

## Особенности управления рекреационной отраслью на государственном и региональном уровнях

© 2012 Д.С. Темиров

доктор экономических наук, профессор

© 2012 К.Х. Ибрагимов

доктор экономических наук, профессор

©2012 З.Д. Темирова

Российский государственный гидрометеорологический университет,  
г. Туапсе

E-mail: salima@list.ru

В статье описаны цели, при условии достижения которых становится возможным решение основной задачи государственного регулирования - создание благоприятных условий развития рынка туристско-экскурсионных услуг путем использования правовых, экономических, административных и других рычагов воздействия, распределения материальных и кадровых ресурсов с учетом существующих приоритетов.

*Ключевые слова:* рекреационная отрасль, управление, государственный уровень, региональный уровень.

В России федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление, межотраслевую и межрегиональную координацию в сфере туризма, реализацию государственной политики в области сохранения и развития курортного комплекса, является Федеральное агентство по туризму Российской Федерации - национальная туристская администрация (по терминологии ВТО). На данный орган возложены функции по проведению государственной политики, нормативному правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма.

Становление современной системы государственного регулирования туристской деятельности в РФ проходило неравномерно, в зависимости от социально-экономической ситуации в стране. Так, в 1994 г. в Москве было подписано Соглашение о совете по туризму СНГ, основная задача которого была содействовать развитию взаимоправного и взаимовыгодного сотрудничества в области туризма, в том числе упрощению туристских формальностей и обеспечению безопасности туристов. Одним из следующих этапов было утверждение Постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1996 г. № 177 федеральной целевой программы "Развитие туризма в Российской Федерации". Основная цель программы была сформулирована как создание в России современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетво-

рения потребностей российских и иностранных граждан в разнообразных туристских услугах. Также при активном участии Комитета Государственной думы по туризму и спорту принят ряд новых федеральных законов, направленных на развитие туризма в России.

Роль государственного регулирования туристской деятельности в России раскрывается в федеральном законе "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации", а также в ряде проектов законов, находящихся на рассмотрении в Государственной думе.

Из последних нововведений на уровне федерального законодательства Федеральный закон от 5 февраля 2007 г. № 132-ФЗ, ст. 4.1 - ввод обязательного финансового обеспечения туроператорской деятельности на территории Российской Федерации и составление соответствующего единого федерального реестра туроператоров. Данная инновация поможет решить проблему контроля возникновения, функционирования, ликвидации организаций, занимающихся туроператорской деятельностью, и ряд других проблем.

В отношении развития Сочинского туристского комплекса одним из основных последних направлений активности государства было утверждение Постановлением правительства РФ № 991 федеральной программы "Строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта". Основными целями программы признаются:

- развитие инфраструктуры г. Сочи и создание условий для формирования первого в Рос-

сии горноклиматического курорта мирового уровня;

- развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006-2015 гг.;

- обеспечение возможности проведения в России международных и общероссийских соревнований по зимним видам спорта.

Основными задачами указанной программы являются:

- осуществление строительства отсутствующих на данный момент в России спортивных объектов, необходимых для подготовки российских спортсменов и проведения национальных и международных соревнований по зимним видам спорта;

- осуществление строительства олимпийских объектов, соответствующих требованиям Международного олимпийского комитета (далее МОК);

- приведение МОК транспортной инфраструктуры в соответствие с требованиями;

- завершение реконструкции аэропорта;

- обеспечение соответствующего современным требованиям уровня связи;

- приведение инженерной инфраструктуры спортивных и туристических объектов в соответствие с требованиями МОК;

- обеспечение надежного энергоснабжения;

- приведение туристической инфраструктуры в соответствие современными международными требованиями;

- проведение комплекса природоохранных мероприятий, минимизирующего воздействие на окружающую среду.

По нашему мнению, принятие данной программы и размеры ее финансирования обуславливают понимание государственным аппаратом важности роли индустрии туризма в деле социального и экономического развития регионов Российской Федерации.

