

Запорожан А. Я., Десятниченко Д. Ю., Ходачек В. М.

Национальные парки России как объект экологического туризма и фактор экономического роста

DOI 10.22394/1726-1139-2017-10-38-45

Запорожан Анатолий Яковлевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры экономики и финансов
Доктор экономических наук, профессор
Rakov1960@rambler.ru

Десятниченко Дмитрий Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Доцент кафедры экономики и финансов
Кандидат экономических наук, доцент
rabotaemail@mail.ru

Ходачек Владислав Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
Профессор кафедры экономики и финансов
Доктор экономических наук, профессор
gosfin@list.ru

РЕФЕРАТ

Статья посвящена развитию на территории национальных парков России экологического туризма. Развитие экологического туризма может являться фактором экономического роста, ибо оно ведет к пополнению местных и региональных бюджетов, создает новые рабочие места, способствует экономическому развитию депрессивных регионов. В статье дан анализ состояния, обозначены проблемы и предложены направления развития на территории национальных парков России экологического туризма.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

экологический туризм, особо охраняемые природные территории, национальные парки, туристический продукт, кластер экологического туризма

Zapozozhan A. Ya., Desyatnichenko D. Yu., Khodachek V. M.

National Parks of Russia as Object of Ecological Tourism and Factor of Economic Growth

Zapozozhan Anatoly Yakovlevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Economics and Finance
Doctor of Science (Economy), Professor
rakov1960@rambler.ru

Desyatnichenko Dmitry Yuryevich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Associate Professor of the Chair of Economics and Finance
PhD in Economics, Associate Professor
rabotaemail@mail.ru

Khodachek Vladislav Mikhailovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPА (Saint-Petersburg, Russian Federation)
Professor of the Chair of Economics and Finance
Doctor of Science (Economy), Professor
gosfin@list.ru

ABSTRACT

The article is devoted to the development of ecological tourism on the territory of national parks of Russia. The development of ecological tourism can be a factor of economic growth, because it leads to replenishment of local and regional budgets, creates new jobs, promotes economic growth of depressed regions.

The article gives an analysis of the state, outlines the problems and suggests directions for the development of ecological tourism on the territory of the national parks of Russia.

KEYWORDS

ecological tourism, specially protected natural areas, national parks, tourist product, cluster of ecological tourism

В настоящее время туристическая индустрия является одной из наиболее высокодоходных и динамично развивающихся отраслей мирового хозяйства. Доходы от туризма в мировом экспорте товаров и услуг занимают второе место после экспорта нефти и нефтепродуктов, а среднегодовые темпы роста отрасли в 1990–2000-е годы составляли 9% и удваивались каждые 8 лет [4, с. 68]. Значимость туристической отрасли в мировом хозяйстве определяется также следующими факторами:

- Источник пополнения местных бюджетов. Статистика свидетельствует, что около трети общих расходов туристов идет на питание и проживание, 25% — на покупку местных товаров, 15% забирают местные развозы, на развлечения и прочие услуги идет не более 10% общих расходов. Турфирмы за свои услуги берут в общей сложности 10–30% от стоимости тура. Таким образом, до 90% всех средств, потраченных туристами во время путешествия, как правило, остаются на местах.
- Источник появления новых рабочих мест. На долю туристической индустрии приходится 35% мировой торговли услугами. Туристическая деятельность является одной из самых трудозатратных и выступает как регулятор занятости. Приблизительно каждый 6-й местный житель прямо или косвенно занят в этой сфере. Для территории это означает создание новых рабочих мест и возможность дополнительной занятости» [4, с. 68].
- Фактор экономического роста. «По международным оценкам функционирование хозяйствующих субъектов в сфере туризма тесно связано либо влияет на развитие 32 отраслей национальной экономики» [2, с. 188].
- Фактор экономического развития депрессивных регионов. Территории, приемлемые для развития туристической индустрии, расположены во всех регионах, в том числе и в депрессивных. Только в Республике Карелия, например, по состоянию на 1 января 2007 г. насчитывалось 216 особо охраняемых природных территорий, 3 государственных заповедника, 3 природных национальных парка, 97 заказников федерального и регионального значения [3]. Развитие туристической индустрии в Карелии могло бы стать «локомотивом» экономического роста в республике.

Структура туристической индустрии является разветвленной и достаточно сложной. Одним из наиболее динамично развивающихся сегментов туристической индустрии является экологический туризм. К экологическому туризму относится посещение природных объектов и памятников природы, особо охраняемых природных территорий, рыболовный и охотничий туризм, научно-познавательные туры на природные объекты, сбор ягод и грибов.

