

тантами. Напротив, она исходила снизу, все заинтересованные силы сообща на месте вырабатывали стратегию развития при всемерной поддержке процесса принятия решений сверху.

Многое из того что препятствовало развитию индустрии туризма в ЮАР в середине 1990-х годов, было частично или полностью преодолено в процессе кластерообразования. И хотя рост туризма оказался ниже ожидаемого, в стране пришло осознание его социально-экономической значимости.

Зарубежный опыт создания и функционирования туристских кластеров заслуживает внимания, обобщения и творческого применения в российских условиях.

УДК 711.24:379.85

Алиева Г.В.

ОТРАСЛЕВЫЕ ДОКУМЕНТЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА ПРИМЕРЕ ГЕНЕРАЛЬНОЙ СХЕМЫ РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ И ИНФРАСТРУКТУРЫ ТУРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ (ГЕНЕРАЛЬНАЯ СХЕМА РАЗМЕЩЕНИЯ ОБЪЕКТОВ И ИНФРАСТРУКТУРЫ ТУРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАРЕЛИЯ)

Генеральная схема представляет собой систему планировочных документов, содержащих анализ и пространственную проекцию стратегических решений (социально-экономического развития Республики Карелии и развития туризма в ней), инвестиционные решения, обоснование капиталовложений и результаты предпроектных исследований, а также предлагает проработанные и подготовленные инвестиционные площадки (на уровне предпроектного обоснования).

Alieva G.V. The Sectoral Documents for the Territorial Planning on the Example of the General Scheme of the Accommodation Facilities and The Tourism Infrastructure in the Republic of Karelia (The general Scheme of the Accommodation Facilities and The Tourism Infrastructure in the Republic of Karelia)

The general scheme represents the system of the planning documents containing analysis and spatial projection of the strategic decisions (the socio-economic development of the Republic of Karelia and the tourism development inside the republic), the investment decisions, and substantiation of the investments and results of the pre-designed researches. This scheme suggests worked out and prepared investment areas (on the level of pre-designed substantiation).

«Генеральная схема размещения объектов и инфраструктуры туризма в Республике Карелия» разработана ФГУП «РосНИПИ Урбанистики» совместно с Институтом экономики Карельского научного центра РАН, по заказу Министерства экономического развития Республики Карелия. Этот проект является частью Схемы территориального развития Республики Карелия на период до 2025 г., разработанной в соответствии с требованиями Градостроительного Кодекса РФ. В комплексе с такими документами как Стратегия развития туризма в Республике Карелия до 2020 г. и Республиканская целевая программа развития туризма на 2007-2010 гг., Генеральная схема является основой для принятия стратегических управленческих решений и реализации инвестиционной политики в туризме. Она направлена на формирование современного туристского комплекса, позволяющего наиболее полно использовать имеющийся значительный туристско-рекреационный потенциал территории и вовлечь его в общий процесс решения задач социально-экономического развития Республики Карелия.

В настоящее время туризм – мощная индустрия, выделяющаяся среди других отраслей экономики высокой эффективностью и устойчивым развитием.

Рационально организованная индустрия туризма генерирует рабочие места для местного населения, развивает смежные отрасли, а также обеспечивает приток в регион денежной массы и инвестиционных средств, и, как следствие, пополняет бюджеты регионов за счет налогов.

Являясь одной из крупнейших доходных и наиболее динамичных отраслей и уступая по доходности лишь добыче и переработке нефти, туризм, по данным Всемирной туристической организации, обеспечивает до 10 % оборота производственно-сервисного рынка планеты.

По совместным расчётам Всемирного совета по туризму и путешествиям и Оксфордского Центра экономического прогнозирования выявлены следующие современные индикаторы развития туризма в РФ:

- доля туризма в ВВП России – 8 %;
- занятость в индустрии туризма – 860 тыс. рабочих мест;
- занятость в сопряженных отраслях экономики – 4,5 млн рабочих мест.

