

ГАЛИНА БОРИСОВНА КОЗЫРЕВА

доктор экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник отдела институционального развития регионов, Институт экономики Карельского научного центра РАН (Петрозаводск, Российская Федерация)  
*kozyrevakrc@gmail.com*

ТАТЬЯНА ВАСИЛЬЕВНА МОРОЗОВА

доктор экономических наук, заведующий отделом институционального развития регионов, Институт экономики Карельского научного центра РАН (Петрозаводск, Российская Федерация)  
*morozova.ras@gmail.com*

## УСТОЙЧИВЫЙ ТУРИЗМ И РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПРИГРАНИЧНОГО РЕГИОНА

Рассматриваются институциональные проблемы и перспективы устойчивого туризма на муниципальном уровне на примере Муезерского района Республики Карелия. Принимается, что модель устойчивого туризма комплементарна концепции развития туристских дестинаций и теории культурных районов. Рассматриваются результаты проекта Tacis, основанного на данных экономико-социологического обследования домохозяйств и предприятий Муезерского района. Результаты исследований показали, что в Муезерском районе, несмотря на экономические ограничения, существует достаточно активная социокультурная среда, способная стать стимулом для запуска процесса формирования и развития экологического туризма на территории. Вместе с тем в результате отсутствия благоприятных институциональных условий через 10 лет данная инициатива так и не оформилась в устойчивый процесс. Анализируются причины данных проблем. Возвращение к результатам Муезерского проекта в настоящее время и взгляд на них через идеологию устойчивого туризма позволили не только дополнить теоретическую исследовательскую модель, но и сделать некоторые новые практические выводы. Анализ научной дискуссии участников круглого стола по вопросам туристских дестинаций, которая проходила в рамках международной научно-практической конференции «Роль туризма в модернизации экономики российских регионов», показал, что у туризма в настоящее время есть высокие шансы стать ресурсом развития муниципальных образований. Предпосылками для такого сценария являются наблюдаемые сегодня позитивные тенденции в институционализации некоторых местных инициатив.

Ключевые слова: устойчивый туризм, туристская дестинация, местные сообщества, муниципальное развитие, социокультурная среда, бизнес, институциональные условия, ресурсы для развития

В настоящее время, когда в России совершенствуются форматы государственного устройства и федеральная власть озвучила свою готовность отдать часть своих полномочий на низовой уровень, актуализируются местные инициативы, связанные с продвижением проектов развития территорий. Муниципальные власти получают новые стимулы для расширения поля взаимодействия с бизнесом и местным населением. В свою очередь у бизнеса появляются новые возможности и институциональные ресурсы для развития. В данном контексте одним из перспективных инструментов развития локальных территорий становится устойчивый туризм.

В основе его развития лежат принципы Всемирного экологического фонда, решения Риоде-Жанейро, Кодекс этики туризма и др. Устойчивый туризм является одним из прикладных направлений реализации концепции устойчивого развития, которая постулирует баланс экономического, социального и экологического, а также обосновывает эффективные для общества и чело-

века пользования имеющимися ресурсами в настоящее время и на длительную перспективу.

Чтобы туризм мог стать механизмом устойчивого развития и оказывать реальное положительное влияние на хозяйство и социальную сферу муниципальных образований, а также быть приоритетным направлением экономики, он должен отвечать следующим критериям:

1. Туристы являются потребителями местных ресурсов.
2. Сохраняется естественная природная среда.
3. Поддерживается традиционный уклад жизни населения.

Таким образом, «устойчивый туризм в проекции на современное и будущие поколения, адаптируясь к конкретным этническим и культурным особенностям, отвечает требованиям социальной справедливости, экологически совместим, а также целесообразен и выгоден в экономическом плане» [9]. Устойчивый туризм – это не синоним экологического туризма, это общая концепция,

направление, по которому должны развиваться все виды туризма [8].

Модель устойчивого туризма комплементарна концепции развития туристских дестинаций. Дестинация – это географическая территория, имеющая определенные границы, которая может привлекать и удовлетворять потребности достаточно широкой группы туристов [1]. Предназначение дестинации – удовлетворение потребностей не только туристов, но и местных жителей, развитие туризма не должно ущемлять их интересы. Фактически туристские дестинации должны обеспечивать условия для устойчивого туризма.

