

УПРАВЛЕНИЕ СФЕРОЙ ТУРИЗМА В ЗАПАДНО-СИБИРСКОМ РЕГИОНЕ

И.В. Бовтун

После визита Президента В.В. Путина в 2003 г. в Тюменскую область, где он отметил Тобольск как культурно-духовный центр Сибири, губернатор Тюменской области С. Собянин утвердил областную целевую программу “Создание туристского центра Западной Сибири на базе историко-культурного наследия города Тобольска”, на реализацию которой было выделено 6 млрд. 837 млн. рублей [1].

В середине февраля 2004 г. в Тобольске под руководством главы города прошло заседание координационного совета по развитию туризма. Совет рассмотрел как выполняются поручения Президента России по разработке “Комплекса мер по созданию туристического центра Западной Сибири на базе историко-архитектурного наследия Тобольска”.

Формированию благоприятного имиджа Тюменской области, в том числе туристского, способствует проведение международных торговых выставок. В Тюменской области крупнейшей компанией по организации торгово-выставочной деятельности является АЛЛТ “Тюменская международная ярмарка”, которая действует с 1993 г. Все выставочные мероприятия, организуемые “Тюменской международной ярмаркой” проводятся в специально оборудованном павильоне общей площадью 3000 кв.м. (закрытая площадь). Открытая выставочная площадь составляет 2500 кв.м.

Туристская сфера представлена в деятельности “Тюменской международной ярмарки” ежегодным проведением “Российского рынка путевок”. В 2003 г. по итогам III “Российского рынка путевок” было заключено 55 тыс. договоров на реализацию путевок по различным номинациям. На рынке услуг и творческих услуг, проводимом в рамках рынка путевок было заключено 54 договора на сумму 750 млн. рублей [2].

В 2004 г. очередная туристская выставка-ярмарка “Российский рынок путевок”, организованная выставочным обществом “Тюменская международная ярмарка”, была совмещена с выставкой “Спорт. Отдых. Туризм. Охота. Рыбалка”. Участие в этом мероприятии приняли 75 организаций из различных регионов страны и СНГ.

В рамках “Российского рынка путевок” специалистами Тюменского института культуры был проведен круглый стол “Состояние и перспективы развития экскурсионно-туристского бизнеса в Тюменском регионе”, участие в котором приняли специалисты органов управления туризмом Тюменской области и Ханты-Мансийского АО.

В мае 2005 г. на заседании Правительства Тюменской области были обсуждены основные направления развития туристской отрасли региона.

По словам директора департамента стратегического развития В. Сысоева, в Тюменской области предполагается создание единого реестра туристских ресурсов, разработка базовых туристских маршрутов, открытие регионального туристического Интернет-портала.

Кроме того, будет исследована транспортная инфраструктура и подготовлены предложения по ее корректировке, намечены шаги по реставрации памятников, объектов культуры и созданию условий для привлечения частных инвестиций в строительство гостиниц, кемпингов, развитие сферы услуг и сервиса [3].

За период 1996-2005 гг. в Западно-Сибирском регионе были приняты десятки нормативно-правовых актов, регулирующих туристскую деятельность. Так, постановлением администрации Алтайского края № 588 от 30.09.1996 г. “О мерах по развитию сферы туризма в Алтайском крае”, была одобрена концепция программы развития туризма “Алтайтуризм”, где в первую очередь ставились задачи реконструкции международного аэропорта Барнаула, аэропортов Бийска и Белокурихи. Намечалось улучшить качество покрытия на автомагистралях, ведущих к местам отдыха, создать придорожную инфраструктуру, построить небольшие отели в местах отдыха, организовать питание туристов и вести подготовку кадров [4].

