

СОВРЕМЕННЫЕ МОТИВАЦИИ РАЗВИТИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО ТУРИЗМА И МЕХАНИЗМЫ ЕГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Ольга Мозговая

Экологический туризм сегодня — это одно из наиболее динамично развивающихся направлений международного туризма. Ежегодно на нужды экологического туризма производится товаров и услуг свыше 55 млрд дол. США, тогда как численность экотуристов возрастает в последние годы среднегодовым темпом 10–12 %¹. Причиной столь большого интереса к экологическому туризму является устойчивое ухудшение качества окружающей среды, а также значительно возросшее в последнее время экологическое сознание людей. Учитывая, что в обозримом будущем темпы урбанизации и загрязнения естественных ландшафтов будут увеличиваться, соответственно, и интерес к экологическому туризму будет усиливаться.

С развитием экологического туризма, превращением его в общественно значимый социально-экономический феномен особую актуальность приобретают проблемы его эффективного регулирования. Под регулированием развития экотуризма понимается создание таких инструментов, которые обеспечили бы полную и эффективную координацию деятельности субъектов хозяйствования и реализуемых мероприятий на территориальном уровне.

Регулирование развития экологического туризма представляет собой трехуровневую систему, включающую в себя:

- координацию и содействие развитию экотуризма в глобальном (международном) масштабе;
- согласованность экотуристской политики на межгосударственном уровне;
- согласованность политики в области экотуризма на национальном и региональном уровнях.

Координация и содействие развитию экотуризма в глобальном масштабе осуществляется посредством международных организаций и фондов. Несмотря на относительную «молодость», экологический туризм имеет четко выраженную международную организацию. Помощь развитию экологического туризма оказывают крупнейшие международные структуры, имеющие широкий спектр природоохранных целей и экономически поддерживающие развитие экотуризма как одно из направлений деятельности, способствующей устойчивому использованию природных ресурсов.

Организация Объединенных Наций играет большую роль в деле объединения усилий мирового сообщества по охране природных ресурсов планеты. Ряд комиссий ООН вносят свой вклад в пропаганду идей экологического туризма. В формировании и реализации глобальной экотуристской политики участвуют:

— ЮНЕСКО — Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (в т. ч. ее программа «Человек и биосфера»);

— ЮНЕП — Программа ООН по окружающей среде;

— ПРООН — Программа развития ООН;

— МСОП — Международный союз охраны природы и др.

Основная направленность вышеперечисленных международных программ заключается в природоохранной функции и организации мониторинга биологического разнообразия, создании системы эффективного управления природными ресурсами, интеграции экологического и историко-культурного потенциала в социально-экономическое развитие региона.

Весомый вклад в реализацию международных соглашений и программ развития экологического туризма вносят Международные финансовые организации:

— Всемирный банк — Международный банк реконструкции и развития;

— Всемирный фонд охраны дикой природы;

— Глобальный экологический фонд.

В целях долгосрочного финансирования особо охраняемых природных территорий (ООПТ) в развивающихся странах создаются и действуют природоохранные трастовые фонды, оказывающие финансовую помощь национальным паркам и видам природоохранной деятельности, и т. д.

Существует ряд специализированных экотуристских организаций, созданных для содействия развитию экологического туризма в мире: Экотуристское общество (*The Ecotourism Society*), Ежегодный международный симпозиум «*Annual World Congress on Adventure Travel & Ecotourism*», Общественные организации Нейчер-Консерванси, Одюбоновское общество и др.²

Всемирная туристская организация (ВТО) — межправительственная организация, созданная под эгидой ООН в 1975 г. для координации действий мирового сообщества в целях развития туризма, осуществляет проведение глобальной туристской политики.

Большая работа по продвижению идей экологического туризма в мире была проведена ВТО в 2001–2002 гг. — в период подготовки и проведения Международного года экологического туризма. 19–22 мая 2002 г. под эгидой ЮНЕП и ВТО состоялся Всемирный саммит по экологическому туризму в Квебеке (Канада) при участии свыше 1100 представителей из 132 стран мира. Участники саммита вы-

Автор:

Мозговая Ольга Степановна — преподаватель кафедры международного туризма факультета международных отношений Белорусского государственного университета

Рецензенты:

Дурович Александр Петрович — доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой управления туризмом Высшей школы туризма Белорусского государственного экономического университета

Руденков Владимир Михайлович — кандидат экономических наук, доктор технических наук, профессор, заведующий кафедрой международных экономических отношений факультета международных отношений Белорусского государственного университета

работали ряд рекомендаций правительствам, представителям частного бизнеса, межправительственным и общественным организациям, исследовательским институтам, международным финансовым учреждениям, местным сообществам для развития экотуризма в контексте его устойчивого развития³.