По тем же экспертным оценкам определено, что Россия имеет потенциальные возможности стать одной из ведущих стран в сфере туризма и путешествий.

Таким образом, необходима четко сформулированная концепция развития отрасли, которая смогла бы обеспечить соответствующий уровень качества туристических услуг и сделать российский туризм конкурентоспособным.

При этом успешное развитие туризма невозможно вне концепции его устойчивого развития в регионе, что предполагает планирование и управление развитием территории, которые должны обеспечить защиту природной и культурной среды, улучшение качества жизни местного населения, обеспечение условий пребывания, соответствующих международным стандартам.

Для переориентации туристического региона на принципы устойчивого развития необходимо стратегическое территориальное планирование, при котором туризм включают в перечень направлений территориального планирования и разрабатывают сценарий последовательной трансформации пространственной организации и отраслевой структуры экономики.

Главная стратегическая цель развития туризма в Республике Карелия была определена следующим образом:

«Расширение рыночной ниши карельского туризма и увеличение добавленной стоимости, создаваемой в рамках республиканского туристского комплекса на основе усиления существующих и создания новых конкурентных преимуществ и продуктов».

В настоящее время Карелия занимает третье место среди российских регионов по туристической привлекательности. По итогам Международной туристической выставки «МАТКА – 2007» – самой крупной в странах северной Европы (Финляндия, Хельсинки, 2007 г.), отмечен значительный рост интереса к Республике Карелия, что может в ближайшем будущем привлечь внимание новых туристов и инвесторов.

Республика Карелия обладает редким туристско-рекреационным потенциалом, который определяется:

- культурно-историческим наследием с памятниками, включенными ЮНЕСКО в список Всемирного наследия;
- уникальностью ландшафтов;
- множеством водоемов и развитой гидросетью;
- природно-ресурсными возможностями;
- сравнительно благоприятной экологической ситуацией;
- выгодным экономико-географическим и геополитическим положением (самая протяженная граница с ЕС – 798 км);
- наличием устойчивых международных связей с возможностью участия в международных туристических проектах;
- близостью к крупным мегаполисам – Санкт-Петербургу и Москве;
- статусом транзитной территории между Европой и Россией;
- вхождением в единую систему туризма Северной Европы;
- развитой транспортной инфраструктурой;
- развитым информационным обеспечением продвижения турпродукта.

Это позволяет формировать рекреационно-туристскую систему, ориентированную как на внутренний, так и на международный туризм.

Однако, обладая исключительно высоким туристским потенциалом, Карелия вместе с тем является недостаточно освоенным в туристском отношении регионом и занимает весьма скромное место на рынке туристических услуг России.

Схожие по территории, плотности и климатическим условиям территории соседней Финляндии принимают, как минимум в 10 раз больше туристов, что свидетельствует о потенциальных возможностях региона и задает ориентиры его развития. Основными факторами, сдерживающими развитие туризма, являются:

- слабое развитие туристической инфраструктуры (гостиничного и дорожного хозяйства, транспорта и связи, бытовых услуг и системы информации);
- низкий уровень использования широкого спектра туристского потенциала;
- туристический имидж региона недостаточно «раскручен»;
- недостаток квалифицированных кадров для индустрии туризма;
- правовые риски, связанные с несовершенством законодательства в сфере туризма, сложности с выделением земельных участков под инвестиционные площадки;
- определенные диспропорции в территориальной и функциональной организации туризма (сосредоточенность деятельности в зонах туристской активности, неадекватность большинства туристических объектов).

Следует отметить тот факт, что только треть создаваемой добавленной стоимости в данном сегменте рынка остается в регионе, так как включенность туристского потенциала и туристских объектов в товарные цепочки (турпродукт) остаются на низком уровне и основное управление туристскими активами находится за пределами республики. Это приводит к определению роли Карелии как транзитного пункта в составе турпродуктов, предлагаемых сторонними туристскими фирмами.