Чтобы реализовать проект устойчивого туризма на территории, а туристская дестинация как его неотъемлемый элемент состоялась и стала источником повышения социально-экономического благополучия муниципального образования, необходимы не только соответствующие институциональные условия, но и сочетание множества экономических, социальных, психологических и культурологических факторов. При этом экономические эффекты могут проявиться только в долгосрочной перспективе.

Сначала должно появиться принципиально новое качество социокультурной среды, а это не быстрый процесс. Жизнь туристской дестинации как локальной туристской культуры начинается со сравнительно небольших финансовых затрат, туристских потоков и привлеченных людей. И не всегда зарождающийся процесс выливается в устойчивое эволюционное развитие.

Таким образом, формирование на локальных территориях успешных моделей развития, основанных на принципах устойчивого туризма, возможно, во-первых, при наличии благоприятных институциональных условий и, во-вторых, при появлении долгосрочных стратегий, совместно построенных местными сообществами и местным бизнесом. Смогут ли эти стратегии дать синергетический эффект, зависит от долгосрочных консолидированных усилий всех стейк-холдеров.

Вопросы, связанные с потенциальными возможностями развития туризма в приграничных муниципальных районах Республики Карелия, исследовались на протяжении десяти последних лет в Институте экономики КарНЦ РАН. Информационная база исследования включает:

- данные муниципальной и региональной статистики;
- данные социологического обследования, реализованного в Муезерском районе в рамках проекта Tacis «Экологический туризм на службе Муезерского района» (2004 год);
- данные республиканских сайтов;
- материалы международной научно-практической конференции «Роль туризма в модернизации экономики российских регионов», проходившей в Кондопоге в 2010 году.

Анализ статистических и социологических данных показал, что социально-экономическая ситуация Муезерского района как 10 лет назад, так и в настоящее время была и остается сложной и район нуждается в поиске новых экономических стратегий. Одной из таких стратегий может стать туризм. Но реализация такой перспективы возможна при условии формирования и развития институциональной, экономической и социокультурной среды, куда бы туризм мог органично встроиться. То есть для того, чтобы туристский бизнес успешно развивался, необходимо, во-первых, наличие основных компонентов туристского ресурса и инфраструктуры и, во-вторых, экономический интерес, инициатива и возможности местного сообщества использовать эти ресурсы [5]. Сейчас можно говорить только о наличии предпосылок для развития туризма в Муезерском районе, из которых при благоприятных условиях могут сформироваться его полноценные составляющие.

В настоящее время туризм в экономике Муезерского района не играет ключевой роли, что обусловлено слабым развитием его основных составляющих. Несмотря на наличие уникальных природных зон (объектов показа), которые могут иметь своего потенциального потребителя, слабо присутствует туристская инфраструктура и субъекты туристской деятельности. Туристские объекты могут быть интересны в контексте развития природного, спортивного и культурного туризма. Данные направления тесно взаимосвязаны [2]. Высокую ценность и привлекательность представляет собой экологическая чистота местности. На территории есть все, что требуется для развития экологического туризма, весьма популярного в странах Западной Европы: отсутствие крупных промышленных предприятий, низкая плотность населения, огромные запасы рыбы и дикоросов, чистая вода рек и озер.

Результаты исследования свидетельствуют о том, что в общей структуре туристских ресурсов Муезерского района самым слабым звеном является инфраструктура туризма. Есть несколько турцентров современного уровня, но они не в состоянии обеспечить потенциальный спрос на отдых со стороны российских и зарубежных туристов. Специфика района состоит в том, что гостиничный, транспортный сервис и общественное питание существуют не в рамках инфраструктуры туризма, а выполняют для территории самостоятельные давно сложившиеся функции. В большей степени они ориентированы на обслуживание лесного сектора, который долгое время являлся профилирующим и почти единственным в районе сектором экономики. Неразвитость инфраструктуры туризма объясняется приграничным положением территории, закрытой для посещения туристов до 1991 года. Изменившаяся внешнеэкономическая политика

России, которая привела к ликвидации режима пограничной зоны, существенным образом не повлияла на развитие туристской инфраструктуры района.

