

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТУРИСТСКИХ ДЕСТИНАЦИЙ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Статья посвящена институциональным проблемам развития туристских дестинаций на муниципальном уровне. Рассматриваются результаты проекта Tacis, основанного на данных экономико-социологического обследования домохозяйств и предприятий Муезерского района. Приводится анализ научной дискуссии участников круглого стола по вопросам туристских дестинаций, которая проходила в рамках международной научно-практической конференции «Роль туризма в модернизации экономики российских регионов».

Kozyreva G.B., Morozova T.V. The Problems in Development of the Tourist Destinations at the Municipal Level

The article deals with the institutional problems occurring in development of the tourist destinations at the municipal level. The main results of the TASIS project based on the data on the results of the economic-sociological investigation in households and enterprises of the Muezersky district are examined. The analysis of the scientific discussion between participants of the round table on the issues of the tourist destinations taking place in the course of the international scientific-practical conference «The Role of Tourism in Modernization of the Economy of Russian Regions» is given hereby.

Туристская дестинация – ключевой элемент туристской системы. Само слово «дестинация» в переводе с английского означает «местонахождение; место назначения». Термин был введен Лейпером в середине 1980-х гг. Сейчас дестинация – это географическая территория, имеющая определенные границы, которая может привлекать и удовлетворять потребности достаточно широкой группы туристов¹. Предназначение дестинации – удовлетворение потребностей не только туристов, но и местных жителей (развитие туризма не должно ущемлять их интересы), то есть фактически обеспечивать условия для устойчивого туризма.

В основе развития устойчивого туризма лежат принципы Всемирного экологического фонда, решения Рио-де-Жанейро, Кодекс этики туризма и др., что увязывается с концепцией устойчивого развития, которая признается в настоящее время определяющей в социальном развитии и предполагает процесс равновесного существования природной, экономической и социальной подсистем, в которых совершаются эффективные для общества и человека пользования имеющимися ресурсами в настоящее время и на длительную перспективу.

Чтобы туризм мог реально оказывать положительное влияние на хозяйство и социальную сферу территории, а также быть реальным приоритетным направлением экономики, он должен отвечать следующим критериям: 1) ориентация туристов на потребление местных ресурсов, 2) сохранение естественной природной среды, 3) поддержание традиционного уклада жизни населения.

Понятие туристской дестинации и устойчивого туризма согласуются с идеей «культурных районов»². Концепция «культурных районов» основана на наблюдении о том, что производство многих продуктов, поставляющихся на мировой рынок, связано с существованием компактных культурных сообществ. В этих сообществах существует специфическая культура, состоящая из множества отдельных, но сильно связанных друг с другом, культурных компонентов. Чтобы туристская дестинация состоялась и стала источником повышения социально-экономического благополучия муниципального образования, необходимы не только соответствующие институциональные условия, но и сочетание множества экономических, социальных, психологических и культурологических факторов. При этом не факт, что экономические факторы станут определяющими. Должно появиться принципиально новое качество социо-культурной среды, а это не быстрый процесс. Жизнь туристской дестинации муниципального образования как локальной туристской культуры, начинается со сравнительно небольших финансовых затрат, туристских потоков и привлеченных людей. И не всегда зарождающийся процесс выливается в устойчивое эволюционное развитие.

Вопросы, связанные с потенциальными возможностями развития туризма в приграничных муниципальных районах Республики Карелия, исследовались в рамках проекта Tacis «Экологический туризм на службе Муезерского района»³. Информационная база исследования включает данные муниципальной и региональной статистики и данные социологического обследования п. Муезерский, п. Реболы и п. Лендеры.

Анализ современной социально-экономической ситуации Муезерского района (социально-демографическая структура, система расселения, структура занятости, производственная и социальная инфраструктуры, социально-экономическое положение местного населения, его социальных предпочтений и ориентаций и взглядов на перспективы развития района) показал, что район, находясь в сложной социально-экономической ситуации, нуждается в поиске новых экономических стратегий. Одной из таких стратегий может быть туризм.

В проекте исследованы проблемы и перспективы данной стратегии.

¹ Боголюбов В.С. Экономика туризма / Боголюбов В.С. Издательство: Академия, 2005.

² Santagata, W. Cultural Districts and Economic Development: Turin University Working Papers, N1, 2004.

³ Tacis «Экологический туризм на службе Муезерского района» (TSPF/0302/0062), 2003-2004, при поддержке TACIS CBC Small Project Facility.

