



Серия «Науки о Земле»
2008. Т. 1, № 1. С. 113–122

Онлайн-доступ к журналу:
<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ
Иркутского
государственного
университета

УДК 911:3

Туризм в планировании социально-экономического развития муниципальных образований (на примере Иркутской области)

Левашева М. В., Сысоева Н. М. (sysoeva@irigs.irk.ru)

Аннотация. Проблема развития рекреационной деятельности рассматривается через ее восприятие местными органами власти, которые включают этот вид бизнеса в свои программы социально-экономического развития на ближайшие десять лет. В статье представлены особенности пространственной дифференциации природно-ресурсной базы, типы инвестиционных проектов в различных районах области и перспективы развития туризма в Иркутской области.

Ключевые слова: муниципальное образование, социально-экономическое развитие, туризм, рекреационные ресурсы, инвестиционный проект.

Постановка проблемы

Среди видов деятельности, в наибольшей степени связанных с территорией, выделяются туризм и рекреация, представляющие собой услуги социально ориентированного характера. Именно они рассматриваются как наиболее целесообразный вид деятельности при развитии третичного сектора экономики, ослабления зависимости территориального развития, его устойчивости, от промышленности, особенно ее тяжелых отраслей. Развитие туризма во многом определяется ситуацией на низовом, муниципальном уровне, восприятием местными властями задач по стимулированию этой сферы. В статье рассматривается характер планирования муниципалитетами возможностей развития туризма на своей территории, организации этой деятельности и перспективы становления отрасли в будущем. Данная проблема анализируется на примере муниципальных образований Иркутской области, которые провели работу по стратегическому планированию социально-экономического развития своих территорий на ближайшее десятилетие. Иркутская область является одним из лидеров среди сибирских регионов в ориентации на развитие туристического бизнеса. Здесь есть объект всемирного значения – оз. Байкал, регион получил право организации свободной экономической зоны туристско-рекреационного типа.

Цели и задачи планирования социально-экономического развития муниципальных образований

Стратегическое планирование является одним из современных инструментов территориального управления социально-экономической деятельностью общества. Планирование социально-экономического развития муниципальных образований осуществляется в соответствии с законодательством по местному самоуправлению, основой которого является Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Целью планирования является активизация местных ресурсов социально-экономического развития, вовлечение широких масс населения в формирование современного облика территории через участие в предпринимательстве, общественных движениях и политической деятельности. Система формируемых документов, их содержание, разработка целей, задач, механизмов реализации и критериев эффективности развития территории регулируются методическими рекомендациями со стороны управляющих органов региональной власти и представительства президента в федеральных округах [1, 5].

Основной проблемой эффективности подобного планирования является несоответствие поставленных задач возможностям местного самоуправления. Упомянутым законом определен круг компетенции органов власти местного самоуправления, выраженный термином «вопросы местного значения», однако стратегические цели комплексного планирования, стоящие перед муниципалитетами, требуют контроля над всеми сторонами жизни местного сообщества. Сложные процессы становления и осуществления регулирующих функций на местном уровне, уже получившие свое развитие в странах со сложившейся рыночной экономикой, в нашей стране только постигаются. В этих условиях муниципалитетам выгоднее и удобнее опираться на местные ресурсы, дивиденды от использования которых не уходят в бюджеты вышестоящих уровней или уходят не в полной мере.

Среди таких ресурсов наиболее ощутимыми и доступными для использования являются природные ресурсы. Если минерально-сырьевой потенциал в значительной мере уже разработан и возможности его расширения и диверсификации технологически определены еще в предшествующие периоды хозяйственного развития, то в отношении рекреационного потенциала такой ясности нет, и муниципалитеты в большинстве случаев имеют слабое представление о путях его реализации. Вместе с тем именно на местном уровне осуществляется согласование ресурсной и инфраструктурной основы, принципов землепользования, привлечения рабочих рук и других аспектов хозяйственной деятельности, поэтому от умения муниципальной власти использовать выгоды своего потенциала или преодолевать негативные явления зависит и характер развития туристско-рекреационного комплекса всего региона.

Из всего набора документов планирования социально-экономического развития муниципалитетов исходным материалом для анализа служили

концепции развития, разработанные к началу 2007 г., а также комплексные программы, долгосрочные и среднесрочные планы мероприятий, подготовленные и утвержденные местными органами во второй половине 2007 г.