В перспективе деятельность ВТО по развитию экотуризма будет направлена на:

- распространение методов и приемов планирования, управления, регулирования и мониторинга экотуризма для обеспечения его долгосрочной устойчивости;

- расширение возможностей для эффективного маркетинга и продвижения экотуристских направлений и продуктов на международных рынках;

- содействие распространению положительного опыта в сфере экотуризма и минимальных стандартов качества, а также авторитетных и сопоставимых систем сертификации для поставщиков экотуристских продуктов и услуг⁴.

Согласованность экотуристской политики на межгосударственном уровне достигается через деятельность региональных туристских организаций и специальных органов межгосударственных объединений.

Так, например, туристская политика ЕС понимается не как локальная узкоотраслевая задача, а как множество задач комплексного характера, вытекающих из различных аспектов союзной политики, например, таких как экологическая политика, региональная политика, политика по отношению к малым и средним предприятиям и т. п.⁵ Цель европейской региональной политики не только заключается в создании на территории Союза равных условий жизни и труда, но и тесно переплетается с поддержкой туристской индустрии и туристских регионов. Для поддержки туристской индустрии применяются такие финансовые инструменты региональной политики, как дотации из европейских фондов и займы Европейского инвестиционного банка. В рамках данной политики в последние годы все большее внимание уделяется развитию экотуризма в туристских регионах. Этим объясняется и широкая инвестиционная поддержка экотуризма в странах Евросоюза.

К важнейшим финансовым инструментам, способствующим развитию экотуризма в странах ЕС, можно отнести следующие структурные фонды:

- Европейский фонд регионального развития,
- Европейский социальный фонд,
- Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства.

Европейский фонд регионального развития выделяет средства на финансирование строительства и реконструкцию объектов экотуристской инфраструктуры, на освоение эндогенного потенциала регионов, в том числе в форме природных и культурных ценностей.

Европейский социальный фонд оказывает финансовую поддержку в организации обучения и повышения квалификации персонала, задействованного в экотуризме. Особое внимание уделяется привлечению молодежи из сельской местности в производство услуг экотуризма.

В ряде стран ЕС, особенно, в странах Центральной и Восточной Европы, вошедших в состав

Союза, большинство сельскохозяйственных регионов считаются структурно слабыми. По этим причинам Европейский фонд ориентации и гарантии сельского хозяйства выделяет средства на развитие одного из наиболее популярных направлений экотуризма — агротуризма. Целью такой политики является оказание помощи занятым в сельскохозяйственном производстве в поиске дополнительных рабочих мест и источников дохода. Агротуризм рассматривается также и в качестве фактора общественно-экономической активизации сельских районов с учетом расширяющейся урбанизации и старения населения. Из средств Европейского фонда ориентации и гарантии сельского хозяйства также финансируется создание ООПТ, развитие в них экотуристской инфраструктуры и проведение природоохранных мероприятий.

Европейский банк реконструкции и развития стал первым международным финансовым институтом, закрепившим в своем уставе в качестве приоритетных задач оказание помощи странам в формировании экологической политики, содействие применению рыночных методов в управлении национальными экологическими программами; организацию и поддержку специальных исследований и программ по экологическому образованию населения.

Европейский инвестиционный банк оказывает поддержку кредитами и займами инвестиционным проектам структурно слабых регионов. Направляемая им финансовая помощь используется для развития инфраструктуры экотуризма (строительство малых и средних отелей, кемпингов с применением новых экотехнологий).

Постоянно действующий финансовый инструмент туристской политики в странах Союза дополняется инициативными программами ЕС. К инструментам этой группы относятся:

- *ENVIREG* — программа, реализуемая с целью улучшения состояния окружающей среды в туристских регионах;

- *INTERREG* — программа поддержки сотрудничества приграничных регионов, особенно в сфере агротуризма, охраны окружающей среды и создания природных парков на приграничной территории.