Следующая программа развития туризма в Алтайском крае на период с 2003 - 2007 гг. и до 2012 г. направлена на создание правовой, организационной и экономической среды для формирования современной туристической индустрии в Алтайском крае, содействие развитию материальной базы ту-

ризма и разработана с учетом концепции развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г., и утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. N 954-р. В программе планируется увеличить доходы от туризма, приток инвестиций, создать новые рабочие места, а также повысить благосостояние жителей Алтайского края, использовать социальную роль туризма, обеспечить комфортные условия пребывания туристов. Главный социальный эффект программы будет состоять в создании условий для удовлетворения потребностей населения в активном и полноценном отдыхе, укреплении здоровья, приобщении к культурным ценностям. При этом особое внимание уделено решению проблем отдыха и туризма наименее социально защищенных слоев населения. Ожидаемым конечным результатом должно стать формирование современной высокоэффективной и конкурентоспособной туристской структуры в Алтайском крае. Планируется увеличить въездной туристский поток до 720-810 тыс. чел. ежегодно до 2007 г. и в перспективе до 2012 г. до 1,5 млн. чел. в год.[5] В связи с тем, что в Алтайском крае туризм наиболее развит в Алтайском районе, краевой администрацией в 2002 г. было принято постановление № 1990 о его дальнейшем развитии. За два года только в строительство "Бирюзовой Катуни" инвестировано 200 млн. рублей [5].

Постановлением администрации Алтайского края № 633 от 03.12.2004 г. для туристического освоения Чарышского района было выделено 700 тыс. рублей на обоснование выбора территории, 650 тыс. руб. на выполнение проекта схемы – размещения объектов туризма, 78 млн. руб. на ремонт дорог. Постановлением администрации Алтайского края по развитию туризма в Солонешенском районе 1,6 млн. рублей выделялось только на выполнение проекта-схемы территориального размещения объектов туризма [5].

Основной целью областной целевой программы "Развитие туризма в Новосибирской области" на 1998-2007гг." является создание в Новосибирской области развитого туристского комплекса, соответствующего международным требованиям к уровню его инфраструктуры, сервисному обслуживанию и предприятиям индустрии туризма и обеспечивающего, с одной стороны, потребности российских и иностранных граждан в разнообразных туристских услугах, а с другой - превращение туристской деятельности в до-

ходную отрасль экономики Новосибирской области. В областной целевой программе "Развитие туризма в Новосибирской области" на 1998-2007гг." определяется объем финансовых средств, необходимых на ее реализацию – 717 млн. рублей. Это позволит создать 12 тыс. новых рабочих мест и поступления в бюджет до 26 млн. рублей в год.

Закон Кемеровской области № 81-03 от 27.11.2000 г. "О туристской деятельности на территории Кемеровской области" определяет приоритетным направлением государственного регулирования туристской деятельности поддержку и развитие внутреннего, въездного, социального и самодеятельного туризма (молодежного, лиц пенсионного возраста и лиц с физическими недостатками). В целях стимулирования и экономической поддержки туристской деятельности органами государственной власти он предусматривает создание целевого бюджетного фонда развития туризма в Кемеровской области.

Для координации деятельности областной исполнительной власти с местными органами самоуправления, общественными туристскими организациями и объединениями, предприятиями туристской индустрии, создается общественный туристский совет при Губернаторе Кемеровской области.

В целях сохранения положительных тенденций развития туризма и эффективного использования рекреационного потенциала Кемеровской области в 2003 г. принята программа социально-экономического развития Кемеровской области в сфере туризма.

В результате ее осуществления должен сформироваться развитый туристский комплекс, соответствующий международным требованиям к уровню его инфраструктуры, сервисному обслуживанию и предприятиям индустрии туризма и обеспечивающего, с одной стороны, потребности российских и иностранных граждан в разнообразных туристских услугах. Туристско-экскурсионные услуги с 31,2 млн. руб. в 2000 г., до 344 млн. руб. в 2008 г. Количество человек, отдохнувших на территории Кузбасса, увеличится с 135 тыс. человек до 369 тыс. человек [6].