Возрастающий спрос на экологический туризм привел к формированию особо охраняемых природных территорий (ООПТ). С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий в соответствии с Федеральным законом от 14.03.1995 № 33-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об особо охраняемых природных тер-

риториях» различают следующие категории указанных территорий: государственные природные заповедники, в том числе биосферные заповедники; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады.

По важности и объему решаемых задач национальные парки в системе особо охраняемых природных территорий занимают в России ведущее место. Согласно Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях», национальные парки — это природоохранные, эколого-просветительские и научно-исследовательские учреждения, территории (акватории) которых включают в себя природные комплексы и объекты, имеющие особую экологическую, историческую и эстетическую ценность, и которые предназначены для использования в природоохранных, просветительских, научных и культурных целях и для регулируемого туризма.

В функционировании национальных парков можно выделить два сложно сочетаемых между собой направления. Это природоохранная, научно-исследовательская и эколого-просветительская деятельность, с одной стороны, и туристическая деятельность — с другой. Изначально национальные парки в России рассматривались исключительно в природо-экологическом аспекте, что фиксировалось и в нормативных документах — Федеральных законах «Об охране окружающей среды» 1991 г. и «Об особо охраняемых природных территориях» 1995 г. И только с принятием Стратегии управления национальными парками (2002 г.) ситуация стала меняться — регулируемый туризм стал одной из функций национальных парков.

И это значимо, ибо регулируемый туризм в национальных парках, как показывает мировая практика, может приносить не в ущерб природо-экологической деятельности огромные доходы. Так, например, ежегодная прибыль в США от туризма в национальных парках составляет «14 млрд долл. В России же ежегодный доход от сферы экологического туризма составляет 12 млн долл., что в 1166 раз меньше, чем в США» [1, с. 103]. О неразвитости туристической функции в национальных парках России говорит доля их посещаемости по сравнению с другими странами, что можно увидеть на рис. 1.

В неразвитости туристической функции в национальных парках России есть как объективные, так и субъективные причины. В большинстве стран мира национальные парки в своем развитии прошли две стадии. Первоначально они формировались как природо-экологические территории, а затем в них стал развиваться экологический туризм. Аналогичный процесс происходит и в России.

Национальные парки России — явление молодое. Первые национальные парки на территории современной России (Сочинский и Лосиный остров) были учреждены в 1983 г. К концу 1990-х годов было учреждено 11 национальных парков, а к 2009 г. — 39. По состоянию на середину 2016 г. на территории России действовало уже 49 национальных парков, суммарная площадь которых составляет 10,65 млн га, что равно площади, например, Исландии. Более того, в соответствии с правительственным планом действий по реализации Основ государственной политики в области экологического развития страны, было предусмотрено создание в 2013–2020 гг. 19 национальных парков, в том числе трех в арктической зоне.

Таким образом, с динамикой создания на территории России национальных парков дело обстоит неплохо. Гораздо скромнее результаты в отношении развития экологического туризма на их территории. И здесь уже возникают объективные трудности. Исходная задача в развитии экологического туризма на территории национальных парков — это формирование «туристического продукта». Посетителю национального парка недостаточно наличия привлекательного туристического объекта для ознакомления. Ему необходимо обеспечить соответствующий сервис, а именно: удобную и комфортабельную доставку к объекту, качество и условия

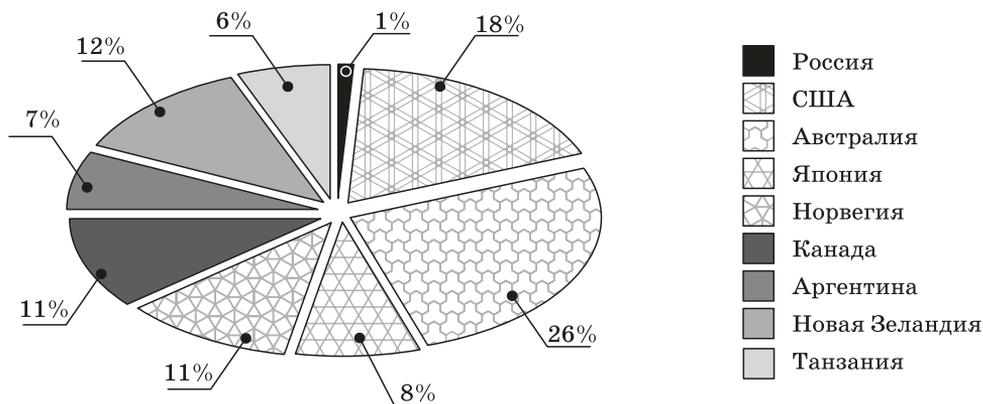


Рис. 1. Структура посещаемости национальных парков России и других стран мира за 2014 г.