Рекреационные ресурсы муниципальных образований в программах развития и возможности их освоения

В ряде программ муниципальных образований описание рекреационных ресурсов ограничивается упоминанием их в разделе SWOT-анализа как благоприятный фактор развития шаблонной фразой «Рекреационный потенциал района обусловлен разнообразием рельефа, растительного и животного мира, рек, пригодных для водного туризма, уникальностью и запасами гидроминеральных ресурсов». Стандартна установка на «богатейшую природу» и «живописные ландшафты». Нередко употребляется термин «уникальные», хотя под уникальностью рекреационных ресурсов понимается проявление контрастности с привычными условиями. Однако в целом при разработке программ присутствует понимание практических свойств собственной природно-ресурсной основы и выделение ее черт, способных сформировать специфический вид туристической деятельности на данной территории.

Особое положение занимает Прибайкальская группа районов, программы развития которых ориентированы на комплексное использование ресурсов, формирование полифункциональных рекреационных центров на базе высокого рекреационного потенциала: Иркутский, Слюдянский, Ольхонский районы.

Благоприятный климат, выход к оз. Байкал, что является предпосылкой развития различных видов отдыха на воде, богатый животный мир Байкала и его побережья, наличие редких и исчезающих видов растений, обилие памятников природы (мысы, утесы, скалы, пещеры, острова и пр.), истории и культуры, разнообразие гидроминеральных ресурсов способствуют формированию рекреационной специализации.

В Иркутском районе планируется реализация следующих инвестиционных проектов: создание всесезонного туристского и делового комплекса «Байкал-Сити» в районе пос. Листвянка, организация особой экономической зоны в пос. Большое Голоустное. Предполагаемый социально-экономический эффект, помимо роста налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, – создание новых рабочих мест на 6320 чел.

В Слюдянском районе предполагается основную долю инвестиций направить на развитие рекреационно-туристского комплекса ООО «Байкальский горнолыжный курорт “Гора Соболиная”» (строительство канатно-кресельной пассажирской дороги), помимо этого планируется строительство двух туристических комплексов в пос. Утулик и строительство турбазы в пос. Мангатуй.

Сдерживающим фактором развития данной отрасли в районе является неблагоприятная экологическая обстановка. Отмечается, что, несмотря на

оптимистичный прогноз, при существующем положении трудно надеяться на полное освоение рекреационного потенциала. Экологически опасные хозяйствующие объекты (БЦБК, рудные карьеры и пр.) являются весомым препятствием.

По сравнению с двумя другими районами, имеющими выход к Байкалу, Ольхонский выгодно отличается чистотой воздушного бассейна. Освоение рекреационного потенциала и развитие туристического бизнеса является наиболее перспективным направлением для инвестирования среди отраслей экономики в данном районе.

В программе подчеркивается, что администрация районного муниципального образования придает особое значение развитию сферы туризма, отдыха и рекреации, т. к. предполагается, что данный вид деятельности способен решить не только многие социально-экономические проблемы, но и обеспечить приоритетное положение района в ряду наиболее привлекательных для туристов мест России.

Реализация инвестиционных проектов (строительство агропарка в д. Халгай «Ольхон–Кантри–Резорт»; создание Центра духовной культуры в пос. Хужир «Ольхон – центр шаманизма»; развитие сувенирного производства на основе народных промыслов в пос. Еланцы; создание спортивного комплекса для подготовки олимпийского резерва по художественной гимнастике в бухте Радость, строительство баз отдыха на мысе Уюга, мысе Хадарта, мысе Хужир-Нуга и в бухте Бурло), запланированных к исполнению на территории Ольхонского района, предполагает увеличение объема услуг на 11,31 млн руб., создание дополнительных рабочих мест на 66 чел.

Наличие гидроминеральных ресурсов и возможность их эксплуатации в санаторно-курортной практике отмечается во всех муниципальных программах (табл.). Исключение составляют лишь те районы, где этот раздел программы практически не разработан (например, Тулунский, Заларинский). Так, в Ангарске разрабатывается инвестпроект по созданию лечебно-оздоровительного спортивного центра на базе месторождений минеральных лечебно-столовых вод, хлоридно-натриевых, пресных газифицируемых слабородонозных источников.

Главный инвестиционный проект на территории Казачинско-Ленского района – развитие лечебно-оздоровительного предприятия «Талая». (Исследования показали, что минеральная вода в районе ручья Талая качественно превосходит воды знаменитого Трусковецкого месторождения, где лечатся больные с заболеваниями почек, печени, органов пищеварения и обмена веществ.)

В Зиминском районе предполагается формирование и развитие оздоровительного центра на основе разведанных Арготского и Масляногорского источников, а также освоение торфяного месторождения на территории Зулумайского муниципального образования. Необходимо привлечение инвестиций для постройки лечебного корпуса на 50 мест.