Вместе с тем на фоне экономических проблем в рамках исследования удалось выявить активную социокультурную среду, которая является центром социальных инициатив, способным при благоприятных условиях стать важным звеном в институционализации туризма района. Носителем этой среды является творческая интеллигенция, деятельность которой направлена не только на сохранение и развитие культурно-исторического наследия и природы района, но и на встраивание этих компонент в социально-экономический контекст. Но, к сожалению, ни под одну из бизнес-идей руководства Лендерской комплексной школы по созданию «Центра отдыха» в 2004 году не удалось привлечь инвестиций.

Проектная идея туристского центра с активным участием местного сообщества продолжает жить и воплощаться пока через такие направления, как школьный Поисковый клуб – филиал Республиканского центра туризма. В рамках этого клуба наложены контакты с московской «Ассоциацией поисковых объединений», «Российским центром дополнительного образования». Школьные программы включают изучение истории и природы края посредством спортивно-познавательного туризма (пешего, водного, лыжного). В районе была осуществлена попытка создать филиал училища для подготовки специалистов по туризму. К сожалению, инициаторы идеи не смогли выйти на серьезные инвестиционные проекты, но мотивация реализовать план создания Центра туризма в п. Лендеры не исчезла.

К культурным инициативам можно отнести деятельность краеведческого музея Ребольской школы. Музей может рассматриваться не только как объект показа для потенциальных туристов, но и как просветительский центр экологической культуры для местного населения, в первую очередь для молодежи. Муниципальное учреждение «Народный дом» является в настоящее время центром культуры п. Лендеры, возрождая и развивая фольклор и народное творчество через работу хорового, танцевального коллектива и других кружков. Являясь инициатором и организатором многочисленных культурных мероприятий и праздников, этот центр может стать ядром культурного туризма. Помимо этого, деятельность Общества дружбы, основанного на пограничной связи Реболы – Лиекса, ориентирована на формирование инфраструктуры туризма: существует инициатива на базе неработающей больницы создать гостиницу для приема гостей из Финляндии [7].

В районе широко распространен семейный туризм, который получил толчок для развития с началом либерализации российского общества

в 90-х годах прошлого столетия. Сегодня это направление подпитывается, во-первых, интересом с финской стороны, обусловленным поиском «родовых корней», восстановлением семейных связей; во-вторых – развитием пограничных связей; в-третьих, распространением активных форм отдыха среди россиян. Для местных жителей – это источник пополнения семейного бюджета, порой единственный. Это направление практически не институционализировано, но выполняет важную социальную функцию. Отмечается высокая активность местного населения, которое включено в сферу предоставления услуг для приезжающих туристов (жилье, питание, баня).

Оценка социального климата в районе через социологический опрос, проведенный в 2004 году, дала возможность выявить тенденции и настроения, отражающие позицию местного сообщества по отношению к вопросу будущего развития территории<sup>1</sup>. В местном сообществе сформировалось устойчивое общественное мнение о необходимости изменения сложившегося уклада жизни. Территория нуждается в новом импульсе развития. Общий негативный социальный фон связан с недовольством местного населения социальной политикой предприятий. И это в первую очередь обусловлено их экономической слабостью и, как следствие, неспособностью реализовывать какие-либо социальные инициативы. Низкий уровень жизни, ограниченные возможности реализовать потенциал, отсутствие благоустройства, плохое жилье, отсутствие всякой перспективы для молодежи и подростков, отсутствие досуга – это не полный перечень проблем, которые не решаются на территории [3], [6].

Результаты исследований свидетельствуют о достаточно благоприятном отношении местного населения к перспективам развития туризма в районе, в частности к приезду иностранных туристов. Многие жители видят в этом надежду на улучшение условий жизни: «...проведут ЛЭП, отремонтируют дороги, появятся новые предприятия, новые рабочие места, территория получит дополнительные доходы, поднимется социальная сфера». Перспективность туризма для развития района рассматривается практически половиной респондентов (рис. 1).