Туристская привлекательность территории обусловлена наличием уникальной природы, особенно выделяются водные объекты. Основной интерес со стороны Финляндии вызывает водный маршрут по системе Лексозеро – Лендерка – Лиекса. Эта единая водная система (пороги Лендерки имеют 7 степеней сложности) могла бы стать привлекательнейшим объектом, особенно для финских туристов – начать сплав на территории Финляндии, продолжить его на территории Карелии и снова вернуться в Финляндию. Эта схема, к сожалению, не вписывается в современный политический формат.

На основе сформированных побратимских связей получил развитие сельский туризм, в котором активно участвует местное население, но, к сожалению, только на неформальном уровне.

Малый бизнес района при поддержке местного сообщества готов осваивать сферу туризма, но этому препятствуют многочисленные административные барьеры, связанные с лицензированием, отчетностью, получением кредитов и т.п.

Местная власть связывает с туризмом надежды на оживление экономики и улучшение социальной ситуации в районе, но это, скорее благие пожелания, чем реальные планы. Результаты исследования свидетельствуют не об интересе власти как стэйк-холдера развивать туризм для местного сообщества, а о личной заинтересованности отдельных чиновников в международных проектах, которые позволяют решать им личные вопросы (например, отправить родственников за границу и съездить туда самим).

Сфера туризма в Муезерском районе не представлена ни соответствующей инфраструктурой, ни хозяйствующими субъектами. На сегодня (за 7 лет ситуация мало изменилась) можно говорить о наличии весьма ограниченного круга потенциальных потребителей туристского продукта района.

На фоне проблем в рамках проекта удалось выявить активную социо-культурную среду, которая является центром социальных инициатив, способным при благоприятных условиях стать важным звеном в институционализации туризма района. Носителем этой среды является творческая интеллигенция, деятельность которой направлена не только на сохранение и развитие культурно-исторического наследия и природы района, но и на встраивание этих компонент в социально-экономический контекст.

В районе были попытки дать толчок развитию туризма через создание государственного предприятия «Киви-Койву», что не получило институциональной поддержки. Была идея на базе Лендерской комплексной школы создать Центр отдыха, который мог бы стать туристским центром. Инициатива исходила от руководства школы и началась с организации коммерческой структуры с юридическим статусом. Первоначальная деятельность была ориентирована на укрепление материально-технической базы: приобретение автобуса, строительство кафе. По мнению директора школы-комплекса «...в перспективе на имеющихся площадях можно сделать: танцевальный зал, женский клуб, бильярдный зал, семейный клуб и т.п.». К сожалению, инициатива не была реализована из-за недостатка финансовых ресурсов уже на первом этапе: строительство было заморожено.

Идея туристского центра с активным участием местного сообщества продолжает жить и воплощаться пока через такие направления, как школьный Поисковый клуб – филиал Республиканского центра туризма. В рамках этого клуба налажены контакты с московской «Ассоциацией поисковых объединений», «Российским центром дополнительного образования», школьники включены в изучение истории и природы края через туризм (пеший, водный, лыжный). В районе была осуществлена попытка создать филиал училища для подготовки специалистов по туризму. К сожалению, инициаторы идеи не смогли выйти на серьезные инвестиционные проекты, но желание реализовать план создания Центра туризма в п. Лендеры не исчезло.

К культурным инициативам можно отнести деятельность краеведческого музея Ребольской школы. Музей может рассматриваться не только как объект показа для потенциальных туристов, но и как просветительский центр экологической культуры для местного населения. Муниципальное учреждение «Народный дом» является в настоящее время центром культуры п. Лендеры, возрождая и развивая фольклор и народное творчество через работу хорового, танцевального коллективов и других кружков. Являясь инициатором и организатором многочисленных культурных мероприятий и праздников, этот центр может стать ядром культурного туризма. Помимо этого, деятельность «Общества дружбы», основанного на побратимскую связь Реболы – Лиекса, ориентирована на формирование инфраструктуры туризма: существует инициатива на базе неработающей больницы создать гостиницу для приема гостей из Финляндии⁴.

Результаты исследований показали, что в Муезерском районе, несмотря на институциональные и экономические ограничения, существует достаточно активная социо-культурная среда, способная стать толчком для запуска процесса формирования и развития экологического туризма на территории. Учитывая не только активы, но и проблемы территории, был разработан «План развития экологического туризма в Муезерском районе»⁵, который представляет собой совокупность проектов, различающихся по функциональному содержанию: институционального, просветительского, рекламного и инвестиционного характера. План включает следующие направления развития экологического туризма:

⁴ Морозова Т.В., Козырева Г.Б., Сухарев М.В., Гурова С.А. Отчет о научно-исследовательской деятельности в рамках проекта Tасis «Экологический туризм на службе развития Муезерского района и усиления охраны природы», 2004 г.

