

Роль стратегического мастер-планирования в развитии туризма и рекреации в Новосибирской области

Е. О. Ушакова^{1}*

¹Сибирский государственный университет геосистем и технологий, г. Новосибирск,
Российская Федерация

*e-mail: eo_ushakova@mail.ru

Аннотация. Целью данного исследования является анализ применения методики стратегического мастер-планирования (стратегии территориального развития) в сфере рекреации и туризма. Обозначены актуальные проблемы организационного, экономического и правового характера, возникающие при стратегическом мастер-планировании. Проанализирована технология мастер-планирования, а также мировой и российский опыт создания стратегических мастер-планов в сфере туризма и рекреации. Несмотря на то, что данная методика предназначена для уточнения генеральных планов городов, она с недавнего времени также используется на региональном уровне для пространственного развития туризма, в том числе для создания туристско-рекреационных кластеров. В статье рассмотрены особенности разработки мастер-планов развития туризма в Новосибирской области. Мастер-план позволяет учитывать не только интересы основных участников планирования социально-экономического развития регионов (органов управления), но также бизнес-структур и местного населения (потребителей туристских услуг). В современном понимании мастер-план развития туризма инструмент стратегического планирования, который находится на стыке между генеральным планом, стратегиями социально-экономического и пространственного развития. Мастер-план необходим для визуализации концепции использования ресурсного потенциала территорий, способствует созданию благоприятных условий для развития туризма и рекреации.

Ключевые слова: территориальное планирование, стратегия пространственного развития, стратегический мастер-план, туризм и рекреация

The role of strategic master planning in the development of tourism and recreation in the Novosibirsk region

E. O. Ushakova^{1}*

¹Siberian State University of Geosystems and Technologies, Novosibirsk, Russian Federation

*e-mail: eo_ushakova@mail.ru

Abstract. The purpose of this study is to analyze the application of the methodology of strategic master planning (territorial development strategy) in the field of recreation and tourism. The actual problems of organizational, economic and legal nature arising during strategic master planning are identified. The technology of master planning is analyzed, as well as the world and Russian experience in creating strategic master plans in the field of tourism and recreation. Despite the fact that this technique is intended to clarify the master plans of cities, it has recently also been used at the regional level for the spatial development of tourism, including the creation of tourist and recreational clusters. The article discusses the features of the development of master plans for the development of tourism in the Novosibirsk region. The master plan makes it possible to take into account not only the interests of the main participants in planning the socio-economic development of regions (government bodies), but also business structures and the local population (consum-

ers of tourist services). In the modern sense, the master plan for tourism development is a strategic planning tool that is located at the junction between the master plan, socio-economic and spatial development strategies. The master plan is necessary to visualize the concept of using the resource potential of the territories, contributes to the creation of favorable conditions for the development of tourism and recreation.

Keywords: territorial planning, spatial development strategy, strategic master plan, tourism and recreation

Введение

В условиях восстановления экономики России после пандемии коронавируса и преодоления кризисных явлений, связанных с экономическими санкциями со стороны других государств, особое значение приобретает развитие внутреннего туризма с целью обеспечения рекреационных потребностей населения страны за счет реализации возможностей развития рекреационной деятельности и различных видов туризма на территории регионов Российской Федерации.

Согласно целевым показателям Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» спрогнозировано увеличение количества путешествий по России к 2030 году с 65 млн (в 2019 году) до 140 млн в год. Национальный проект и долгосрочные целевые программы, а также инвестиционные проекты в области туризма способствуют доступности путешествий по России, повышению качества оказываемых услуг, делая их более удобными, безопасными и интересными.

Вместе с тем, развитие рекреации и туризма способствует повышению эффективности использования природного и историко-культурного потенциала регионов страны, повышая значимость туристской отрасли как высокодоходной, позволяющей обеспечить экономический рост в стране за счет мультипликативного эффекта [1-3]. В связи с этим, обоснование пространственного развития туризма и рекреации в регионах России является, безусловно, актуальным. Оно должно осуществляться с использованием современных эффективных технологий территориального планирования.

Цель данного научного исследования – оценить возможности применения мастер-планов для обоснования территориальных проектов развития туризма и рекреации в Новосибирской области. Для реализации поставленной цели были определены и решены следующие задачи:

- изучить методику стратегического мастер-планирования;
- определить проблемы разработки и использования мастер-планов;
- проанализировать опыт мастер-планирования туристских дестинаций;
- определить возможности создания мастер-планов развития туризма и рекреации в Новосибирской области.