Координация политики в области экотуризма на национальном и региональном уровнях осуществляется через специально созданные государственные органы, общественные туристские организации и институты.

Опыт ряда государств (США, Великобритания, Германии и др.), добившихся значительных результатов в развитии экотуризма, свидетельствуют о том, что эффективное государственное управление и регулирование особенно необходимо на этапе становления и является определяющим фактором в создании национального экотуристского рынка.

Государственное управление и регулирование в области экотуризма в разных странах различается незначительно: преимущественно оно предусматривает законодательное обеспечение охраны окружающей среды, создание стимулирующей системы налогообложения и выбора оптимальных механизмов управления как процессом развития экотуризма в целом, так и процессом использования ресурсного потенциала ООПТ.

Вместе с тем, национальные особенности стран, связанные с историей их развития, географическим положением, менталитетом населения и особенностями его социально-культурного развития, определяют существенные различия в системе управления и регулирования экотуризма. В связи с этим, выстраивая политику в области

развития экотуризма, Беларусь не должна копировать чужие схемы, а выработать собственную политику, учитывая, конечно же, международный опыт. С учетом решения данной постановочной задачи в таблице предложены инструменты государственного регулирования развития экологического туризма в нашей стране.

Инструменты государственного регулирования развития экотуризма

Инструменты регулирования	Сфера применения в экотуризме
Совершенствование нормативно-правовой базы экотуризма Развитие методологии лицензирования, стандартизации и сертификации	Правовая
Налоговое регулирование Целевое бюджетное финансирование программ развития Создание благоприятных условий для инвестирования Создание условий экономического стимулирования охраны и восстановления природных ресурсов	Экономическая
Научные исследования Подготовка профессиональных кадров для экотуристской деятельности	Научно-образовательная
Формирование имиджа Беларуси на мировом рынке экотуризма Маркетинговое обеспечение продвижения экотуристского продукта на внутренний и мировой рынки Стимулирование участия субъектов экотуризма в международных программах по развитию экотуризма Координация деятельности государственного и частного сектора в области развития экотуризма	Организационная

Развитие экологического туризма напрямую связано с реализацией задач устойчивого развития страны. В соответствии с Национальной стратегией устойчивого развития Беларуси основной целью экологической политики является выработка правовых и экономических основ охраны окружающей природной среды и рационального природопользования, обеспечивающих создание экологически безопасных условий проживания на территории страны ⁶.

Данные положения законодательно закреплены в нормативных актах различной юридической силы: Конституции страны в виде норм-принципов; законодательных актах, принимаемых парламентом; нормативных актах, издаваемых органами исполнительной власти. Эколога-правовые нормы включены в ряд законов: «Об аренде», «О предприятиях в Республике Беларусь», «О предпринимательстве в Республике Беларусь» и др. Важнейшими государственными актами в законодательстве по окружающей среде являются законы Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», «О государственной экологической экспертизе», «О санитарно-эпидемическом благополучии населения», «Об особо охраняемых природных территориях и объектах», «Об охране и использовании животного мира», «О налоге за пользование природными ресурсами» и др. ⁷

Республика Беларусь активно участвует в международном экологическом сотрудничестве. Документами экологического права на территории страны являются международные договоры и соглашения, заключенные Республикой Беларусь на двусторонней и многосторонней основе, 12 международных природоохранных конвенций и протоколов, ратифицированных Республикой Беларусь. В развитии международного сотрудничества на

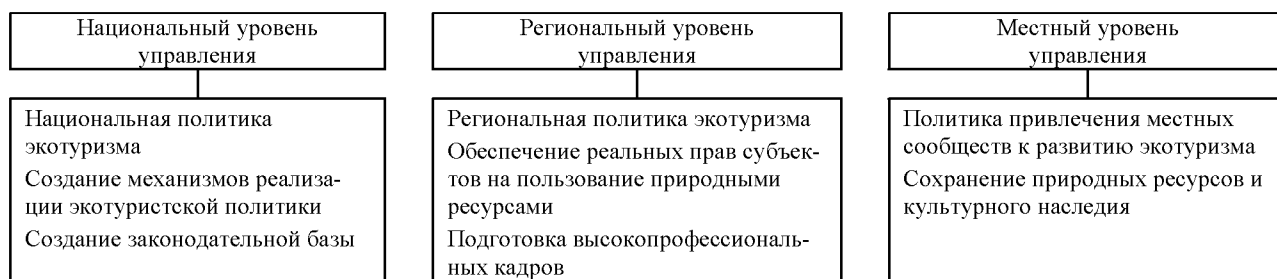
многосторонней основе особое внимание в нашей республике уделяется обеспечению выполнения международных конвенций и протоколов к ним, разработке национальных механизмов их реализации, а также активизации сотрудничества с органами управления конвенциями.