- формирование институциональной среды через консенсус интересов и институционализацию инициатив местного сообщества на районном уровне и внешнем пространстве (республиканском, российском, международном);
- социо-культурное развитие локального сообщества через образовательно-просветительскую деятельность;
- формирование и развитие туристского имиджа района через позиционирование турпродукта;
- инвестиционно-проектная деятельность.

Запуск Плана развития туризма – одна из сложнейших управленческих задач. В проекте был разработан перечень мероприятий для того, чтобы этот запуск состоялся. Нужно сказать, что международная проектная деятельность, реализуемая в рамках Tacis, нацелена на придание импульса местным сообществам в решении актуальных социально-экономических проблем. Основная миссия по решению этих проблем ложится на само сообщество. Поэтому говорить об эффективности проектной деятельности можно говорить лишь по реальным результатам – если проект выливается в долговременный устойчивый процесс, связанный с повышением не только экономической активности местного населения, но и его благосостояния. Для этого инициативу по реализации проектных идей в местном сообществе должны взять на себя так называемые стейкхолдеры – заинтересованные стороны.

На начальном этапе важна поддержка и организующее воздействие местной администрации, региональных организаций, научного сообщества, международных организаций, содействующих развитию туризма и малого бизнеса. Стартовые условия для начала развития локальной туристской культуры необходимо заложить за счет обучения активных жителей района по основным направлениям туристской деятельности. Сначала туристические потоки будут небольшие, что не требует большого количества привлеченных людей и, соответственно, затрат. Увеличение объемов туристской деятельности и освоение прилегающих областей деятельности может происходить постепенно, по мере обучения местных предпринимателей и работников, развития инфраструктуры, распространения информации и укрепления репутации района, как туристической зоны.

При этом развитие социо-культурной среды должно способствовать расширению сфер, вовлеченных в туристский и примыкающий к нему бизнес. Экологический туризм может сработать на мультипликативный эффект – начнут развиваться и другие, связанные с ним перспективные виды туризма (природный, этнографический, сельский, познавательный, приключенческий, спортивный, водный, деловой), а также сопутствующие сферы бизнеса (транспорт, коммуникации, сервис и т.д.). Такой подход позволяет до появления крупных инвестиций начать деятельность по развитию туризма, оптимальным образом соединяя имеющийся природный и социальный потенциал местного сообщества, создавая синергетический эффект.

Исходя из концепции устойчивого развития, концепции «культурных районов» и идеологии туристских дестинаций, развитие экологического туризма в Муезерском районе возможно на основе культурно-исторических предпосылок, способных при благоприятных условиях сформироваться в цельный культурный комплекс, базирующийся на следующих компонентах:

- Знание местной природы, ее особенностей (лес, горы, возвышенности, озера, реки, животный и растительный мир). Именно эти знания позволят представить природу района для туристов во всем ее многообразии.
- Знание истории района, включая походы шведов и ответные походы новгородцев и карел, древнюю историю племен, построивших сейды и дольмены, новую и новейшую историю края.
- Культуру представления района, его рекламы, создания образа района в мировой информационной среде.
- Культуру туристического обслуживания, питания, общения с представителями других регионов и стран.
- Культуру размещения туристов для временного проживания, которая, помимо обеспечения бытовых удобств, должна иметь местную специфику, которая запомнится.

Главное – обеспечить стабильность развития, накопление локальной культуры туристической деятельности, создание синергетического эффекта взаимного усиления деятельности отдельных предпринимателей и специалистов, когда один дополняет другого (знаток местной природы – предприниматель, организующий туры – специалист по рекламе – предприниматель, организующий питание и так далее). Вместе они создают локальную культуру туристического бизнеса, которая является достоянием местного сообщества. Устойчивость достигается способностью культуры воспроизводить себя в следующих поколениях.

Рассмотрение через 7 лет полученных результатов Муезерского проекта в контексте идеологии туристских дестинаций позволило не только дополнить теоретическую исследовательскую модель, но и сделать некоторые новые практические выводы. Исходя из того, что в Муезерском районе за этот период туризм не стал стратегическим направлением развития, можно говорить о том, что на активной социо-культурной среде не «проросли всходы» экономической активности, чему, на наш взгляд, есть ряд объяснений. Во-первых, несмотря на формально существующий еврорегион «Карелия», вопрос смягчения барьерной функции границы между Россией и Финляндией не решается, что препятствует формированию благоприятного институционально климата для развития международного туризма, что негативно сказывается на таких монопромышленных приграничных территориях, как Муезерский район. Во-вторых, в местном сообществе не сформировались необходимые коммуникативные механизмы – не про-

изошло институционализации системы устойчивых связей с ассоциированными структурами республиканского, российского и международного уровней в области природопользования и туризма. В-третьих, активная социальная среда района не смогла стать консолидирующим звеном среди стэйк-холдеров территории. В-четвертых, реализации «Плана развития экологического туризма в Муезерском районе» препятствовали как российское, так и региональное законодательство.