Департаментом культуры администрации Кемеровской области в свою очередь была разработана программа «Создание и развитие туристских центров в Кузбассе».

Ее реализация позволит восстановить деятельность городских туристских клубов, организовать самодеятельный туризм, упорядочить проведение туристских слетов, соревнований, походов и путешествий. Акти-

визируется деятельность оздоровительных лагерей круглогодичного и сезонного действия для подростков и молодежи.

В Кемеровской области в настоящее время насчитывается свыше полутора тысяч памятников истории и культуры, из них 27 памятников республиканского значения, в том числе 14 археологических, шесть исторических, пять памятников архитектуры. Среди них имеются такие уникальные как историко-культурный природный музей-заповедник «Томская писаница» и «Кузнецкая крепость».

Развитие туризма станет стимулом развития отраслей экономики, связанных с туристской индустрией, и социально-экономического развития районов области. Обеспечит дополнительные поступления в федеральный, областной и местные бюджеты вследствие значительного увеличения доходов от реализации туристских услуг и сопряженных видов экономической деятельности.

Главным принципом культурологического подхода к структурной организации сферы туризма в Кемеровской области является выявление и музеефикация памятников, находящихся на пути туристских потоков, максимальное приближение музеев к туристам.

Зарождающаяся система экологических музеев, музеефикация памятников истории и культуры, развитие музейного дела, поддержка национальных культур и народного творчества позволят создать высокий историко-культурный фон для формирования региональной модели развития туризма.

Комитетом по культуре и туризму администрации Томской области была разработана и Постановлением Губернатора области утверждена (Постановление главы Администрации области № 376 от 09.10.2000 г.) Концепция развития туризма в Томской области в 2001-2010 гг.

Концепция содержала мероприятия, имеющие общесистемную и обеспечивающую направленность: нормативно-правовая база, управление развитием туризма, содействие развитию материальной базы туризма, рекламно-информационное, кадровое и научное обеспечение туристской деятельности.

В Концепции развития туризма в Томской области предусматривались скоординированные, согласованные действия и организационные решения областных, городских и районных органов управления, а также многопрофильный состав исполнителей мероприятий. Она являлась основой для разработки тематических туристских проектов,

различных инвестиционных проектов развития туристской инфраструктуры, программ развития туризма на территориях районов, а также для разработки местных турпродуктов.

По экспертным оценкам, реализация Концепции должна была обеспечить рост внутреннего и въездного туризма, расширение действующих и динамичный рост количества новых коммерческих организаций туризма, частных предпринимателей, преимущественно занятых приемом туристов в Томске и районах области. К концу 2010 г. в туристской сфере Томской области планировалось занять от всей численности экономически активного населения области.

С принятием ряда федеральных актов Концепции развития туризма в Томской области в части некоторых положений устарела и в 2005 г. Департаментом потребительского рынка был разработан проект Новой Концепции развития туризма в области до 2010 г.

В новой Концепции большое внимание уделяется поддержке взаимодействия региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления и субъектов туристской деятельности. Для достижения поставленных задач предполагается создание Общественного координационного совета по развитию туризма при администрации Томской области из представителей власти, бизнеса, образования и науки и сферы гостеприимства, а также отраслевого туристского кластера, который должен содействовать повышению конкурентоспособности отрасли.

Для упорядочения туристско-экскурсионной деятельности 8 июля 1997 г. был принят закон Республики Алтай «О туризме». Закон регулирует отношения в области организации и развития туризма в Республике Алтай, регламентирует права и ответственность субъектов предпринимательской деятельности всех форм собственности осуществляющих свою деятельность в сфере туризма, устанавливает меры их защиты и поддержки, определяет основные принципы государственного регулирования турдеятельности.