В настоящее время в Республике разработаны и действуют многочисленные стратегические и программные документы, определяющие туризм как одну из приоритетных отраслей экономики и позволившие

существенно повысить ее эффективность, а также среднесрочные целевые республиканские, районные и городские программы развития туризма.

По разработанности, использованию наиболее эффективных методов прогнозирования и планирования, аналитической базе и системности республиканская система стратегического планирования в туризме является одной из лучших в России и сопоставима с аналогичными комплектами документов таких мегаполисов, как Москва и Санкт-Петербург.

Концепцией социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2012 г. туризм отнесён к числу приоритетных отраслей хозяйственного комплекса республики. В Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия до 2020 г. миссия туристской индустрии определена ещё более весомо – стать одной из составляющих экономической базы региона наряду с лесным и горным комплексами.

Таким образом, исходя из миссии и стратегии развития туризма, сформулированных в документах, основная стратегическая цель определяется как формирование в Республике Карелии современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса, обеспечивающего широкие возможности для удовлетворения потребностей посетителей и жителей республики в туристических услугах и значительный вклад в экономику республики, а также оказывающего влияние на развитие многих секторов местной экономики и расширяющего масштабы туристической деятельности.

Эта цель может быть достигнута не только за счет повышения экономической эффективности использования туристическо-рекреационных ресурсов Карелии, разработки новых турпродуктов, институционального развития рынка, но и, прежде всего, за счет создания условий для привлечения инвестиций, развития и совершенствования инфраструктуры туризма в республике. Важным этапом в решении этого вопроса стала разработка отраслевого документа территориального планирования – Генеральной схемы развития инфраструктуры туризма в Республике Карелии.

Согласно ч. 1 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ, «подготовка Схемы территориального планирования субъекта РФ может осуществляться в составе одного или нескольких документов территориального планирования субъектов РФ». Для детализации вопросов развития туризма и рекреации на территории Республики Карелия и реализации стратегии развития туризма – его превращения в одну из составляющих экономической базы Республики Карелия, а возможно, и в отрасль специализации региона, возникла потребность в разработке отраслевой схемы – Генеральной схемы размещения объектов и инфраструктуры туризма, которая должна разрабатываться в развитии основных решений Схемы территориального планирования Республики Карелия, являясь, таким образом, ее неотъемлемой частью.

Данная работа выполняется в рамках заявленных в Стратегии развития Республики Карелия до 2020 г. приоритетов и определенных вариантов экономического развития районов Республики Карелия. В Генеральной схеме размещения объектов и инфраструктуры туризма реализуется пространственный аспект инвестиционной политики в туризме (с учетом мультипликативного эффекта), а также определяются принципы и условия территориального размещения объектов туристской, социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры.

Стратегия, имеющая привязку к территории, – есть реальный шаг к реализации стратегических целей и задач.

Генеральная схема состоит из следующих блоков:

Доклада, содержащего общий анализ природных, экологических, экономических, культурно-исторических, инфраструктурных условий, способствующих или препятствующих развитию индустрии туризма, и оценку перспективности развития отдельных видов туризма с учётом ресурсов для этого развития;

Общей карты-схемы развития туризма в Республике Карелия, с фрагментами и с пояснительной запиской. Данные материалы являются основанием для разработки и реализации региональных инфраструктурных проектов;

Карт-схем туристических зон, с пояснительными записками: Пяозерская, Чупинская (Приполярная), Кемско-Беломорская, Калевальская, Сегежская (Сегозеро, Выгозеро), Муезерская (Лендеры – Тулос), Суоярвская (Толвоярви), Приладожская (Ладожские шхеры), Центральная, Пудожская, Олонецкая, Шелтозерская;

Предложений по планировке опорных туристских зон в виде планировочных эскизов (7 эскизов).