Являясь одним из учредителей ООН, Республика Беларусь на постоянной основе поддерживает контакты с ее организациями: ЮНЕП, ЮНЕСКО, ПРООН и др. Расширяется взаимодействие Беларуси с такими крупными международными организациями, как Совет Европы, Межгосударственный экологический совет, Программа ТАСИС Европейского сообщества, Всемирный банк, Евробанк и т. д. ⁸

Таким образом, правовое регулирование в сфере охраны окружающей среды в Республике Беларусь представляет собой попытку создания всеобъемлющего экологизированного законодательства, способного обеспечить эффективное функционирование хозяйствующих субъектов в условиях устойчивого развития общества.

Процесс управления в туризме, как и в любой другой сфере человеческой деятельности, предполагает создание эффективно функционирующих организационных структур. Главенствующую роль в иерархии управления должен занимать государственный орган (обычно министерство), основными функциями которого должны стать: создание нормативно-правовой базы, координация направления развития отрасли, контроль за выполнением конкретных проектов, привлечение инвестиций.

В целом же система управления развития экологического туризма в Беларуси должна включать три основных уровня менеджмента: национальный, региональный и местный (см. рисунок). При этом на государственном уровне разрабатывается нацио-



Система управления развития экотуризма Беларуси

нальная политика экотуризма, соответствующая общим задачам устойчивого развития, создаются механизмы ее реализации, соответствующая законодательная база. На региональном и местном уровнях участниками экотуристского процесса согласовывается региональная и местная экотуристская политика, гарантирующая охрану природы, культурного наследия и рациональное природопользование. Координацию действий участников экотуристского процесса национального, регионального и местного уровней могла бы осуществлять Национальная ассоциация содействия развитию экотуризма, способствующая реализации Стратегии устойчивого развития экологического туризма в Беларуси.

Одной из важнейших современных тенденций развития мирового экотуристского рынка является все более усиливающаяся дифференциация экотуристской политики в региональном разрезе, децентрализация управления и регулирования экотуристской деятельности. Главным инструментом управления на региональном уровне должна являться система программных мероприятий, направленных на увеличение эффективности межотраслевого сотрудничества в области развития экологического туризма. В настоящее время функции реализации региональной экотуристской политики возложены на управления по физической культуре, спорту и туризму областных исполнительных комитетов, что далеко не в полной мере позволяет стимулировать развитие экотуризма в регионах.

Проведенный анализ свидетельствует о том, что социально-экономическая эффективность экологического туризма наиболее высока на местном уровне и уровне отдельных ООПТ. Поэтому выбор типа организационной структуры управления развитием экологического туризма должен производиться на основе положений о вертикальном и горизонтальном распределении управленческих задач. Как известно, вертикальное разделение труда заключается в отделении координации от непосредственного выполнения трудовых заданий, необходимых для успешной групповой работы. А горизонтальное разделение состоит в распределении этих трудовых заданий между специальностями. В случае управления экотуризмом на региональном уровне мы получаем два эффективных уровня координации: уровень местной администрации и уровень администрации ООПТ. Кроме того, необходимо распределить управленческие функции на горизонтальном уровне, т. е. на уровне отдельных районов или дестинаций экотуризма в рамках ООПТ. Тогда процесс принятия управленческих решений по развитию экотуризма в регионе будет наиболее эффективным, так как решения будут при-

ниматься на наиболее компетентном уровне, обеспеченном соответствующими ресурсами.

Администрация ООПТ является наиболее адекватной организационной структурой второго уровня управления, так как имеет ряд особенностей и преимуществ:

- во-первых, развитие экологического туризма на ООПТ — это нестандартный бизнес и получение максимальной прибыли не является его главной целью;

- во-вторых, сочетание эколого-просветительной и экотуристской работы значительно повышает эффективность природоохранной деятельности ООПТ;

- в-третьих, в организационной структуре ООПТ существуют научные отделы, функции которых тесно сопряжены с развитием экотуризма и которые способны обеспечить научно обоснованное природопользование.