Источник: [1, с. 104].

проживания, обеспечение безопасности, качество экскурсионного обслуживания, информационное обеспечение, наличие развлечений.

Все эти и возможно другие условия формируют понятие «туристический продукт». Его необходимо разработать, продвигать через рекламу среди потенциальных покупателей и естественно в полном объеме и качественно выполнять составляющие его функции. И сразу возникает вопрос, кто должен разрабатывать, рекламировать и реализовывать туристический продукт?

В странах Европейского союза широко используется практика, в соответствии с которой государство разделяет в национальных парках публичные и коммерческие услуги. Коммерческими услугами занимается частный сектор, а публичными услугами — государство. Например, в Эстонии администрация национальных парков на законодательном уровне запрещено иметь в собственности или владении гостиницы, кемпинги, торговые заведения и т. д. Ими владеют коммерческие организации, которые предоставляют свои услуги посетителям парков за плату. А администрация парков осуществляет публичные услуги, например информационное обслуживание посетителей парка, бесплатно. Аналогичная ситуация складывается и в России.

Национальные парки в России являются некоммерческими организациями и учреждаются в организационно-правовой форме бюджетных учреждений. Национальные парки как бюджетные учреждения могут осуществлять приносящую доход хозяйственную деятельность и иную деятельность, не противоречащую возложенным на них функциям. В разрезе экологического туризма на администрации национальных парков законодательно возлагается одна функция — создание условий для регулируемого туризма и отдыха. Поэтому роль администрации национальных парков в сфере туризма должна ограничиваться следующими направлениями:

1. Прокладывание и обустройство туристических маршрутов.
2. Определение возможных расположений туристических объектов.
3. Планирование туристических потоков, т. е. определение оптимального количества посетителей парка и распределение их во времени и в пространстве (по туристическим направлениям).
4. Обеспечение безопасности туристов.
5. Осуществление информационного обеспечения посетителей парка.
6. Проведение просветительской деятельности среди туристов.

7. Подготовка гидов-проводников по туристическим маршрутам.
8. Проведение экскурсий по проложенным маршрутам на территории (акватории) национального парка.

Предоставление платных услуг посетителям парка (проживание, питание, развлечение, торговое обслуживание и др.) и производство товаров для реализации (экологически чистые продукты питания, сувениры, изделия народных промыслов и т. д.) должны осуществлять, по мнению авторов, коммерческие организации.

Выполнение отмеченных выше функций в сфере экологического туризма, которые логически ложатся на администрацию национального парка, объективно требует дополнения штатного состава. Проблемой здесь является не столько увеличение штатного состава, сколько отсутствие подготовленных специалистов в области стратегического и оперативного менеджмента в сфере экологического туризма. Ведь эти специалисты должны создавать бренд национального парка, формировать «туристический продукт», продвигать его на рынке, анализировать рынок туристических услуг экологического туризма и видоизменять (совершенствовать) туристический продукт, осуществлять планирование туристических потоков и т. д. И конечно, национальные парки самостоятельно готовить таких специалистов не могут. Это задача как минимум регионального или даже федерального уровня.

Экологический туризм возможен в результате симбиоза национальных парков — в лице администраций — и коммерческих структур. Формой такого симбиоза может быть кластер. Под кластером экологического туризма понимается сконцентрированная на единой территории группа государственных и коммерческих организаций, взаимодополняющих друг друга, в результате чего возникает на данной территории единая экономическая рыночно ориентированная система, направленная на реализацию целей и задач экологического туризма.

Кластер экологического туризма — это сложная экономическая система и она не возникнет путем самоорганизации. Создание кластера нужно инициировать и организовывать. И эту функцию должна взять на себя администрация национальных парков в лице специалистов экологического туризма. Ведь создание туристического продукта логически требует формирования такого кластера.

Инициатором создания кластера экологического туризма могут быть региональные и местные органы власти, заинтересованные в экономическом развитии своих регионов или территорий. Так, например, в четырех субъектах РФ — республике Алтай, Алтайском крае, республике Бурятия и в Иркутской области сфера туризма определена в качестве стратегически важной отрасли региональной специализации [2, с. 188], и в масштабах этих регионов осуществляется формирование кластеров экологического туризма.