В содержательной части Схемы представлены следующие позиции:

- анализ современного состояния сферы туризма Республики Карелия с выявлением уровня использования ее туристического потенциала и определением доходов от сферы туризма;
- оценка перспективности развития отдельных видов туризма по системе показателей;
- проектные предложения по развитию туризма по Республике Карелия в целом;
- принципы выбора туристических зон и определения их основной специализации;
- проектные предложения по развитию туризма по зонам с оценкой приоритетов;
- перспективы развития транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры, связанной с туризмом;
- основные принципы планировочной организации развития туризма;
- инвестиционное обоснование создания объектов инфраструктуры туризма;

- расчет эффективности реализации проектных решений по развитию туризма в туристических зонах и ожидаемые результаты.

В проекте представлен последовательный, поэтапный подход к развитию отрасли в ее пространственном аспекте: развитие туризма в целом по Республике Карелии; предложения по развитию туризма в 12 выделенных на территории Карелии туристических зонах; разработка планировочных эскизов на отдельные участки туристических зон.

На первом этапе оценивается общий туристско-рекреационный потенциал территории, проводится комплексная оценка территории.

Комплексная оценка

Анализ территориальных ресурсов республики, и оценка возможностей перспективного развития выполнена с учётом действующей системы планировочных ограничений.

Далее определяются приоритетные виды туризма по системе показателей (при этом применялась методика Санкт-Петербургского Государственного университета по оценке перспективности развития отдельных видов туризма с использованием экспертной оценки по различным критериям) и даются проектные предложения по территориальному размещению объектов туристической, инженерной и транспортной инфраструктуры в целом по Республике Карелии.

На втором этапе на основе определенных принципов и критериев (наличие инфраструктуры; высокая плотность объектов показа; видовые характеристики – природа, пейзаж, ландшафт; туристический потенциал, выявленный на основе маркетингового анализа и прогноза финансового результата, интересов инвесторов и т.д.) выделяются 12 зон, являющихся опорными точками для туристического освоения территории.

В зависимости от степени развитости туристской инфраструктуры, количества субъектов – туристских фирм, существующих на данной территории, зоны и центры делятся на две категории – *опорные и второстепенные*.

Для каждой из выделенных зон проведена оценка территории по видам туризма, оценка ёмкости рынка, объемов и направленности туристских потоков.

В результате чего была определена специализация туристских зон по видам туризма и прогноз туристического потока.

Кроме того, для каждой зоны представлены проектные решения по развитию туристической инфраструктуры, даны предложения по наращиванию сопутствующих инженерной, транспортной и социальной инфраструктур.

Для всех зон приводятся оценочные показатели, иллюстрирующие эффективность реализации проектов строительства с точки зрения их прибыльности, срока окупаемости и числа создаваемых рабочих мест, что вызовет интерес со стороны потенциальных инвесторов.

Развитие туристской инфраструктуры в разрезе туристических зон рассматривается на примере Центральной зоны.

Центральная туристическая зона

Центральная зона – одна из наиболее привлекательных и перспективных территорий с точки зрения развития туризма и туристско-рекреационного потенциала Республики Карелия, охватывающая территории Медвежьегорского, Кондопожского и Прионежского районов, в том числе и г. Петрозаводск.

Специализация этой туристской зоны достаточно разнообразна, что обусловлено развитием различных видов туризма и широким ассортиментом предлагаемых туристических продуктов.

Территория зоны удачно расположена по отношению к потенциальным туристским рынкам, недалеко от г. Санкт-Петербурга (500 км), размещена на пути главного транспортного направления республики.

Проектные предложения по развитию туризма

В проекте проведена оценка туристского потенциала для различных видов туризма.

В соответствии со сценарными условиями социально-экономического развития, предложенными в рамках территориальной Схемы Республики Карелия, перспективное развитие зоны предусмотрено в следующем направлении:

- мощность туристического потока увеличивается за счет продвижения новых турпродуктов и развития инфраструктуры;
- происходит увеличение продолжительности основного туристского сезона в результате развития зимних видов отдыха и спортивного туризма;
- Заонежье становится одним из центров развития водного туризма;
- обустраиваются минеральные источники в Заонежье;
- реализуются инвестиционные проекты по строительству туристской инфраструктуры;
- строятся новые причалы, позволяющие принимать суда с туристами (Типиницы) и стоянки, и яхт-клубы для маломерных судов в д. Кондобережная, Яндома;
- проводится реставрация исторических деревень.