Наиболее ярко государственное регулирование туристской деятельности проявляется в Чемальском районе со стороны администрации и районного совета депутатов. Кроме принятия необходимых законов и постановлений, стимулирующих развитие туризма, администрация создала в 1997-1998 гг. два муниципальных предприятия, способствующих организации туризма в регионе. Развивается в Чемальском районе и «зеленый ту-

ризм". С организацией в 1997 г. ЧП "Зеленый дом" в 1998 г. в районе уже функционировало 10 "зеленых домов", принявших 120 туристов, в 1999 г. – 25 "зеленых домов", обслуживших 420 туристов, в 2000 г. "зеленые дома" посетила уже 1000 человек. Только в 2000 г. в развитие туристской инфраструктуры Чемальского района было вложено свыше 100 млн. руб., при этом более 90 % составили частные инвестиции.

В 2002 г. была принята целевая программа «Развитие туризма в Республике Алтай на 2002-2006 годы». Программа, прежде всего, нацелена на Создание в Республике Алтай развитого туристского комплекса, благоприятных условий для развития внутреннего и въездного туризма, предпринимательства в сфере туризма, грамотного и бережного использования уникального природного потенциала республики.

Общий объем финансовых средств для реализации Программы определен в 523 млн. 783 тыс. рублей. Поступления в бюджет в этот период должны составлять 90 млн. рублей в год. В случае реализации программы предполагается создание 3000 рабочих мест [7].

При Координационном совете Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" (МАСС), членами которого являются 19 Сибирских территорий, создана комиссия по туризму. Ее заседания проходят два раза в год с участием представителей органов управления туризмом и туристскими фирмами Сибирского региона.

По окончании пленарных заседаний, которые проводятся в разных городах Сибири (в 2003 и 2004 гг. они прошли в Новосибирске, Улан-Удэ, Томске и Горно-Алтайске), его участники знакомятся с организацией туризма в конкретном регионе. Так, на 15 заседании МАСС в июне 2004 г., проходившего в Горно-Алтайске, была предложена программа выездных мероприятий, включавшая семинар по организации сельского туризма в Чемальском районе и знакомство с организацией деятельности особо охраняемых природных территорий Республики Алтай: парков "Уг-Эмек" и "Чуй-Озы", расположенных в Онгудайском районе.

В 2004 г. в рамках комиссии были сформированы и начали деятельность рабочие группы по актуальным вопросам регионального туризма: разработке концепции туризма в Сибирском регионе, рекламно-информационному продвижению турпродукта, подго-

товке туристских кадров, развитию сельского туризма.

Реальным результатом деятельности комиссии в сфере продвижения регионального турпродукта стало формирование единой экспозиции "Сибирь" на московской выставке MITF. Работа коллективного стенда, объединившего представителей 10 сибирских территорий, получила хорошую оценку в общероссийских туристских средствах массовой информации. Московский опыт всеми участниками проекта признан положительным.

По предложению руководителя некоммерческого партнерства "Зеленый дом" С. Шиловой комиссия по туризму МАСС проведен мониторинг региональных ресурсов с целью определения территорий, перспективных для развития эффективного сельского туризма.

В связи с необходимостью формирования в регионах Сибири единой государственной политики в сфере развития туризма, создания современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристского комплекса, превращение Сибири в туристский мировой центр, комиссией по туризму Координационного совета по внешним связям Межрегиональной ассоциации "Сибирское соглашение" была разработана Концепция развития отрасли туризма Сибири на 2005-2010 гг. Общий объем финансирования программных мероприятий на период 2005-2010 годы предполагается в сумме 19517,5 млн. рублей. Реконструкция и строительство туристско-рекреационных объектов в регионах предусматривается преимущественно за счет внебюджетных источников в сумме 19172,5 млн. рублей. Главным результатом мероприятий концепции станет превращение туризма в реальную доходную отрасль экономики регионов Сибири. Будут созданы около 37780 дополнительных рабочих мест. Платежи в бюджет за сем лет составят 91955 млн. руб., в региональные – 19391 млн. рублей. Предусматривается, что деятельность советов и комиссий по туризму при органах местного самоуправления будет носить открытый характер, информация о принятых решениях будет регулярно публиковаться в средствах массовой информации [8].