Для реализации задач на местном уровне целесообразно создание координационного совета по туризму из числа представителей различных форм хозяйствования. Данной структуре должны быть делегированы следующие функции:

- определение критериев экологически устойчивого туризма, сертификация экотуристских маршрутов и услуг исходя из оценки их соответствия принципам устойчивого туризма;

- включение в единое информационное пространство, организация мероприятий по маркетингу, рекламе и продвижению туристского продукта вне региона;

- создание центра профессиональной подготовки и переподготовки специалистов для работы в сфере экологического туризма;

- разработка и внедрение единой ценовой политики в сфере экотуризма;

- создание механизмов мониторинга и контроля экотуристской деятельностью с целью предотвращения ущерба природным и этнокультурным объектам;

- координация маршрутов и туров, включающих несколько дестинаций;

- маркетинговое обеспечение продвижения экотуристского продукта на местном уровне;

- разработка типового документооборота для оформления отношений с коммерческими структурами;

- внедрение механизма сбора и обработки статистических данных об экотуристах;

- проведение научно-практических региональных семинаров и конференций по ключевым проблемам развития экотуризма.

Методология управления развитием экологического туризма должна опираться на мониторинг

состояния биоразнообразия (оценка влияния туристов на природные экосистемы), мониторинг развития собственно туристской деятельности (количество туристов, сезонная динамика, оценки времени пребывания, частоты посещения разных объектов и маршрутов, заполнения гостиниц и пр.), мониторинг экономических показателей развития туризма (доходы, расходы, затраты, выгоды, бюджетное и внебюджетное финансирование, динамика налоговой политики, природоохранное инвестирование и пр.), мониторинг соци-

ально-экономических параметров местного населения и местного хозяйства (опросные данные об отношении к туризму в ООПТ, участие в охране природы, наличие—отсутствии конфликта и его острота и пр.) и мониторинг эколого-просветительной и эколого-образовательной работы. Таким образом, в структурные подразделения управления на всех уровнях будет поступать информация комплексного мониторинга, что позволит оперативно вносить коррективы в стратегию и тактику развития экотуризма.

¹ Александрова, А. Ю. *Международный туризм: учебник*. М.: Аспект Пресс, 2002. С. 32.

² Сергеева, Т. К. *Экологический туризм: учебник*. М.: Финансы и статистика, 2004. С. 231.

³ Квебекская декларация по экологическому туризму / Программа ООН по окружающей среде, Всемирная туристская организация. Квебек, 2002.

⁴ Сергеева, Т. К. *Указ. соч.* С. 231.

⁵ Енджейчик, И. *Современный туристский бизнес. Экостратегии в управлении фирмой: пер. с пол.* М.: Финансы и статистика, 2003. С. 181.

⁶ *Национальная стратегия устойчивого развития Республики Беларусь*. Мн.: БелСЭНС, 1997.

⁷ Зайченко, Н. П., Полоник, С. С., Богданович, А. В. Основные положения национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года // *Белорусский экономический журнал*. 2004. № 3. С. 4–19.

⁸ Шимова, О. С. *Экология и экономика природопользования: курс лекций*. Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2003. С. 401.

SUMMARY

«Modern Motivations of Development of Ecological Tourism and the Mechanisms of Its Regulation» (Olga Mozgovaya)

The author considers modern motivations of development of ecological tourism and the mechanisms of its regulation. She analyses international experience of regulation of ecological tourism development. On this basis the author makes a conclusion that efficient state administration and regulation is the main factor in establishment of the national ecotourist market. The article examines science-based techniques and methods of control of ecological tourism development in the Republic of Belarus. Another conclusion made by the author is that the lack of clear state regulation, science-based methodology and systemic approach in the sphere of regulation hinders efficient ecological tourism development in Belarus. The article gives special attention to the system of multi-level management and its practical use.

Научное издание

ЖУРНАЛ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ № 4 (35)

Подписано в печать 30.12.2005. Формат 60x84¹/₈. Гарнитура PeterburgCTT.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 11,63. Тираж 300 экз. Заказ № 50.

Отпечатано с готового оригинала-макета заказчика в ЧУП «Асобны».

ЛП № 02330/0131514 от 02.05.2005 г.

220030, г. Минск, ул. Октябрьская, 19М, тел.: +375 17 222 47 92.