В отношении международной консолидации направлений активности государственных органов управления в области туризма значимую роль сыграло принятие Организацией Объединенных Наций на конференции по окружающей среде и развитию, проходившей 3-14 июня 1992 г. в Рио-де-Жанейро, Программы действий XXI в., к которой присоединились 182 государства. Основная роль в реализации этой программы отводится государственным органам по туризму. Данная программа делает акцент на трех базовых инструментах, которые могут быть использованы для создания долгосрочных программ:

- установление новых регламентирующих мер или усиление существующих, предусматривающих защиту людей и окружающей среды;

- использование цены в качестве механизма воздействия;

- создание программ в туристской индустрии, предназначенных гарантировать чистоту производственных процессов и выпускаемой продукции.

Государственные органы занимают ведущее место в создании долгосрочных программ в туризме. Такие программы уже имеют ряд стран (Россия, Финляндия, Австрия, Филиппины и др.).

Программа действий XXI в. выдвигает перед государственными органами по туризму следующие основные задачи.

Первая задача программы включает: партнерство между частным и общественным секторами туризма; взимание налогов и сборов в секторе туризма таким образом, чтобы можно было иметь средства для расширения туристской инфраструктуры, улучшения состояния окружающей среды и т. д.; экономические меры, гарантирующие такие цены на товары и услуги, которые учитывали бы затраты по экологии, возникающие в связи с туризмом (вывоз отходов, мусора, вредное влияние производств и т. д.). Поощрительные меры экономического характера должны использоваться также для стимулирования достижений в работе турфирм по защите окружающей среды; оценку существующих национальных международных и других структур, занимающихся достижением целей программы, направленных на развитие туризма.

Вторая задача содержит оценку последствий развития туризма для экономической, социальной и культурной жизни общества, что вызывает необходимость рассматривать такие вопросы, как эффективное использование водных ресурсов, электроэнергии, транспортных средств, наличие политики занятости и участия женщин, местного населения в индустрии туризма, защита окружающей среды, культурных, природных и исторических ценностей.

Весьма важным аспектом программы являются подготовка, обучение кадров и планирование в туризме. В учебных планах школ рекомендуется ввести курс по экологии туризма. Государственные туристские органы и профессиональные туристские ассоциации должны сотрудничать с частным сектором, чтобы осуществлять необходимую теоретическую и практическую подготовку персонала.

В области планирования развития туризма государству отводится ведущая роль. Государственные органы регулируют этот процесс, чтобы избежать его стихийного развития, особенно в наиболее уязвимых в плане экологии районах. Плохо спланированный и неуправляемый туризм

может нанести непоправимый ущерб. Например, на Бермудских островах принят ряд нормативных актов по планированию направленных на защиту туристской индустрии островов. В частности, ограничено количество теплоходов, заходящих в порты, запрещены неоновые вывески, предусматривается защита флоры и фауны моря, ограничена высотность зданий, предусмотрен отвод земель под естественные заповедники.

В задачи государственных органов входит также и контроль за новым строительством с тем, чтобы туристские объекты имели соответствующее современное оборудование для водоснабжения, вывода сточных вод, вывоза мусора и отходов, создания дополнительных запасов питьевой воды, где это необходимо. Государство должно осуществлять контроль над применением в строительстве технологий, которые требуют использования большего числа местной рабочей силы, с тем, чтобы были созданы дополнительные рабочие места, а также контролировать, чтобы строящиеся объекты туризма были спроектированы с учетом возможных стихийных бедствий, таких как ураганы, наводнения, землетрясения и т. д. Только система мер, регулируемая государством, может обеспечить правильное и эффективное развитие туризма на долгосрочной основе.

В повестке дня Программы действий XXI в. была специальная горная глава. В гл. 13 разд. II "Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития" было зафиксировано положение "о периферийном (маргинальном) положении горных районов мира, находящихся на обочине процесса социально-экономического развития, зависящих от доминирующих, урбанизированных центров и не имеющих равных возможностей - в силу специфики природной среды".

Нами был выделен комплекс проблем, присущих большинству горных территорий земли:

- горные территории весьма восприимчивы к нарушению экологического равновесия под влиянием деятельности человека или природных процессов;
- горные территории наиболее остро реагируют на все атмосферно-климатические изменения;
- в социальном плане для проживающего в горных районах населения характерна повсеместная бедность и утрата традиционных навыков.