В соответствии с федеральной целевой программой «Развитие внутреннего и выездного туризма РФ на 2011–2018 годы», в масштабе России реализуются в настоящее время 36 туристических кластерных проектов, большая часть которых создается в Сибирском (10) и Центральном федеральных округах (9) [там же, с. 191].

Важным вопросом развития экологического туризма на территории национальных парков является их финансирование. Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности и финансируются за счет федерального бюджета. Финансирование национальных парков не является приоритетным направлением бюджетного финансирования, поэтому в условиях постоянного дефицита бюджета национальные парки на практике недофинансируются. Этот факт уже стал аксиоматичным. Поэтому в «Стратегии управления национальными парками России» (2002 г.) в ст. 4.9 «Финансовое обеспечение деятельности национальных парков» констатируется: «Объективные экономические трудности не позволяют рассчитывать на возможность обеспечения всех расходов национальных

парков лишь за счет федерального бюджета. Поэтому необходимо расширять возможности финансового обеспечения национальных парков за счет иных источников», а именно за счет финансирования из региональных и местных бюджетов, внебюджетных фондов, безвозмездной финансовой помощи отечественных коммерческих структур и зарубежных доноров.

Насколько реальны эти дополнительные источники финансирования национальных парков — вопрос риторический. Куда более прагматическим является вопрос об источниках финансирования экологического туризма в национальных парках, ибо в этом случае затраты национальных парков значительно возрастут и на дополнительный штат сотрудников, и на выполнение дополнительных функций. Такими источниками дополнительного финансирования национальных парков могут быть:

1. Арендная плата коммерческих организаций за использование земельных участков, водных ресурсов и иных объектов парка. Национальные парки как федеральные бюджетные учреждения по законодательству от своего имени заключают договора аренды и, соответственно, как арендодатели взимают арендную плату. При этом важно, чтобы не работала норма законодательства, в соответствии с которой на величину арендной платы уменьшается бюджетное финансирование бюджетных учреждений, т. е. национальных парков государством.
2. Входная плата с посетителей национальных парков.
3. Отчисления от доходов туристических компаний, которые пользуются отлаженной инфраструктурой национальных парков для проведения туристических туров и которые, в отличие от коммерческих организаций, имеющих на территории парка какие-либо объекты, не платят арендную плату.
4. Финансирование из региональных или даже местных бюджетов. Когда национальные парки выполняют исключительно природоохранную, научно-исследовательскую и эколого-просветительскую деятельность, у субъектов федерации и муниципальных образований нет особого стимула их финансировать. Совсем другое дело, когда национальные парки будут осуществлять туристическую деятельность, которая увеличивает занятость населения и способствует притоку дополнительных доходов в бюджет.

Национальные парки относятся исключительно к объектам федеральной собственности и должны управляться федеральными органами власти. На федеральном уровне управление развитием национальных парков должно осуществляться в следующих направлениях:

- учреждение новых национальных парков. Количество национальных парков России с учетом территории несопоставимо с другими странами. В США, например, в настоящее время имеется более 5000 национальных парков и приравненных к ним территорий [5, с. 121], в России на середину 2016 г. — только 49;
- развитие и совершенствование законодательства;
- разработка нормативов, например, норм предельно допустимой антропогенной нагрузки на территории национальных парков;
- разработка брендов национальных парков;
- маркетинг и продвижение туристических продуктов национальных парков на внутреннем и внешнем рынке;
- разработка системы подготовки и обучение специалистов в области стратегического и оперативного менеджмента в сфере экологического туризма;
- международная кооперация в сфере экологического туризма в национальных парках.

Национальные парки мира различаются организацией их управления со стороны государства. И здесь можно выделить два направления:

1. Управление национальными парками входит в компетенцию органов не центрального, а регионального уровня (провинций, земель, штатов и др.). Это характер-

но для стран, имеющих федеративное устройство с высокой степенью независимости территориальных единиц (Германия, Австралия, Индия, Австрия, Пакистан, Малайзия). В Германии, например, управление национальными парками возложено на правительство каждой земли, в составе которого имеются для этого соответствующие подразделения [5, с. 122].

2. Управление национальными парками осуществляется централизованно государством через соответствующие управленческие структуры. В США это Служба национальных парков, в Канаде — служба «Парки Канады», в Израиле — Управление заповедниками и национальными парками и т. д.