Проектом просчитано, что за первые пять лет функционирование объектов туристской зоны «Центральная» в бюджеты всех уровней поступит порядка 720 млн руб., что в 2,5 раза выше объема средств всех бюджетов, инвестируемых в реализацию данного проекта.

Кроме того, это создание 420 новых рабочих мест непосредственно на создаваемых объектах туристской инфраструктуры и более 800 мест в обслуживающих секторах экономики. Таким образом, проект рассматривается как рентабельный и может быть рекомендован к дальнейшей проработке и практической реализации.

По аналогии с Центральной зоной в проекте рассматриваются все остальные 11 зон, по которым представлены сведения по оценке ёмкости рынка, объёмам и направленности туристских потоков, инвестиционное обоснование создания зон.

Проведено финансово-экономическое обоснование создания объектов туристской, транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, указаны объёмы и источники финансирования. Произведен расчет эффективности реализации проектных решений.

На третьем этапе разрабатываются эскизы планировки по участкам зон, приоритетным для туристического освоения в Центральной, Приладожской и Пяозерской зонах (семь участков).

В качестве приоритетных участков зон, на которых предполагается строительство ключевых объектов туристической и вспомогательной инфраструктуры, проектом выделяются следующие:

Центральная зона

Участки в д. Типиницы (Медвежьегорский район);

Участок в д. Кондобережная (Медвежьегорский район);

Участок в д. Яндома (Медвежьегорский район);

Участок въездной зоны в районе поселения Великая Губа.

Основные виды туризма, предложенные в проекте организации туризма на участках Центральной зоны, – это оздоровительный туризм, водноспортивный, культурно-познавательный и сельский.

Приладожская зона

Остров Пеллотсаари (Сортавальский район);

Остров Карпонсаари (Сортавальский район).

Основными целями проекта организации туризма на этих островах являются: совершенствование организации водных транспортных маршрутов по пути на остров Валаам и Кижь; создание инфраструктуры, позволяющей ознакомиться с природой островов Ладожских шхер, культурным наследием и пр.

Пяозерская зона

Участок в районе горы Пяйнуур (Лоухский район).

Дальнейшая разработка проектных предложений по туристическому комплексу «Пяйнуур» и строительство спортивных комплексов и всей инфраструктуры по их обслуживанию позволит создать на севере Карелии высококлассный спортивный центр и может привлечь сюда поток иностранных туристов.

При выборе земельных участков под размещение основных объектов туристической и вспомогательной инфраструктур принимались во внимание следующие аспекты:

- возможность формирования благоприятных условий для ведения бизнеса в сочетании с природной средой,
- близость к сложившимся туристическим маршрутам,
- возможность подключения к коммунальным услугам,
- наличие резервных мощностей инженерных сооружений,
- перспективные транспортные и инженерные схемы,
- геологические, гидрогеологические и прочие условия.

Кроме того, при подготовке инвестиционной и планировочной документации земельные участки, предназначенные для застройки под различные функциональные нужды, должны пройти экологическую экспертизу, а также техническую экспертизу с определением возможности подключения к инженерным сетям.

Для участков зон основных объектов туристической и вспомогательной инфраструктур в проекте представлено следующее:

- проведена калькуляция инвестиционных затрат на строительство и оценка инвестиций в соответствии с государственными приоритетами и интересами частных инвесторов;
- отражена оценка эффективности реализации проекта;
- отобраны и согласованы земельные участки под размещение ключевых объектов;
- приведена обобщенная информация о категориях и статусе земель, на которых планируется разместить объекты.

Пакет разработанной документации практически является предпроектным обоснованием, которое необходимо потенциальным инвесторам для создания инвестиционных проектов на рассматриваемых семи площадках.