Методы и материалы

Развитие ресурсного потенциала рекреации и туризма в нашей стране осуществляется на основе стратегического территориального планирования. Существует ряд перспективных документов, способствующих более эффективному

развитию туристско-рекреационного потенциала территории страны: Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года, Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства», региональные и муниципальные программы. В программах социально-экономического развития регионов также присутствует раздел «Туризм». Для определения перспективных видов туризма и приоритетности инвестиционных вложений в туристскую инфраструктуру, а также продвижение туристских возможностей регионов. Далее проводится оценка туристско-рекреационного потенциала, выделяются приоритетные территории – регионы, районы, зоны, на основе чего принимаются решения по разработке проектов развития туризма.

Для пространственного развития туризма в разное время использовались различные инструменты территориального планирования: формирование туристско-рекреационных комплексов, особых экономических зон туристско-рекреационного типа, туристско-рекреационных кластеров и др. В настоящий момент для обоснования территориального развития туризма регионы начали использовать стратегические мастер-планы.

В рамках Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства» проводится разработка мастер-планов для пилотных туристических территорий России (Крыма, Дальнего Востока, Большого Золотого кольца), а также регионов с наиболее подготовленными предложениями по туристическому развитию (Республик Бурятия и Алтай, Иркутской области). В мастер-план развития туризма входит бизнес-модель туристической зоны и документы территориального планирования, определяющие объекты и их месторасположение, а также туристская специализация. В настоящий момент работы по обоснованию мастер-планов проводят Минстрой, Ростуризм и корпорация «Туризм.РФ» по федеральному проекту «Развитие туристической инфраструктуры» в рамках Национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства».

Рассмотрим понятие и структуру мастер-плана, технологию стратегического мастер-планирования. Использование мастер-планов для развития территорий в настоящий момент является актуальным трендом в Российской и зарубежной практике [4-9]. Мастер-план – это документ-схема, определяющий альтернативные варианты территориального планирования. Включает схему функционального зонирования, эскизы планировочных решений при различном отраслевом использовании территории, а также другие уточняющие документы. В процессе стратегического мастер-планирования проводится обоснование наиболее оптимального и экономически целесообразного решения развития территории, формируется концепция ее пространственного развития.

Мастер-план строится на основе результатов анализа туристско-рекреационного потенциала территории с использованием различных методик [13-18].

Мастер-план на данном этапе не способен стать заменой генерального плана, он его уточняет в стратегическом аспекте. Генеральные планы ориентированы на долгосрочную перспективу развития территории (как правило на период от 20 до 30 лет), поэтому они не подходят для определения стратегических приоритетов развития территории.

Отсутствие в генеральных планах ориентации на временные отрезки долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования, не позволяет увязать направления развития территории с реальными возможностями регионов по привлечению инвестиций и финансированию из бюджетов различных уровней, что снижает эффективность их использования. При этом, городское планирование в нашей стране основано на функциональном подходе, а в градостроительных документах недостаточно сильно проработана правовая сторона.

Обсуждение

На сегодняшний день, в российских законах отсутствует обязательность документов стратегического территориального развития, но для повышения эффективности территориального планирования необходим переход от одноуровневой (использование только генерального плана) к двухуровневой модели территориального планирования (использование стратегического мастер-плана наряду с генеральным планом) [10-12].

Многие крупные города – туристские дестинации, такие как Нью-Йорк, Лондон, Берлин, Париж, Сингапур, Токио, Пекин, и другие, эффективно развиваются в соответствии с двухуровневой системой территориального планирования. В основе территориального планирования находятся стратегии пространственного развития или мастер-планы.

В России двухуровневая модель, включающая генеральный план и стратегический мастер-план впервые была разработана для города Пермь. Использование данной модели стратегического территориального планирования для развития города Пермь показало его эффективность как инструмента планирования, регулирования и управления развитием муниципалитета.

Методически, посредством разработки стратегического мастер-плана (стратегии пространственного развития) определяются цели и задачи градостроительной политики в соответствии с социально-экономической политикой города. Мастер-план является целевым прогнозом, то есть это не просто документ территориального планирования, а своего рода политическое соглашение органов власти с представителями бизнеса и населением.

Мастер-план позволяет получить видение направлений преобразования территории в стратегической перспективе, определить цели преобразований и спланировать конкретные действия по их достижению. Основан на возможностях использования реальных ресурсов и фактически не заменяет генеральный план, содержащий требуемые нормативы градо-проектирования и регламенты. Иными словами, генеральный план детализирует и уточняет стратегический мастер-план в соответствии с имеющимися ресурсами.