В России управление национальными парками осуществляется на федеральном уровне. Только непонятно, какими государственными органами это управление осуществляется. Казалось бы, наиболее близко это направление соответствует Федеральному агентству по туризму и Министерству природных ресурсов и экологии. Но в обоих ведомствах не прописаны функции и не выделены структурные подразделения по управлению не только национальными парками, но и в целом особо охраняемыми природными территориями.

Опять же, национальные парки учреждаются постановлением Правительства Российской Федерации, но непонятно кто (какой орган) иницирует и готовит эти решения. Неопределенность и размытость управления национальными парками России является серьезным препятствием для их развития. Аналогичная ситуация была в США до 1916 г., когда не было единого централизованного управления национальными парками, и они возникали и развивались хаотично. И только с созданием Службы национальных парков начался расцвет национальных парков США, система которых может служить образцом для подражания.

Следует также отметить, что «Стратегии управления национальными парками России» 2002 г. и редакция Федерального закона от 14.03.1995 № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» лишь узаконили развитие экологического туризма на территориях национальных парков. Но далее на федеральном уровне не было принято ни одного программного документа по реализации этого направления. Более того, ни в федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и выездного туризма РФ на период 2011–2018 годы», ни в подпрограмме «Туризм» государственной программы «Развитие культуры и туризма на период 2013–2020 годов» ни словом не упоминается развитие экологического туризма в России.

Из рассмотренного выше можно сделать вывод, что в России на сегодняшний день на федеральном уровне нет ни государственного органа, ни четко отлаженной системы по управлению особо охраняемыми природными территориями в целом и национальными парками в частности. А это тормозит развитие экологического туризма на территориях национальных парков, и тем самым ограничивает экономический рост страны.

Литература

1. Лапочкина В. В., Косарева Н. В., Адашова Т. А. Экологический туризм в России: тенденции развития // Международный научно-исследовательский журнал. 2016. № 5. С. 100–105.
2. Новолодская Г. И., Черкашов Е. М. Кластеры как эффективный механизм управления особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа в Прибайкалье // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2017. Т. 3. № 1. С. 187–205.
3. Савельев Ю. В., Толстогузов О. В. Управление развитием туризма в регионе. Опыт реализации стратегии Республики Карелия. Петрозаводск: Издательство Карельского научного центра РАН, 2008.
4. Созиева З. И. Развитие туристического комплекса в национальном парке как фактор развития региона // Туристско-рекреационные зоны. 2009. № 35. С. 66–71.

5. Фролов М. А. Национальные парки как стратегический ресурс России // Лесной вестник. 2002. № 5. С. 119–127.

References

1. Lapochkina V.V., Kosareva N.V., Adashova T.A. *Ecological tourism in Russia: development tendencies* [Ekologicheskii turizm v Rossii: tendentsii razvitiya] // International research and development journal [Mezhdunarodnyi nauchno-issledovatel'skii zhurnal]. 2016. N 5. P. 100–105. (rus)
2. Novolodskaya G. I., Cherkashov E. M. *Clusters as the effective mechanism of control of special economic zones of tourist and recreational type in Baikal region* [Klastery kak effektivnyi mekhanizm upravleniya osobymi ekonomicheskimi zonami turistsko-rekreatsionnogo tipa v Pribaikal'e] // Bulletin of the Tyumen State University. Social, economic and law researches [Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Sotsial'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya]. 2017. V. 3. N 1. P. 187–205. (rus)
3. Savelyev Yu.V., Tolstoguzov O. V. *Management of development of tourism in the region. Experience of implementation of strategy of the Republic of Karelia* [Upravlenie razvitiem turizma v regione. Opyt realizatsii strategii Respubliki Kareliya]. Petrozavodsk: Publishing house of the Karelian Scientific Center of RAS [Izdatel'stvo Karel'skogo nauchnogo tsentra RAN], 2008. (rus)
4. Soziyeva Z. I. *Development of a tourist complex in national park as a factor of development of the region* [Razvitie turisticheskogo kompleksa v natsional'nom parke kak faktor razvitiya regiona] // Tourist and recreational zones [Turistsko-rekreatsionnye zony]. 2009. N 35. P. 66–71. (rus)
5. Frolov M. A. *National parks as strategic resource of Russia* [Natsional'nye parki kak strategicheskii resurs Rossii] // Forest messenger [Lesnoi vestnik]. 2002. N 5. P. 119–127. (rus)