Сегодня важно исследовать причины развития данного сценария. Такая возможность появилась в рамках международной научно-практической конференции «Роль туризма в модернизации экономики российских регионов», в частности в процессе научной дискуссии на круглом столе «Особенности управления развитием туристских дестинаций на уровне местного самоуправления»⁶. Основным вопросом круглого стола звучал следующим образом: *может ли туризм в сложившихся экономических и институциональных условиях стать ресурсом для развития муниципалитетов?*

Результаты дискуссии показали, что сегодня наблюдаются только некоторые позитивные тенденции в сфере институционального развития муниципальных территорий. *Туризм, конечно же, может стать ресурсом развития территории.* 25 декабря 2008 года в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» были внесены, как считают эксперты, инновационные изменения в ст. 14.1, 15.1, 16.1. (ФЗ 131), которые связаны с наделением органов местного самоуправления дополнительными полномочиями – у них появилась возможность помимо решения вопросов местного значения, создавать условия для развития туризма.

Немаловажное значение имеет возможность непосредственной организации туристской деятельности на муниципальном уровне путем создания при муниципальных органах власти субъектов своих туристских предприятий, занимающихся формированием, продвижением и реализацией туристской продукции, то есть туроператоров. Они отныне имеют определенные преференции, так как согласно ст. 4.1 ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ», финансовое обеспечение не требуется для государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также для муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории РФ по установленным государственным ценам в целях соблюдения социальных задач.

Вместе с тем институциональных изменений сегодня не достаточно, чтобы полноценно решать вопросы туристских дестинаций. Главное препятствие состоит в законодательных пробелах: есть изменения в ФЗ 131, но нет регионального закона, позволяющего муниципалитетам свободно реализовывать свои полномочия в организации и управлении туризмом. Закон о местном самоуправлении определяет полномочия в решении местных вопросов по туризму как деятельности несколько факультативно, а факультативные полномочия реализуются только в том случае, если сегодня объем трансфертов не более 70 % в бюджете данного муниципального образования. Поэтому сегодня практически для многих муниципальных образований, которые сегодня являются фактически не самодостаточными, законодательно обременить их такими полномочиями не представляется возможным. Существует активная низовая инициатива, но она не заполняет существующие недостатки, она не решает эффективно проблему организации и управления туризмом на местном уровне.

Важная проблема – это территориальное планирование, она связана с затянувшейся муниципальной реформой, сегодня перенесены многие сроки по градостроительной документации до 2012 г., многие заказы сегодня отодвинуты, есть много неясностей, в Карелии есть проблемы, связанные с границами муниципальных образований, хотя в других регионах (например, в Вологодской области) уже проведены некоторые практические шаги по их укрупнению. Поэтому до 2012 г. муниципалитеты должны подготовить документацию по оформлению муниципальной собственности, чтобы в будущем использовать возможность сдачи ее в аренду с учетом развития туристских дестинаций и местных интересов.

Муниципальная реформа создала еще один сложный момент в отношениях между районом и поселением, произошло разделение полномочий – на «ваше» и «наше», много неясностей, но сейчас работа над этими проблемами идет. В Карелии отсутствует закон, но есть соглашение по вертикальному взаимодействию, подписанное в 2007 г. между ассоциацией «Совет муниципальных образований РК» и региональным правительством, в котором заложены партнерские отношения.

Таким образом, сегодня уже можно говорить о создании в России некоторых институциональных предпосылок для развития туристских дестинаций на местном уровне. Следующие шаги по созданию благоприятных институциональных условий связаны с принятием целого ряда стратегических документов, в частности региональных законов о туризме. Необходима разработка и принятие региональных концепций развития туризма. Положения концепции должны стать основой для государственного понимания места и роли сферы туризма в экономике региона и для определения направления и уровня государственной поддержки туристской индустрии. Важнейшим инструментом могут стать федеральные целевые программы по развитию агропромышленного комплекса, в частности по сельскому туризму, среди направлений развития несельскохозяйственных видов деятельности. Но для этого необходимо внести

⁶ Конференция проходила 7-10 июня 2010 г. в г. Кондопоге и Петрозаводске.