Важно отметить, что несмотря на то, что понятие мастер-план не закреплено законодательно, использование двухуровневой модели территориального планирования не противоречит законодательству.

По законодательству о стратегическом планировании документы территориального планирования разрабатываются на основе стратегий развития. В связи с этим, программы социально-экономического развития, проработанные на ре-

гиональном и муниципальном уровнях, могут определять стратегические приоритеты пространственного развития территории и лежать в основе разработки мастер-планов. Именно это положение использовано для обоснования мастер-планов развития туризма в регионах России.

В стратегии Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года дано определение мастер-плану и определены возможности его использования для развития туризма в регионах и муниципальных образованиях, а также для создания туристических кластеров.

Мастер-план развития туризма является, по сути, планом пространственного развития территории, разработанным как самостоятельно, так и как раздел стратегического плана (проекта) с локализацией ресурсов для развития туризма и элементами туристской инфраструктуры.

Мастер-план развития туризма (туристического кластера) может быть разработан для административно-территориальной единицы (региона, города) или ее части (одного или нескольких муниципальных образований, локальной территории, например, поселка и др.)

Сегодня в России уже разработаны мастер-планы развития туризма некоторых в некоторых регионах и муниципальных образованиях, в том числе в Республике Татарстан, Кавказских Минеральных Водах, Республике Башкортостан, Ульяновской области, городах Чебоксары, Казань и др.

В Новосибирской области согласно Государственной программе развития туризма в Новосибирской области, охватывающей плановый период с 2022 по 2030 гг. выделено 4 перспективных туристских кластера:

1. Туристский кластер «Обские парки», куда будет входить Новосибирск и его ближайшие пригороды по берегам реки Обь и ее притоков, а также Обского водохранилища) – это Академгородок, города Бердск и Обь, а также поселок Новый, рабочие поселки Кольцово и Краснообск). Кластер будет охватывать несколько уникальных исторических мест Искитимского, Кольванского, Мошковского, Новосибирского, Ордынского и Сузунского муниципальных районов. Специализация кластера – рекреационный, оздоровительный, культурно-познавательный, активный и другие виды туризма.

2. Туристский кластер «Салаир» объединит территории Искитимского, Маслянинского и Тогучинского районов Новосибирской области. Специализация кластера – экологический, активный, сельский и культурно-познавательный туризм.

3. Кластер «Васюгань» охватит территорию Болотнинского, Венгеровского, Кыштовского, Северного, Убинского, Усть-Таркского районов Новосибирской области. Специализация кластера – экологический туризм.

4. «Озерный» кластер оздоровительного и бальнеологического туризма Новосибирской области уже создан на территории Барабинского, Доволенского, Краснозерского и Чановского районов [19]. В перспективе планируется уточнить приоритетные для развития туризма зоны и направления развития туристской инфраструктуры.

В настоящий момент Министерством экономического развития Новосибирской области проводится разработка мастер-плана туристического кластера «Обские парки». Выбор приоритетных территорий осуществлялся на основе анализа и оценки туристско-рекреационного потенциала муниципальных образований Новосибирской области [19-21]. Согласно региональной госпрограмме планируется разработать мастер-планы всех четырех туристских кластеров.

Заключение

В заключении следует отметить, что для более эффективного развития туристско-рекреационного потенциала территорий необходимо использовать современные технологии территориального планирования.

Стратегический мастер-план является удобным и эффективным инструментом для территориального планирования и пространственного развития дестинаций разного масштаба. По мнению автора, в условиях импортозамещения и реструктуризации экономики, технология стратегического мастер-планирования будет востребована в различных отраслях, особенно для развития туризма и рекреации. Методология стратегического мастер-планирования требует проработки структуры мастер-планов с учетом специфики конкретной территории.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 31.07.2020 г.).
- 2 Федеральный закон от 24.11.1996 N 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 02.07.2021 г.).
- 3 Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://xn--80aaparmemchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/turizm> (дата обращения 25.04.22).
- 4 Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 года N 2129-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года» (с изменениями на 7 февраля 2022 года).
- 5 Управление социально-экономическим развитием регионов Сибири / под редакцией А. С. Новосёлова, В. Е. Селиверстова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2020. – 420 с.
- 6 Новоселов А. С., Фалеев А. В. Анализ показателей стратегического планирования социально-экономического развития территории // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XVII Междунар. науч. конгр., 19–21 мая 2021 г., Новосибирск : сб. материалов в 8 т. Т. 3 : Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск : СГУГиТ, 2021. № 1. С. 56-65.
- 7 Карпик А. П., Осипов А. Г., Мурзинцев П. П. Управление территорией в геоинформационном дискурсе : монография. – Новосибирск : СГГА, 2010. – 280 с.
- 8 Управление проектами пространственного развития: Учебное пособие / Под общ. ред. акад. РАН Комова Н.В., проф. Цыпкина Ю.А., проф. Носова С.И.; отв. за выпуск проф. Ликефет А.Л. – М.: ИП Осьминина Е.О., 2020. – 540 с.
- 9 Карпик А. П., Мусихин И. А., Ветошкин Д. Н. Интеллектуальные информационные модели территорий как эффективный инструмент пространственного и экономического развития // Вестник СГУГиТ. Том 26, № 2, 2021. С. 155-163.
- 10 Ложкин А. Зачем и как: генпланирование и стратегическое мастер-планирование? [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://archi.ru/russia/51964/zachem-i-kak-genplanirovanie-i-strategicheskoe-master-planirovanie> (дата обращения 29.04.22 г.).

