оперативная корректировка отдельных аспектов программы. Завершается процесс создания и реализации целевой программы оценкой результатов, что предполагает анализ эффективности реализованной программы согласно заранее установленной системе критериев оценки и подготовкой отчета по результатам исполнения программы [3].

Как мы видим, предложенный нами программно-целевой подход к процедуре формирования и развития туристического кластера предполагает использование традиционной модели, но в то же время содержит ряд специфических этапов и черт. После этапа определения стратегической цели развития туристического кластера необходимо оценить потенциал его развития и подготовить программу развития регионального кластера с помощью использования соответствующих программных инструментов реализации. Все это осуществляется на основе инструментов стратегического планирования.

На рис. 1 представлены основные программные инструменты реализации программно-целевого подхода к формированию туристического кластера, подразумевающие использование как федеральных законопроектов, так и региональных стратегий и программ развития туристической отрасли и непосредственно самих кластеров. Только после определения и разработки конкретных программных инструментов, например, утверждения региональной программы развития туристического кластера и подготовки конкретных инвестиционных программ и проектов, которые будут реализовываться внутри данного кластера, определяются механизмы и способы его развития, а также происходит разработка индикаторов оценки, с помощью которых определяется эффективность применения каждого программного инструмента.

Обратим внимание, что первые три этапа – разработка стратегической цели, оценка потенциала развития кластера и разработка программы его развития – осуществляются в рамках стратегического планирования, и подразумевают разработку ограниченного набора (до 5) ключевых показателей эффективности, для чего можно использовать методiku KPI, на основе которых можно будет судить о достижении туристическим кластером основной цели его развития, – повышении уровня жизни населения за счет активизации развития туристической отрасли и получении ряда синергетических эффектов, благоприятно сказывающихся на темпах экономического роста региональной экономики.

С учётом того, что развитие подавляющего большинства туристических кластеров на данный момент не обходится без финансирования из регионального или федерального бюджета, обязательным условием применения программно-целевого подхода является разработка системы индикативных показателей, позволяющих определять бюджетную эффективность кластерных инициатив и проектов, инвестиционную привлекательность кластерных проектов для частных инвесторов (срок окупаемости, соотношение риска и доходности, ставки рентабельности и т.д.), а также включающих в себя количественно измеримые результаты положительного воздействия туристического кластера на региональную экономику.

Наибольшей эффективности метода можно достичь в том случае, если программно-целевой метод будет интегрироваться с системно-агломерационным подходом, так как только в этом случае туристический кластер может восприниматься как особая система, включающая различные по природе элементы – население, местные органы власти, региональное бизнес-сообщество, что обуславливает эмерджентность внутрикластерной среды, способствующей эффективному информационному обмену и обмену опытом, оптимизации издержек [4, с. 460–461].

Согласно программно-целевому подходу определение туристического потенциала региона в Российской Федерации подразумевает оценку перспектив развития различных видов туризма и разработку индивидуальных для каждого региона подходов к развитию туристической инфраструктуры, которая учитывает и климатические условия, и особенности географического положения территории, а также разный уровень их финансовой обеспеченности.

В программных документах обычно рассматривается несколько вариантов развития событий – инерционный, оптимальный и амбициозный вариант, что можно применить и для оценки перспектив развития туристических кластеров. Согласно инерционному варианту уровень финансирования туристической отрасли с течением времени не будет повышаться, а средства федерального бюджета будут играть весьма заметную роль в финансировании кластерных инициатив, то есть развитие туристических кластеров будет происходить по менее эффективной дирижистской модели. При этом создание туристических кластеров и поддержка кластерных проектов будет осуществляться без учета приоритетных видов туризма, что может привести к стагнации объемов туристических потоков или даже к их снижению. При таком варианте развития событий, рост вклада туризма в валовый внутренний продукт составит до 4,14 %.

Оптимальный вариант развития событий предполагает, что в структуре источников финансирования доля внебюджетных средств будет постоянно возрастать и к концу 2025 г. будет превышать объемы вложений из федерального бюджета примерно в 5 раз. В рамках реализации данного варианта усилия по созданию кластеров будут сконцентрированы на поддержке тех инвестиционных проектов, в которых сосредоточен наиболее высокий потенциал развития и наблюдается положительная динамика роста туристических потоков.