В Шелеховском районе планируется развитие санаторно-курортного комплекса на базе радоновых источников Мотского месторождения.

Таблица

Отражение ресурсного потенциала территории
в программах развития муниципальных образований

Районы	Ресурсы						
	Гидроминеральные	Благоприятный климат	Наличие водных объектов для развития спортивного туризма	Живописные ландшафты (наличие зеленого массива, богатейшая природа, ландшафт местности)	Охотничье-промысловые и рыболовные угодья,	Наличие ООПТ (памятники природы, заказники, нац. парки)	Культурно-исторические достопримечательности
Ангарский	+	+	+				+
Братский				+			
Зиминский	+	+	+	+	+	+	
Казачинско-Ленский	+			+	+	+	
Ольхонский	+	+	+	+	+	+	+
Бодайбинский				+			
Жигаловский	+			+	+		
Иркутский	+	+	+	+	+	+	+
Нижнеудинский				+			+
Слюдянский	+	+	+	+	+	+	
г. Усть-Илимск	+						
Киренский	+			+	+		
Куйтунский	+			+	+		
Мамско-Чуйский	+			+	+		
Нижеилимский	+		+	+			
Тайшетский	+		+	+	+		
Балаганский		+	+		+		
Шелеховский	+	+	+	+		+	
Качугский	+			+		+	+
Усть-Кутский	+						

В отдельный блок можно выделить периферийные районы с суровыми природными условиями, определяющими существенно иные хозяйственные специализации. Программы освоения рекреационного потенциала муниципальных образований Казачинско-Ленского, Жигаловского, Мамско-Чуйского, Киренского районов ориентированы на развитие охотничье-промыслового (спортивного и любительского) туризма. Отмечается, что

районы богаты лесными угодьями и пресными водоемами. Все это, в совокупности с благоприятной экологической обстановкой, создает условия для развития туризма с элементами промысловой охоты и рыбалки. Жигаловский район до 1970-х гг. являлся одним из лидеров среди районов области по развитию охотпромысла. В настоящее время он утрачивает свои ведущие позиции в группе Верхнеленских районов. Это связано, в основном, с промышленными разработками территории при освоении Ковыктинского газоконденсатного месторождения.

Если рассматривать недельный цикл рекреации, то следует отметить, что непосредственное время, отводимое для отдыха, можно условно определить в 6–8 ч. Обычно это время связано с посещением близлежащих мест [3]. Именно в рамках этого цикла предполагается реализация следующих проектов:

- в Ангарском районе – организация природно-парковой зоны отдыха вдоль р. Китой и на о. Большой;
- в Саянске – строительство спортивно-досугового развлекательного центра; центра зимних видов спорта; открытие развлекательного центра для детей и взрослых (боулинг, большой теннис, лунопарк, гидропарк, игровые аттракционы); строительство детского парка; строительство аквапарка; строительство базы отдыха совместно с Балаганским районом на Братском море; организация зоны отдыха в районе оз. Улан;
- в Братске – строительство современного аквапарка на территории расположенной рядом со спортивным комплексом «Таежный»;
- В Шелеховском районе – реконструкция и расширение горнолыжного комплекса «Олха»; строительство оздоровительного комплекса в пос. Большой Луг.

В отличие от пригородных рекреационных центров, формирование которых детерминировано транспортной доступностью, рекреационные районы межрегионального и международного значения при прочих равных социально-экономических условиях возникают на базе уникальных сочетаний рекреационных ресурсов, распространенных ограниченно [2].

Как уже отмечалось выше, именно на этот статус претендуют районы области, имеющие выход к Байкалу: Иркутский, Слюдянский, Ольхонский. Приоритетным направлением является «развитие рекреационной специализации», ориентированной преимущественно на внешние потоки отдыхающих, что отражается в характере инвестиционных проектов.

Существует точка зрения [4], что роль природной основы в процессе формирования рекреационной специализации района не вполне однозначна. Во многих случаях природная среда играет исключительно важную роль. Уникальные природные ресурсы, естественно, крайне привлекательны. И при освоении территории района всем бы хотелось там иметь свой Ниагарский водопад или Байкал. Но в целом рекреационные районы могут формироваться и в природных условиях, катастрофически неблагоприятных для развития рекреации. Пример – Лас-Вегас как рекреационный центр мирового значения, расположенный в пустыне Невада. Историю его

возникновения и развития объясняют лишь тем, что задачи освоения территории, безусловно, доминировали при определении функции района.