Кроме того, в проекте выявлено еще 26 участков в различных районах Карелии, которые потенциально могут быть интересны инвесторам с точки зрения туристического освоения. На эти участки существует

обобщенная информация, которая в перспективе будет дополняться с целью подготовки территорий для размещения ключевых объектов туристической и вспомогательной инфраструктур.

Механизм реализации Генеральной схемы представляет собой набор организационных мер и юридических действий, направленных на достижение поставленных в Схеме целей и задач. Конечный итог реализации Схемы – строительство и эксплуатация объектов туристической инфраструктуры.

Реализация Схемы должна проводиться поэтапно, путём подготовки и утверждения определённого набора документов. Данный набор документов обусловлен, с одной стороны, технологией градостроительного проектирования, а с другой – процедурами предоставления земельных участков для строительства и осуществления самого строительства.

Технология градостроительного проектирования, в данном случае, выражается в следующем:

1. Генеральная схема фиксирует определённое функциональное зонирование территории, то есть закрепляет чёткую функцию территории.

2. В Генеральной схеме также содержатся границы зон планируемого размещения объектов капитального строительства, то есть в функциональной зоне локализуется территориальное расположение необходимых объектов.

3. На основе этих локализованных элементов готовится документация по планировке территории – определяется архитектурно-планировочная организация территории (в проекте планировки) и территория межуется на определённое количество земельных участков (в проекте межевания).

Таким образом, закладывается градостроительная (территориально-пространственная) основа решения земельных вопросов и вопросов строительства конкретных объектов капитального строительства. Далее происходит предоставление земельных участков в соответствии с земельным законодательством РФ и Республики Карелия. Также готовится проектная документация на строительство объектов, осуществляется строительство и объект вводится в эксплуатацию. Другими словами, весь организационный цикл с момента утверждения Генеральной схемы до ввода конкретного объекта в эксплуатацию сводится к подготовке и утверждению необходимой номенклатуры градостроительных и земельных документов.

В ряде случаев возможно подключение органов местного самоуправления. Такое подключение может выражаться в подготовке документов территориального планирования (схем территориального планирования муниципальных районов и генеральных планов поселений) и документов градостроительного зонирования – правил землепользования и застройки поселений. Утверждение данных документов позволит более системно, комплексно подойти к вопросу территориального размещения объектов туристической инфраструктуры.

В рамках реализации Генеральной Схемы могут потребоваться иные организационно-правовые действия: перевод земель из одной категории в другую, выкуп (изъятие) земельных участков для нужд создания туристической инфраструктуры, резервирование территории для тех же целей. Данные вопросы решаются в каждом конкретном случае с учётом индивидуальных обстоятельств (категория земель, собственность на землю, инициатор необходимых процедур, источник финансирования и т.п.).

Таким образом, на основе оценки проектных решений в Генеральной схеме развития туризма в Карелии определена выгодная и экономически эффективная модель развития отрасли как в республике, так и в Северо-Западном федеральном округе, которая будет способствовать созданию привлекательного туристического имиджа территории, повышению ее инвестиционной привлекательности. Кроме того, работа подразумевает не только раскрытие туристического потенциала городов и районов Карелии, но и привлечение в туристическую инфраструктуру республики инвестиций, которые могут дать быстрый экономический эффект.

Генеральная Схема размещения объектов инфраструктуры туризма в Республике Карелия имеет горизонт планирования до 2025 г. и является основой для принятия конкретных управленческих решений. Данный документ имеет огромную значимость как для органов государственной власти и местного самоуправления, так и для потенциальных инвесторов, предлагая для рассмотрения уже подготовленные проектные решения и инвестиционные площадки.

Генеральная Схема размещения объектов инфраструктуры туризма является новым элементом в системе стратегического планирования и управления социально-экономическим развитием региона не только для Республики Карелия, но и на российском уровне. Сегодня это пока, к сожалению, единственный документ подобного рода в России. А потому положительные результаты выполнения поставленных в нем целей и задач, реализации на практике проектных и планировочных решений даст возможность распространения опыта и в других регионах страны.