Амбициозный вариант реализации программно-целевого подхода к развитию туристической кластеров предполагает увеличение объемов финансирования как со стороны федерального и регионального бюджета, так и со стороны частных инвесторов [5, с. 14–17]. Особое внимание будет

уделяться эффективному применению проектного подхода для развития тех направлений туризма, которые являются для региона приоритетными. Однако реализация амбициозного варианта возможна в том случае, если финансово-экономическое состояние Российской Федерации значительно улучшится, в противном случае реализации такого плана приведет к большой нагрузке на федеральный бюджет РФ.

В табл. 1 приведены значения объемов финансирования Федеральной целевой программы по основным вариантам развития событий и функциональным направлениям. С нашей точки зрения, для каждой из задач программы должен быть установлен один-два показателя, которые предполагают возможность оценки эффективности уровня достижения данной задачи, в противном случае оценить результативность федеральной целевой программы будет невозможно, что приведет в этом случае к снижению эффективности использования программно-целевого подхода для решения задач, связанных с оптимизацией развития региональных туристических кластеров.

**Таблица 1 – Прогнозные объемы финансирования ФЦП "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 годы)", млн руб. и целевые индикаторы эффективности финансирования<sup>1</sup>**

Table 1 - Projected volumes of financing of the Federal Target Program "Development of domestic and inbound tourism in the Russian Federation (2019 – 2025)", mln rubles. and targets for funding effectiveness

Задачи программы	Объем финансирования, всего	В том числе		
		Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Частные инвестиции
<b>Инерционный вариант</b>				
Задача 1 "Комплексное развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров по приоритетным видам туризма"	87186,62	21521,6	5346,67	60318,36
<b>Целевой индикатор</b> - доля вклада кластеров, созданных в рамках Программы, в валовую добавленную стоимость туристской индустрии – 38,33% к 2025 г. (косвенная оценка)				
Задача 2 "Развитие отраслевой системы подготовки и повышения квалификации специалистов индустрии туризма, формирующих кадровый потенциал для комплексного решения проблем качества туристских услуг"	519,17	416,5	102,67	-
<b>Целевой индикатор</b> - рост индекса качества услуг (больше показателей 2019 г., конкретные значения не установлены) <i>Вспомогательный индикатор</i> – доля специалистов индустрии туризма, прошедших повышение квалификации и переподготовки кадров, от общего количества занятых – 6,7% в 2025 г.				
Задача 3 "Развитие инфраструктуры продвижения туристского продукта Российской Федерации и повышение информированности о нем на мировом и внутреннем туристских рынках"	9744,77	2443	602,24	6699,53
<b>Целевой индикатор</b> - прирост вклада туризма в валовый внутренний продукт Российской Федерации к плановому 2018 году – 18,86% в 2025 г.				
Задача 4 "Стимулирование предпринимательских и общественных инициатив через механизм субсидирования и грантовой поддержки"	439,04	137,2	-	301,84
<b>Целевой индикатор</b> - объем привлеченных средств из внебюджетных источников финансирования на реализацию инвестиционных проектов в сфере туризма – 9,62 млрд. руб к 2025 г.				
Задача 5 "Создание, внедрение и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры управления туристской отрасли"	30	30	-	-

<sup>1</sup> Концепция федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 – 2025 годы)"// СПС Консультант Плюс.