На развитие рекреационной специализации района существенное влияние оказывают многие факторы, например: уровень экономического развития территории, транспортная доступность, наличие достаточного количества трудовых ресурсов, существование и особенности системы расселения и др. Но основное в этом процессе – потребность в освоении той или иной территории, и если она начинает осваиваться в качестве рекреационного района, то проблемы решаются независимо от того, насколько благоприятны в регионе указанные выше факторы.

Районы Прибайкалья обладают наилучшими возможностями для развития рекреационной деятельности, и на этой территории задачи развития отрасли решаются не столько муниципалитетами, сколько региональными планами и программами диверсификации экономики области. Так, разрабатываемая Фондом регионального развития области Концепция развития объединенного региона (с 1 января 2008 г. Иркутская область и Усть-Ордынский автономный округ являются единым субъектом Российской Федерации) предлагает одним из главных направлений так называемую «капитализацию Байкала», т. е. развитие туристской отрасли на основе байкальского брэнда. Область получила право формировать свободную экономическую зону туристско-рекреационного типа на побережье Байкала, местом расположения которой выбран пос. Большое Голоустное в Иркутском районе.

Основные проблемы развития отрасли испытывают остальные муниципальные образования, не обладающие преимуществами положения у Байкала и соответствующим вниманием федеральных и региональных органов власти.

Необходимо отметить, что надежды, возлагаемые особенно местными органами самоуправления на получение прибыли от туристского бизнеса, не всегда оправданы, т. к. на собственно рекреационные услуги уходит незначительная часть поступлений.

Развитие туризма остается одним из приоритетных направлений в программах развития многих регионов лишь по причине того, что рекреация играет большую роль в поддержании уровня освоенности территории и организации рабочих мест.

При формировании рекреационной специализации территории необходимо учитывать следующие особенности [4]:

- рекреационная специализация складывается в течение достаточно длительного периода;
- рекреационная деятельность никогда не доминирует над остальными народнохозяйственными специальностями региона, а только сочетается с ними. По многим показателям рекреационная специализация не является доминирующей даже в собственном районе;
- население территории, осваиваемой в качестве рекреационного района, как правило, очень стабильно. Оно не склонно к миграциям в дру-

гие районы; оно не склонно даже к перемещениям по своей небольшой территории. Одна из причин стабильности населения связана с тем, что, как правило, экономическая деятельность в таких районах приносит небольшие доходы именно местному населению;

- население рекреационного района парадоксальным образом не склонно к использованию рекреационных ресурсов собственной территории по прямому назначению. Местное население – только условие реализации рекреационной функции данного района. В своем собственном районе оно в массовом порядке не отдыхает. Это связано с тем, что рекреационные ресурсы есть, прежде всего, контраст с повседневной реальностью, при отсутствии оно не возникает интереса в эксплуатации ресурсов, привлекающих массу отдыхающих из более удаленных мест.

Периферийные районы при развитии отрасли не могут ожидать значительных инвестиций, т. к. у них нет перспектив для массового въездного туризма, поэтому им остается двигаться по двум основным направлениям. Одно из них – содействие развитию баз отдыха крупных предприятий и корпораций, стимулирование открытости этих баз, повышение доступности их услуг внешним для предприятий клиентам. То же самое относится и к лечебно-оздоровительным учреждениям. Повышение их коммерциализации положительно скажется на налоговой базе муниципалитетов.

Второе направление – развитие малого бизнеса в рекреационной сфере. Создание новых объектов рекреационной деятельности реально именно в этой сфере хозяйства муниципалитетов, поскольку соответствует ожидаемому спросу на туристические услуги в этих районах, ограничениям, накладываемым сезонностью и т. д. Отмеченная выше долговременность процесса становления отрасли предполагает постепенное развитие имиджа территории, повышение ее привлекательности за пределами района.

В целом же при всех планах выхода на региональный уровень и выше первоначальной должна стать ориентация на ближний круг потенциальных клиентов, собственное население. Проект окажется перспективным и его развитие устойчивым, если он в числе прочего предложит вид услуг, соответствующий местным потребностям и платежеспособному спросу (отдых выходного дня и т. д.). Это снимет возможную конфронтацию между приезжими и местным населением, даст основу для постепенного формирования местных квалифицированных кадров.

Анализ территориальных особенностей планирования развития рекреационной и туристической деятельности

Районы Иркутской области значительно различаются по своему рекреационному потенциалу. В соответствии с этим муниципалитеты по-разному относятся к перспективе развития такого вида деятельности и готовности приложить усилия для разработки программ, привлечения инвестиций и потребителей. Проанализировав концепции и программы муниципальных образований, мы выделили следующие группы муниципалитетов в зависимости от их отношения к перспективам развития туризма на своей территории.