В целях решения данного спектра проблем развития горных территорий основными направлениями деятельности органов государственного управления стран - участниц конференции провозглашались:

- проведение обследования различных типов почв, лесов, водопользования, сельскохозяйственных культур, растений и животных горных экосистем;
  - создание и совершенствование баз данных и информационных систем для содействия комплексному рациональному использованию и экологической оценке горных;
  - совершенствование и накопление экологических знаний в области земельных и водных ресурсов в отношении технологии и методов ведения сельского хозяйства и природопользования в горных районах мира при участии местных общин;
  - создание и укрепление системы связи информационно-координационных центров для помощи организациям, занимающимся проблемами горных районов;
  - совершенствование координации региональных усилий по охране уязвимых горных экосистем посредством выявления надлежащих механизмов, включая региональные правовые и другие средства;
  - поощрение национальной политики, которая стимулировала бы местное население к использованию и передаче экологически безопасных технологий, а также методов ведения сельского хозяйства и природоохранных методов;
  - расширение базы данных и осведомленность путем создания механизмов сотрудничества и обмена информацией между национальными и региональными учреждениями, занимающимися вопросами уязвимых экосистем;
  - поощрение политики, стимулирующей фермеров и местное население к принятию природоохранных и восстановительных мер;
  - диверсифицирование экономики горных районов, в частности путем развития и (или) расширения индустрии туризма в соответствии с принципом комплексного освоения горных районов;
  - осуществление комплексного управления деятельностью в плане лесных и пастбищных угодий, а также дикой природы таким образом, чтобы способствовать сохранению специфических горных экосистем;
  - создание надлежащих природных заповедников в районах и на территориях, богатых репрезентативными видами.
- В целях социального развития горных регионов правительствам стран-участниц на надлежащем уровне при поддержке соответствующих международных и региональных организаций рекомендовалось:
- организовать проведение учебно-пропагандистских программ в области экологически бе-

зопасных технологий и методов, отвечающих интересам сохранения горных экосистем;

- поддерживать систему высшего образования посредством выделения стипендий и дотаций на проведение научных экологических исследований в горных и предгорных районах, в частности для представителей коренного населения горных районов;

- организовать обучение фермеров, в частности женщин, в области охраны окружающей среды, с тем чтобы дать возможность сельскому населению лучше разобраться в экологических вопросах, связанных с устойчивым развитием горных экосистем.

Также хотелось бы выделить мероприятие, проведенное в 1996 г. в Бишкеке (Кыргызстан), - международную конференцию "Горные исследования: задачи в XXI веке". Участники конференции предложили, чтобы устойчивое горное развитие стало темой международного года. Эта идея была выдвинута на рассмотрение Экономического и социального совета ООН (ЭКОСОС) представителем Кыргызстана в ООН в 1997 г. В результате была принята резолюция, рекомендуемая Генеральной Ассамблее объявить 2002 г. Международным годом гор (МГГ). Эта резолюция была поддержана 105 членами ЭКОСОС. В итоге Генеральная Ассамблея на своей 53-й сессии объявила в 1998 г. Международный год гор. Основная цель МГГ - способствовать сохранению и устойчивому развитию горных регионов, обеспечивая таким образом благосостояние жителей гор и долин. В результате были созданы национальные комитеты, в том числе российский, активность которых была направлена на сохранение горных экосистем. Также в их задачу входила организация специализированных семинаров, телемарафонов, посвященных увеличению осведомленности граждан России о социальных и экологических проблемах горных территорий. Итогом первого квартала МГГ стало выявление 96 пилотных высокогорных деревень, которые планировалось оснастить самым современным оборудованием, обеспечивающим экологическую безопасность.

Главной задачей организации МГГ явилось объединение усилий органов государственной власти разных стран мира в области экологической защиты и социального развития горных территорий.