- 11 Ходачек В. М., Елсуков М. Ю. Туристско-рекреационная сфера в системе стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации // *Управленческое консультирование*. 2017. № 9 (105).
- 12 Жертовская Е. В., Якименко М. В. Стратегический мастер-план развития туризма: новый уровень пространственного планирования развития городов - туристских дестинаций [Электронный ресурс] // *Мудрый юрист*. – Режим доступа: <https://wiselawyer.ru/poleznoe/100500-strategicheskij-master-plan-razvitiya-turizma-novuj-uroven> (дата обращения 28.04.2022 г.).
- 13 Марков Л. С., Плотников В. С. Кластерный подход и развитие туризма в Новосибирской области [Электронный ресурс] // *Вестник НГУ. Серия: Социально-экономические науки*. 2020. №4. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/klasternyy-podhod-i-razvitiye-turizma-v-novosibirskoy-oblasti> (дата обращения: 17.04.2022 г.)
- 14 Ushakova E. O., Avrunev E. I. Improving approaches to assessing the recreational potential of land. *E3S Web of Conferences*. – 2021. – Vol. 296 : 1 International Conference on Environmental Sustainability Management and Green Technologies (ESMGT–2021), Novosibirsk, 30 June – 2 July 2021. – Art. 05010 (4 p.).
- 15 Ushakova E. O., Tsoy M. Y. Methods for Assessing the Tourist and Recreational Potential of the Territory // *Advances in Economics, Business and Management Research*. 2020. Vol.128 : Far East Con (ISCFEC 2020). P. 2636-2640.
- 16 Жарников В. Б., Конева А. В. О проблеме кадастра туристских ресурсов и его основном содержании // *Вестник СГУГиТ*. 2017. Т. 22. № 4. С. 148–155.
- 17 Ushakova E. O., Dubrovsky A. V., Moskvina V. N., Vdovin S. A. Evaluation of Recreational Potential of a Region for Drawing up Territorial Planning Schemes (Using the Example of Novosibirsk Oblast). // *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. 2020. Vol. 459, iss. 6 : International science and technology conference «EarthScience», Russky Island, 10-12 Dec. 2019. Art. 062049.
- 18 Ушакова Е. О., Гагарин А. И., Грицкевич О. В., Меньших Н. С. Проблемы использования рекреационного потенциала Сибирского федерального округа на примере Западной Сибири. *Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2017*. Т. 1. Новосибирск : СГУГиТ, 2017. С.184-189.
- 19 Постановление правительства Новосибирской области от 30.12.2021 г. N 576-П "Об утверждении Государственной программы Новосибирской области «Развитие туризма в Новосибирской области».
- 20 Ушакова Е. О., Дубровский А. В., Меньших Н. С. Актуальные вопросы оценки рекреационного потенциала территории в рамках концепции устойчивого развития // *Интерэкспо Гео-Сибирь-2021: сборник материалов Международного научного конгресса*. – Новосибирск : СГУГиТ, 2021. – Т. 3. – №. 2. – С. 205–212.
- 21 Ушакова Е. О., Дубровский А. В. Оценка туристско-рекреационного потенциала региона для составления схем территориального планирования (на примере Новосибирской области) // *Интерэкспо ГЕО-Сибирь. XVI Междунар. науч. конгр.*, 18 июня – 8 июля 2020 г., Новосибирск [Текст] : сб. материалов в 8 т. Т. 3: Национальная науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока. Экономика природопользования, землеустройство, лесоустройство, управление недвижимостью». – Новосибирск : СГУГиТ, 2020. № 2. С. 57-65.

© Е. О. Ушакова, 2022