Продолжение табл. 1  
Continuation of the table 1

Задачи программы	Объем финансирования, всего	В том числе		
		Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Частные инвестиции
<b>Целевой индикатор</b> – количество новых туристских маршрутов с интеграцией объектов туристской инфраструктуры кластеров, созданной в рамках Программы – не менее 15 к 2025 г.				
Оптимальный вариант				
Задача 1 "Комплексное развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров по приоритетным видам туризма"	174654,39	43785,66	10793,89	120074,84
<b>Целевой индикатор</b> – доля вклада кластеров, созданных в рамках Программы, в валовую добавленную стоимость туристской индустрии – не менее 60% к 2025 г. (косвенная оценка)				
Задача 2 "Развитие отраслевой системы подготовки и повышения квалификации специалистов индустрии туризма, формирующих кадровый потенциал для комплексного решения проблем качества туристских услуг"	1308,84	1050	258,84	-
<b>Целевой индикатор</b> – рост индекса качества услуг (больше показателей 2019 г., конкретные значения не установлены) <i>Вспомогательный индикатор</i> – доля специалистов индустрии туризма, прошедших повышение квалификации и переподготовки кадров, от общего количества занятых – 19,6% в 2025 г.				
Задача 3 "Развитие инфраструктуры продвижения туристского продукта Российской Федерации и повышение информированности о нем на мировом и внутреннем туристских рынках"	6878,19	3031	747,19	3100
<b>Целевой индикатор</b> – прирост вклада туризма в валовый внутренний продукт Российской Федерации к плановому 2018 году – 74,79% в 2025 г.				
Задача 4 "Стимулирование предпринимательских и общественных инициатив через механизм субсидирования и грантовой поддержки"	204086	20690	-	183396
<b>Целевой индикатор</b> – объем привлеченных средств из внебюджетных источников финансирования на реализацию инвестиционных проектов в сфере туризма – 56,3 млрд. руб к 2025 г.				
Задача 5 "Создание, внедрение и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры управления туристской отрасли"	710	710	-	-
<b>Целевой индикатор</b> – количество новых туристских маршрутов с интеграцией объектов туристской инфраструктуры кластеров, созданной в рамках Программы – не менее 15 к 2025 г.				
Амбициозный вариант				
Задача 1 "Комплексное развитие туристской и обеспечивающей инфраструктуры туристских кластеров по приоритетным видам туризма"	232470,45	58280	14367,02	159823,43
<b>Целевой индикатор</b> – доля вклада кластеров, созданных в рамках Программы, в валовую добавленную стоимость туристской индустрии – не менее 80% к 2025 г. (косвенная оценка)				
Задача 2 "Развитие отраслевой системы подготовки и повышения квалификации специалистов индустрии туризма, формирующих кадровый потенциал для комплексного решения проблем качества туристских услуг"	4199,97	2880	709,97	610
<b>Целевой индикатор</b> – рост индекса качества услуг (больше показателей 2019 г., конкретные значения не установлены) <i>Вспомогательный индикатор</i> – доля специалистов индустрии туризма, прошедших повышение квалификации и переподготовки кадров, от общего количества занятых – 49,9% в 2025 г.				

Продолжение табл. 1  
Continuation of the table 1

Задача 3 "Развитие инфраструктуры продвижения туристского продукта Российской Федерации и повышение информированности о нем на мировом и внутреннем туристских рынках"	64394,37	49172,51	12121,86	3100
<b>Целевой индикатор</b> – прирост вклада туризма в валовый внутренний продукт Российской Федерации к плановому 2018 г. – 92,27% в 2025 г.				
Задача 4 "Стимулирование предпринимательских и общественных инициатив через механизм субсидирования и грантовой поддержки"	375300	110930	-	264370
<b>Целевой индикатор</b> – объем привлеченных средств из внебюджетных источников финансирования на реализацию инвестиционных проектов в сфере туризма – 64,18 млрд руб. к 2025 г.				
Задача 5 "Создание, внедрение и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры управления туристской отрасли"	580	580	-	-
<b>Целевой индикатор</b> – количество новых туристских маршрутов с интеграцией объектов туристской инфраструктуры кластеров, созданной в рамках Программы – не менее 15 к 2025 г.				

Проведенное нами сопоставление основных задач Федеральной целевой программы с теми базовыми индикаторами и показателями эффективности, которые рассматриваются в рамках каждого из сценариев развития показало, что наблюдается определенное несоответствие разработанной системы целевых индикаторов тем задачам, которые определены для достижения основной цели развития внутреннего туризма. Например, для оценки некоторых задач целевые индикаторы можно использовать лишь косвенно, то есть напрямую они не будут отражать степень реализации конкретной задачи. Так, в качестве одного из целевых индикаторов программы установлен «объем услуг гостиниц и аналогичных средств размещения», причем выражается он в миллионах рублей, – таким образом, обычное повышение стоимости средств размещения будет приводить к росту данного показателя, но при этом это необязательно будет означать, что произошел количественный прирост средств размещения или осуществлен капитальный ремонт или модернизация уже имеющихся.

Если же рассматривать возможности оценки эффективности реализации первой задачи, связанной с комплексным развитием туристской и обеспечивающей инфраструктуры, то можно увидеть, что среди предлагаемых базовых индикаторов нет подходящих инструментов для оценки. То же самое касается и оценки выполнения второй задачи, связанной с развитием отраслевой системы подготовки и повышения квалификации специалистов. Выполнение этой задачи нужно рассматривать с учетом того, что повышение квалификации специалистов индустрии туризма не является самоцелью, а основной целью является повышение качества сервиса предоставляемых туристических услуг и удовлетворенности туристов качеством обслуживания. В то же время целевой показатель, который мог бы быть приемлемым для проведения такой оценки, – «рост индекса качества услуг» не имеет конкретных значений, а в документе лишь указано, что он должен превышать показатели 2019 г.