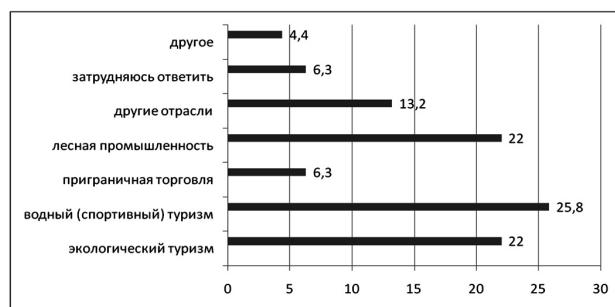


Рис. 1. Какие сферы экономики перспективны для развития района?

По результатам анкетирования, среди имеющих желание работать в сфере туризма около 5 % хотели бы создать свой турбизнес (рис. 2), то есть организовать полный цикл предоставления услуг – от разработки маршрута до размещения и питания. В эту категорию, как правило, входят представители предпринимательской среды района. Чуть больше 15 % респондентов готовы быть участниками только определенного звена бизнеса – принимать туристов на своей площади или оказывать транспортные услуги.

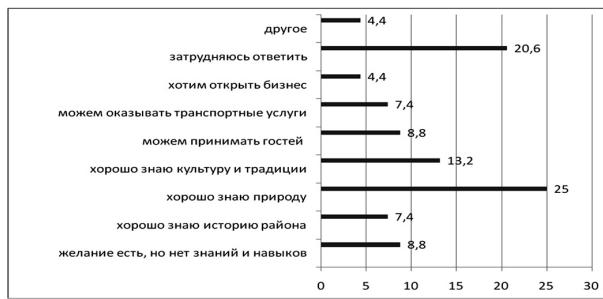


Рис. 2. Какую помочь в развитии туризма Вы смогли бы оказать?

Большая часть населения (почти половина опрошенных) хотели бы участвовать в бизнесе в качестве наемного работника – они готовы работать гидами, так как хорошо знают природу, историю и традиции своего края (см. рис. 2).

Активность населения проявляется и в желании 1/3 опрошенных жителей получить профессиональные знания в области туризма, а около 10 % высказали сожаление, что не имеют соответствующих навыков и знаний, чтобы работать в этой сфере (рис. 3).

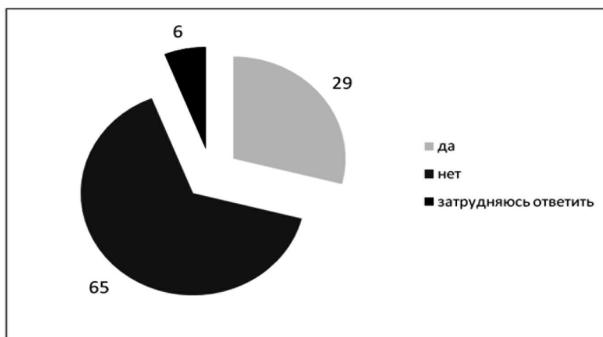


Рис. 3. Хотели бы Вы получить профессиональные знания по развитию туризма?

На вопрос, не нанесет ли туризм вреда природе, более 40 % жителей ответили отрицательно. Причем 15 % вообще считают, что развитие туризма будет способствовать бережному отношению к природе: «Такой уникальной природой люди должны любоваться и наслаждаться, а разумный контроль позволит ее сохранить» (рис. 4).

Таким образом, можно говорить о наличии вполне сформированной установки местного населения Муезерского района на позитивное от-

ношение к возможному развороту в стратегии развития территории, связанному с развитием туризма. Важно то, что люди проецируют активную позицию и находят себя в новой стратегии. Вместе с тем нельзя не учитывать того положения, в котором вынужденно находилось местное население долгие годы и которое можно расценивать как социальную эксклюзию. Данное обстоятельство придает ожиданиям социума некоторую гипертрофированность. Поэтому идея развития туризма так поддерживается и воспринимается как перспектива выхода из этого состояния.