Анализ региональных программ по развитию туризма показывает, что все они являются предпосылками для развития туристской отрасли, называют уникальные природные, рекреационные, культурные, исторические особенности и возможности туристских центров и курортов региона. Однако в мире

существует множество туристских центров и курортов, не менее уникальных, чем российские, но туда приезжает гораздо больше туристов, в том числе и из России. Значит предпосылок и факторов, которые в региональных программах принимаются в расчет при определении принципов развития туристского региона и роста его привлекательности явно не достаточно.

Программы не всегда учитывают современный уровень развития туризма и тенденции его изменений. В процессе необходим анализ деятельности, функционирования и развития туристских центров – конкурентов, в том числе и зарубежных.

Ожидаемым конечным результатом реализации программных мероприятий является увеличение количественных показателей: объема туристских потоков, рабочих мест, численности объектов размещения и отдыха, развлечения и досуга. Однако не все программы содержат расчеты и обоснование роста этих показателей. В программах должны быть выявлены и охарактеризованы условия, при которых туристы Западной Сибири могли бы вернуться на курорты своего региона, посещать отечественные туристские центры. Без включения в систему показателей развития туристской сферы, показателей роста качества сервиса и услуг, использование целевых программ в практике управления развитием туризма, даже в случае их выполнения по предусмотренным параметрам, не приведет к качественным переменам в этой сфере, не выведет сибирские туристские центры на конкурентоспособный уровень.

Факторами, оказывающими негативное влияние на развитие отрасли туризма в Западной Сибири, являются:

- неразвитость нормативно-правовой базы;
- отсутствие координационной деятельности субъектов отрасли, вызванное неустойчивостью системы руководства туризмом вследствие постоянных реорганизаций в структурах управления;
- разобщенность усилий по развитию внутреннего туризма и нежелание внедрять механизмы экономической кооперации и управления;
- сокращение финансирования уже утвержденных комплексных целевых федеральных и региональных программ;
- отсутствие надежной системы обеспечения гарантий и льгот для инвесторов;
- отсутствие механизма привлечения и работы с иностранными инвесторами.

В связи с этим были предложены условия, выполнение которых может привести к успешному выполнению программ.

1. Разработка и принятие регионального законодательства, отвечающего новым экономическим условиям.

Федеральные законы, регулирующие в настоящее время туристскую деятельность, носят в основном концептуальный характер и не направлены на решение многих конкретных задач развития туризма в регионах. Для успешного выполнения комплексных целевых программ развития в Западной Сибири необходимо принятие законов о туризме в каждом регионе, определяющих принципы государственной политики регулирования отношений в сфере туризма субъекта федерации, рекреационного природопользования туристскими организациями с учетом особенностей и возможностями конкретной местности.

2. Государственная поддержка при разработке и реализации целевых программ.

В федеральном конституционном законе "О правительстве Российской Федерации" (№ 2-ФКЗ от 17.12.97) в ст. 16 говорится, что Правительство России занимается разработкой и осуществлением мер по развитию туризма. К сожалению, в стране до сих пор отсутствует единая государственная политика развития этой отрасли.

3. Единая система регионального управления туризмом.

Региональные органы управления туризмом относятся к различным административным структурам, комитету по культуре (Алтайский край), комитету по физической культуре (Кемеровская область), комитету по молодежной политике (Омская, Тюменская области). В результате отсутствует четкая отраслевая вертикаль власти, что не способствует конструктивному взаимодействию федеральных и региональных органов управления туристской отраслью и является негативным фактом при создании целевых программ. В данном случае ответственность за выполнение целевых программ распределяется между различными структурами. Отсутствие комплексности в организации, управлении и координации туризмом оставляет нерешенными имеющиеся проблемы. Так, комитет по туризму ставит цель увеличить туристские потоки в регион или количество средств размещения, комитет по налогам и сборам увеличивает процентные ставки на имущество, а комитет по транспорту повышает цены на пассажирские перевозки, а таком случае не

может быть и речи о комплексности в реализации программы. Поэтому необходимо сформировать единую систему регионального управления туристской отраслью.