Такая же проблема оценивания характерна и для пятой задачи, предполагающей создание, внедрение и развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры управления туристической отрасли, то есть, скорее всего, здесь имеется ввиду применение передовых технологий, которые обеспечивают более эффективное управление элементами туристической индустрии и упрощают коммуникации между участниками отрасли туристического кластера. В качестве индикаторов оценки здесь могли бы выступить темпы цифровизации отрасли, количество информационных сайтов о туристической отрасли региона и активность их посещения, количество разработанных мобильных приложений, знакомящих туристов с достопримечательностями региона, и количество их скачиваний и т.д. Но в то же время никаких подобных индикаторов программой не предусмотрено, и единственный индикатор, который можно с определенной натяжкой применить в этом случае, – это количество новых туристических маршрутов с интеграцией объектов туристической инфраструктуры кластеров.

В связи с этим представляется необходимой оптимизация инструментария развития региональных туристических кластеров и пересмотр оценки эффективности реализации федеральных и региональных целевых программ с точки зрения приведения в соответствие поставленных задач и критериев оценки уровня их выполнения.

**Список источников**

1. Бизин С. В. Применение программно-целевого подхода в организации и управлении досуговой деятельности детей и подростков в регионе // Экономика, предпринимательство и право. 2023. Том 13. № 8. С. 3117–3136.
2. Васецкая Н. О. Программно-целевое управление как инструмент финансовой реализации федеральных целевых программ // Экономика науки. 2019. № 5. С. 160–169.
3. Панеш К. М., Хатукай С. А., Бабалян Э. Б. Эффективные инструменты и методы оценки программно-целевого подхода к управлению экономикой региона // Международный научно-исследовательский журнал. 2022. № 8 (122). URL: <https://research-journal.org/archive/8-122-2022-august/10.23670/IRJ.2022.122.36> (дата обращения: 10.04.2024). DOI: 10.23670/IRJ.2022.122.36
4. Кощеев Д. А., Третьякова Е. А. Феномен индустриального кластера: системно-агломерационный подход // Журнал экономической теории. 2020. Т. 17. № 2. С. 451–465.
5. Чараева М. В., Лысоченко А. А. Активизация инвестиционной деятельности региона в парадигме стратегического финансового управления инвестициями // Финансы, деньги, инвестиции. 2021. № 1. С. 14–17. DOI: 10.36992/2222-0917\_2021\_1\_14

**References**

1. Bizin S. V. Application of a program-oriented approach in the organization and management of leisure activities of children and adolescents in the region. *Economics, entrepreneurship and law*. 2023;13(8):3117–3136. (In Russ.)
2. Vasetskaya N. O. Program and target management as a tool for the financial implementation of federal target programs. *Economics of science*. 2019;(5):160–169. (In Russ.)
3. Panesh K. M., Khatukai S. A., Babalyan E. B. Effective tools and methods for evaluating a program-oriented approach to managing the economy of the region. *International Scientific Research Journal*. 2022;8(122). Available from: <https://research-journal.org/archive/8-122-2022-august/10.23670/IRJ.2022.122.36> [Accessed 10 April 2024]. (In Russ.) – DOI: 10.23670/IRJ.2022.122.36
4. Kosheev D. A., Tretyakova E. A. The phenomenon of an industrial cluster: a system-agglomerational approach. *Journal of Economic Theory*. 2020;17(2):451–465. (In Russ.)
5. Charaeva M. V., Lysochenko A. A. Activation of investment activity in the region in the paradigm of strategic financial investment management. *Finance, money, investments*. 2021;(1):14–17. DOI: 10.36992/2222-0917\_2021\_1\_14

**Информация об авторе**

А. С. Лапин – ассистент, Институт туризма, сервиса и креативных индустрий ЮФУ.

**Information about the author**

A. S. Lapin – Assistant at the Institute of Tourism, Service and Creative Industries, Southern Federal University.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 14.05.2024; одобрена после рецензирования 01.06.2024; принята к публикации 02.06.2024.

The article was submitted 14.05.2024; approved after reviewing 01.06.2024; accepted for publication 02.06.2024.