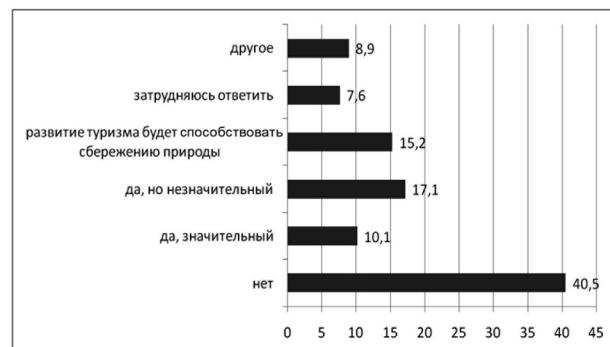


Рис. 4. Считаете ли Вы, что туризм может нанести вред природе?

Местная власть связывает с туризмом надежды на оживление экономики и улучшение социальной ситуации в районе, но это, скорее, декларативные пожелания, чем реальные планы. Результаты исследования свидетельствуют о том, что со стороны местной власти существует локальный интерес в международной проектной деятельности, но нет реальных стратегий развивать туризм в интересах местного сообщества. Оппортунизм и пассивность муниципальной власти являются факторами, препятствующими появлению эффективных туристских проектов на территории района. Нередко местная власть, участвуя в проектной деятельности, особенно в международной, использует административный ресурс в своих интересах [5].

Результаты исследований показали, что в Муезерском районе, несмотря на институциональные и экономические ограничения, существует достаточно активная социокультурная среда, способная стать стимулом для запуска процесса формирования и развития экологического туризма на территории. Учитывая не только активы, но и проблемы территории, был разработан «План развития экологического туризма в Муезерском районе» [7], который представляет собой совокупность проектов, различающихся по функциональному содержанию: институционального, просветительского, рекламного и инвестиционного характера. План включает следующие направления развития экологического туризма:

- Формирование институциональной среды через консенсус интересов и институциона-

- лизацию инициатив местного сообщества на районном уровне и внешнем пространстве (республиканском, российском, международном);
- Социокультурное развитие локального сообщества через образовательно-просветительскую деятельность;
  - Формирование и развитие туристского имиджа района через позиционирование турпродукта;
  - Инвестиционно-проектная деятельность.

Запуск «Плана развития туризма» – одна из сложнейших управлеченческих задач. В проекте был разработан перечень мероприятий для того, чтобы этот запуск состоялся. Нужно сказать, что международная проектная деятельность, реализуемая в рамках Tacis, нацелена на приздание импульса местным сообществам в решении актуальных социально-экономических проблем. Основная миссия по решению этих проблем ложится на само сообщество. Поэтому об эффективности проектной деятельности можно говорить лишь по реальным результатам – если проект выливается в долговременный устойчивый процесс, связанный с повышением не только экономической активности местного населения, но и его благосостояния. Для этого инициативу по реализации проектных идей в местном сообществе должны взять на себя стэйк-холдеры – заинтересованные стороны [6].

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

При этом развитие социокультурной среды должно способствовать расширению сфер, вовлеченных в туристский и примыкающий к нему бизнес. Экологический туризм может сработать на мультиплектический эффект: начнут развиваться и другие, связанные с ним перспективные виды туризма (природный, этнографический, сельский, познавательный, приключенческий, спортивный, водный, деловой), а также сопутствующие сферы бизнеса (транспорт, коммуникации, сервис и т. д.). Такой подход позволяет до появления крупных инвестиций начать деятельность по развитию туризма, оптимальным обра-

зом соединяя имеющийся природный и социальный потенциал местного сообщества, создавая синергетический эффект.

Исходя из концепции устойчивого развития, концепции «культурных районов» и идеологии туристских дестинаций [3], развитие экологического туризма в Муезерском районе возможно на основе культурно-исторических предпосылок, способных при благоприятных условиях сформироваться в цельный культурный комплекс, базирующийся на следующих компонентах:

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

Из пяти составляющих культурного комплекса в настоящее время проблемной зоной остаются самые важные, связанные с качеством культуры туристической деятельности. Такая культура не появляется без соответствующего опыта и инвестиций. Но «запуск» системы может произойти в рамках минимаксной задачи. Главное – обеспечить стабильность развития, накопление локальной культуры туристической деятельности, создание синергетического эффекта взаимного усиления деятельности отдельных предпринимателей и специалистов, когда один дополняет другого (знаток местной природы – предприниматель, организующий туры – специалист по рекламе – предприниматель, организующий питание, и так далее). Вместе они создают локальную культуру туристического бизнеса, которая является достоянием местного сообщества. Устойчивость достигается способностью культуры туристической деятельности воспроизводить себя в следующих поколениях.