Первую группу составляют муниципальные образования в южной, наиболее освоенной части области. Это Иркутский, Слюдянский и Ольхонский районы. Все они расположены на берегу оз. Байкал и обладают сравнительно развитой индустрией гостеприимства и рекреационной инфраструктурой.

Вторую группу составляют муниципалитеты с высоким уровнем социально-экономического развития, расположенные вне зоны оз. Байкал (Ангарский район, Братск и Братский район, Усть-Кут и др.). Рекреационная инфраструктура на их территории сложилась еще в советское время на основе баз отдыха крупных предприятий, пионерских лагерей, санаториев и других подобных объектов. Для этих муниципалитетов приоритетом является формирование сети рекреационных предприятий, ориентированных на обслуживание собственного населения, привлечение туристов или клиентов со стороны – желательное, но не обязательное условие существования отрасли. Коммерческая эффективность оставляется на усмотрение самого объекта рекреации.

В третью группу входят муниципальные образования со средним или низким уровнем развития. Рекреационную деятельность они рассматривают как возможность улучшить свое экономическое положение, найти дополнительные источники доходов для местного бюджета. Эти муниципалитеты заинтересованно подходят к оценке своего рекреационного потенциала, пытаются провести рекламу своих условий и возможностей для привлечения инвесторов со стороны, при этом пробуют развивать отрасль местными силами, за счет отдельных инициатив в среде малого бизнеса. Виды отдыха рассчитаны на ближайший круг потребителей, не предполагают высокой стоимости услуг и ограничиваются малым масштабом деятельности отдельных предприятий. Наибольшее число инвестиционных проектов такого рода располагается на побережье Братского водохранилища.

Четвертая группа – это муниципалитеты, занятые выживанием, а не реальным развитием. Констатация их рекреационного потенциала носит формальный характер, выражается в одинаковых формулировках разделов SWOT-анализа. Некоторые из них совсем не касаются этой стороны деятельности. Как правило, у таких муниципальных образований нет реальных инвестиционных проектов.

Выводы

1. Развитие туристско-рекреационной деятельности зависит от восприятия задач этой отрасли местной властью. Программы социально-экономического развития муниципальных образований показывают их стремление развивать туристический бизнес на своей территории.

2. Возможности муниципалитетов по развитию рекреационной деятельности не равнозначны, и в большинстве из них развитие массовых видов туризма не ожидается. Особый случай представляют районы, располагающиеся на побережье Байкала.

3. Значительными возможностями по развитию активных видов туризма обладает малый бизнес, способный адаптироваться к ограничениям, накладываемым низким платежеспособным спросом, отсутствием сложившегося имиджа территории, сезонностью большинства видов рекреационной деятельности.

Список литературы

1. Комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований: опыт, проблемы, рекомендации / И. С. Головкин [и др.]. – Новосибирск, 2006. – 544 с.
2. Мироненко Н. С. Рекреационная география / Н. С. Мироненко, И. Т. Твердохлебов. – М.: Изд-во МГУ, 1981. – 207 с.
3. Николаенко Д. В. Рекреационная география / Д. В. Николаенко. – М.: Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2001. – 288 с.
4. Николаенко Т. В. Процесс рекреационного освоения региона (на примере Крыма) / Т. В. Николаенко. – Симферополь, 1998. – 89 с.
5. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: учеб.-метод. пособие / В. И. Иванков [и др.]; под общ. ред. Т. В. Псаревой. – Новосибирск, 2005. – 129 с.

Levasheva M. V., Sysoeva N. M.

Tourist activity in planning of socio-economic development of municipal communities (the example of Irkutsk region)

Abstract. The problem of recreation activity development is shown through its appreciation by local authorities that include this kind of business into their plans of socio-economic development for the next ten years. The paper gives the features of natural resource base difference, kinds of investment projects in different areas and the perspectives of tourism development in Irkutsk region.

Key words: municipal community, socio-economic development, tourism, recreational resources, investment project.

*Левашева Марина Владимировна
канд. геогр. наук, доцент
Иркутский государственный
университет
664003, Иркутск, ул. К. Маркса, 1
доц. каф. физической географии
и геоэкологии
тел.: (395-2) 42-24-94*

*Сысоева Наталья Михайловна
д-р геогр. наук
Институт географии СО РАН,
664033, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 1
зав. лабораторией экономической географии
и территориального планирования
тел.: (395-2) 42-64-39
Иркутский государственный университет
664003, Иркутск, ул. К. Маркса, 1
зав. каф. экономической и социальной гео-
графии
тел.: (395-2) 42-60-94*