коррективы в закон о статистической информации РФ. Отрасль туризм не выделен в отдельный код статистической классификации по виду экономической деятельности, что препятствует его поддержке в рамках Федеральных целевых программ (например, ФЦП по развитию АПК). На муниципальном уровне требуется разработка программ развития внутреннего туризма, в т.ч. социального и самостоятельного на территории поселения, а также что крайне важно – выделение денежных средств на развитие туризма отдельной строкой в бюджетах муниципальных образований.

Адекватная нормативно-правовая база для развития туристских дестинаций должна создать благоприятные условия для формирования и развития гражданских инициатив. Межмуниципальное сотрудничество – это новый инструмент, предоставленный новым законом. Он еще пока слабо используется, но, по крайней мере, сегодня можно создавать совместные товарищества, совместные хозяйственные общества в сфере туризма. Опыт Карелии, Архангельской и Волгоградской области показывает, что территориальное местное самоуправление (ТОС) может поддерживать туристские дестинации с незначительной поддержкой извне. Активное включение в международные программы, в рамках которых уже сегодня проводится обучение, работают инициативные люди, туристические фирмы, создано много кооперативов, организаций туризма может стать еще одним направлением для организации и управления туристскими дестинациями. В этот ряд можно поставить создание консорциумов, объединяющих гражданские, научные и бизнес-инициативы по поддержке и развитию туристских дестинаций.

В заключение, возвращаясь к результатам Муезерского проекта, следует еще раз акцентировать внимание на его ключевой проблеме, связанной с отсутствием институциональных условий для реализации низовой инициативы местного сообщества в сфере развития туризма. Сегодня муниципалитеты, получая новые полномочия без финансового обеспечения, не имеют достаточных позитивных ожиданий для их успешной реализации. Вместе с тем в риторике региональных и федеральных властей все сильнее звучит тема гражданских институтов и их роли в местном развитии. Образовавшийся провал пока не заполнен конкретными институтами и инструментами, хотя определенные положительные тенденции наметились. Ряды стэйк-холдеров не достаточно консолидированы. Социальная инициатива без государственной поддержки и заинтересованности бизнеса одна не решит проблем. Поэтому на сегодня вопрос о развитии туристской дестинации Муезерского района остается открытым.

УДК 338.432

Кулакова Л.М.

СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ТУРИЗМА В СЕВЕРНЫХ ПРИГРАНИЧНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ

Статья посвящена исследованию процесса развития предпринимательства в сфере сельского туризма. Рассмотрены перспективы развития предпринимательских инициатив со стороны жителей северных приграничных территорий.

Kulakova L.M. Modern features of entrepreneurship development in rural tourism in the northern border areas

The article deals with the development of entrepreneurship in rural tourism. The prospects for the development of entrepreneurial initiatives by inhabitants of the northern border areas.

Индустрия туризма является одной из крупнейших высокодоходных и наиболее динамичных отраслей мировой экономики. Одним из перспективных направлений развития индустрии туризма в межстрановом масштабе в настоящее время, принимая во внимание общемировые тенденции развития туризма, является сельский туризм или агротуризм (agrotourism). Из ежегодно путешествующих в мире порядка 700 млн туристов (от 12 до 30 процентов) предпочитают сельский туризм. Эти цифры характеризуют лишь международную ситуацию, а количество внутренних сельских туристов, «зеленых» туристов в разных странах значительно выше. Сельский туризм соединяет широкий спектр различных видов туризма, основанных на использовании природных, исторических и других особенностей ресурсов сельской местности, и развивается быстрыми темпами. В США и странах Западной Европы сельский туризм в последние двадцать лет стал самостоятельной высокодоходной отраслью туристской индустрии. Особенных успехов в развитии индустрии сельского туризма добились сельские предприниматели Финляндии, Швеции, Норвегии. В настоящее время услуги сельского туризма стали одним из основных неаграрных источников повышения благосостояния сельских жителей этих стран. По оценкам ВТО, сельский туризм входит в пятерку основных стратегических направлений развития туризма в мире до 2020 г.

Сельский туризм называют также «фермерским», так как фермеры первыми занялись этим делом. В Финляндии они, используя природные ландшафты, озера, реки, и учитывая рыночный спрос, начали организовывать отдых для горожан и иностранных туристов. Причем, привлекательным для туриста является не только природа, но и самобытная культура, возможность приобщиться к сельскому образу жизни, принять