В нормативно-правовой базе российского законодательства на сегодня активно используется горное право. Горное право - комплексная отрасль права, представляющая собой систему взаимосвязанных норм, регулирующих общественные отношения: имущественные, земель-

ные, трудовые, финансовые, административные, природоохранные в сфере горнопромышленной и связанной с нею деятельности.

Субъектами горных правоотношений являются: РФ и ее субъекты, муниципальные образования, юридические и физические лица, в том числе иностранные недропользователи. Главные требования, предъявляемые к субъектам горно-предпринимательской деятельности, - обладание специальными знаниями, финансовыми средствами и материально-техническими возможностями для недропользования на современном технологическом уровне.

Для метода правового регулирования горного права характерен переход (с 1992 г.) от чисто административного (повелительного) к смешанным административным и гражданско-правовым способам, что подчеркивается признанием недр объектом недвижимости по гражданскому законодательству. Так, в настоящее время в соответствии со ст. 72 Конституции РФ распоряжение недрами находится в ведении Российской Федерации и ее субъектов. Введена платность недропользования. Закрепляются договорные формы организации горнопромышленного производства. В то же время горное право на современном этапе не допускает частной собственности на недра и их гражданско-правового, рыночного оборота. Аналогичный режим существует и оправдывает себя во многих странах Европы и мира.

Указом Президента РФ от 24 декабря 1994 г. горное право официально выделено и признано самостоятельной законодательной отраслью.

Предметом горного права являются следующие основные группы отношений: а) общественные отношения, регулирующие собственно недропользование (разведку, добычу полезных ископаемых, иные формы пользования недрами) и связанный с ними комплекс земельных отношений (по предоставлению, использованию, рекультивации и возврату земельных участков); б) складывающиеся в недропользовании новые организационно-управленческие отношения; в) распространяющиеся договорные формы производственной деятельности в области разведки и добычи полезных ископаемых; г) своеобразные формы оплаты и расчетов за гидропользование; д) особый режим обеспечения безопасности горных работ, природоохранной деятельности в связи с воздействием на окружающую среду; е) деятельность по инвестированию.

Анализ горного права РФ делает очевидным вывод о том, что его основным институтом является недропользование. Однако на современном этапе развития народного хозяйства все боль-

ше горных территорий РФ стали использоваться в качестве рекреационного ресурса. В этой связи все более актуализируются проблемы правового регулирования развития и функционирования ТК на горных территориях.

Далее хотелось бы остановиться на проблеме государственного регулирования туристско-экскурсионной деятельности. Принцип государственного регулирования заключается в том, что государство, признавая туристско-экскурсионную деятельность одним из приоритетных направлений развития индустрии туризма, содействует ее развитию и создает благоприятные условия для функционирования, определяет и поддерживает ее важные направления, а также осуществляет защиту рекреантов. При этом основными целями государственного регулирования туристско-экскурсионной деятельности являются:

- увеличение валового регионального дохода от туристско-экскурсионной деятельности;
- обеспечение прав граждан на отдых, свободу передвижения и иных прав при совершении экскурсий;
- создание условий для деятельности, направленной на воспитание, образование и оздоровление экскурсантов;

- развитие рынка туристско-экскурсионных услуг, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан России;

- сохранение объектов туристско-экскурсионного показа, рациональное использование природного и культурного потенциала страны, туристских ресурсов.

При условии достижения всех вышеописанных целей становится возможным решение основной задачи государственного регулирования – создание благоприятных условий развития рынка туристско-экскурсионных услуг путем использования правовых, экономических, административных и других рычагов воздействия, распределения материальных и кадровых ресурсов с учетом существующих приоритетов.

1. *Александрова А.Ю.* Международный туризм: учеб. пособие для вузов. М., 2001.

2. *Боголюбов В.С.* Экономика туризма: учебник. М., 2005.

3. *Дурович А.П., Кабушкин Н.И., Сергеева Т.М.* Организация туризма. Минск, 2003.

4. Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года / Федеральное агентство по туризму. М., 2008.

5. *Темиров Д.С., Яйли Е.А., Симонов В.С.* Организация и планирование рекреационной деятельности: учеб. изд. СПб., 2004.

*Поступила в редакцию 04.01.2012 г.*