4. Финансирование на весь срок выполнения целевой программы в соответствии с последовательностью осуществления запланированных мероприятий.

Наряду с финансированием из федерального и региональных бюджетов важным источником являются внебюджетные средства, включающие корпоративные финансы, кредиты коммерческих банков, иностранные инвестиции. Следует отметить, что к реализации подобных программ удастся привлечь внебюджетные источники только в том случае, если в них участвует государство. Сокращение же бюджетного финансирования уже утвержденных программ от запланированных объемов не является привлекательным условием для привлечения внебюджетных средств.

5. Предоставление гарантий неизменности условий инвестиционной деятельности в период реализации целевой программы.

Региональные администрации должны проработать систему надежных правовых гарантий и механизмов разрешения споров, которые обеспечивали бы как российским, так и иностранным инвесторам уверенность в защите их прав собственности и в стабильности правового режима регулирования их деятельности. Необходимо принятие нормативно-правовых документов о предоставлении налоговых льгот для инвесторов.

6. Предоставление расчетов и обоснований роста целевых показателей.

Региональные программы не содержат расчетов и обоснований роста заложенных в них показателей. В программах также отсутствует сравнительный анализ структуры мирового и отечественного рынков туристских услуг, динамика их изменений, прогнозы и мировые тенденции развития. Именно на основе такого анализа и соответствующих ресурсов в условиях рыночной экономики нужно планировать рост основных показателей экономической эффективности от реализации целевой программы развития туризма в регионе. В систему показателей развития туристской сферы должны быть включены показатели роста качества сервиса и услуг, иначе

использование целевых программ в практике управления развитием туризма регионов, даже в случае их выполнения по предусмотренным параметрам, не приведет к качественным переменам в этой сфере.

7. Осуществление контроля за фактической эффективностью программы в ходе ее реализации.

Управление реализацией программы должно осуществляться региональным органом управления по туризму. Он должен отслеживать эффективность использования финансовых средств и ход выполнения мероприятий.

Внутренний туризм никогда не был доходной статьей бюджета. Поэтому, даже в условиях рынка не всегда все должно измеряться прибылью. Можно предположить, что подъем внутреннего туризма в Западно-Сибирском регионе не состоится без четко спланированной государственной и региональной политики в этой сфере, инструментом которой является целевая комплексная программа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Визит Владимира Путина в Тюменскую область – Сибирский посад, 2003 – 12-18 марта; Горохов В., Баев С. Тобольск: исторический заповедник и просто город в котором удобно жить – 2004 – 7 декабря.
2. Туризм как социокультурное явление – Тюмень: Изд-во ТГУ, 2003. – С. 37.
3. STI – 2005. - № 10. – С. 1.
4. Гулиев Н.А. Туризм региона: Учебное пособие.– Омск, 2002. – 316 с.
5. Пестова Л.В. Программа развития туризма в Алтайском крае как один из главных этапов становления благоприятного рекреационного климата в регионе – Экономика. Сервис. Туризм. Культура (ЭСТК – 2004): VI Международная научно-практическая конференция. – Барнаул, 2004 – 123 с.
6. Программа социально-экономического развития Кемеровской области в сфере туризма // Кузбасс, 2003. – 29 декабря.
7. Республиканская целевая программа «Развитие туризма в Республике Алтай в 2002 – 2006 годах» утверждена постановлением Правительства Республики Алтай от 20 ноября 2002 года № 336.
8. STI – 2005. - № 6. – С. 8-9; STI – 2005. - № 7. – С. 10-11.