Возвращение к результатам Муезерского проекта в настоящее время и взгляд на них через идеологию устойчивого туризма позволили не только дополнить теоретическую исследовательскую модель, но и сделать некоторые новые практические выводы. Исходя из того, что в Муезерском районе за этот период туризм не стал стратегическим направлением развития, можно говорить о том, что на активной социокультур-

ной среде не «проросли всходы» экономической активности, чему, на наш взгляд, есть ряд объяснений [2].

Во-первых, несмотря на формально существующий еврорегион «Карелия», вопрос смягчения барьера функции границы между Россией и Финляндией не решается, что препятствует формированию благоприятного институционального климата для развития международного туризма и негативно оказывается на таких монопромышленных приграничных территориях, как Муезерский район. Во-вторых, в местном сообществе не сформировались необходимые коммуникативные механизмы: не произошло институционализации системы устойчивых связей с ассоциированными структурами республиканского, российского и международного уровней в области природопользования и туризма. В-третьих, активная социальная среда района не смогла стать консолидирующим звеном среди стэйк-холдеров территории. В-четвертых, реализации «Плана развития экологического туризма в Муезерском районе» препятствовало как российское, так и региональное законодательство.

Сегодня важно исследовать причины развития данного сценария. Такая возможность появилась в рамках международной научно-практической конференции «Роль туризма в модернизации экономики российских регионов», в частности в процессе научной дискуссии на круглом столе «Особенности управления развитием туристских дестинаций на уровне местного самоуправления»<sup>2</sup>. Основной вопрос круглого стола звучал следующим образом: *может ли туризм в сложившихся экономических и институциональных условиях стать ресурсом для развития муниципалитетов?*

Результаты дискуссии показали, что у туризма в настоящее время есть высокие шансы стать ресурсом развития муниципальных территорий. Предпосылками для такого сценария являются наблюдаемые сегодня позитивные тенденции в институционализации некоторых местных инициатив. Так, 25 декабря 2008 года в Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» были внесены, как считают эксперты, инновационные изменения в ст. 14.1, 15.1, 16.1, которые связаны с наделением органов местного самоуправления дополнительными полномочиями: у них появилась возможность помимо решения вопросов местного значения создавать условия для развития туризма. Данная инновация была закреплена в последующих редакциях закона<sup>3</sup>, но, к сожалению, пока не стала реальным инструментом для развития туризма.

Немаловажное значение имеет возможность непосредственной организации туристской деятельности на муниципальном уровне путем создания при местных органах власти субъектов

своих туристских предприятий, занимающихся формированием, продвижением и реализацией туристской продукции, то есть туроператоров. Они отныне имеют определенные преференции, так как, согласно ст. 4.1 ФЗ «Об основах туристской деятельности в РФ»<sup>4</sup>, финансовое обеспечение не требуется для государственных и муниципальных унитарных предприятий, а также для муниципальных учреждений, осуществляющих деятельность по организации путешествий в пределах территории РФ по установленным государственным ценам в целях соблюдения социальных задач.

Вместе с тем институциональных инноваций сегодня недостаточно, чтобы полноценно решать вопросы развития туризма на местном уровне. Главное препятствие состоит в законодательных пробелах: есть изменения в № 131-ФЗ, но нет регионального закона, позволяющего муниципалитетам свободно реализовывать свои полномочия в организации и управлении туризмом. Закон о местном самоуправлении определяет полномочия в решении местных вопросов по туризму как деятельности несколько факультативно, а факультативные полномочия реализуются только в том случае, если объем трансфертов не более 70 % в бюджете данного муниципального образования. Поэтому на сегодняшний день не представляется возможным обременить многие муниципальные образования, которые являются фактически несамодостаточными, такими полномочиями. Существует активная низовая инициатива, но она не заполняет существующие недостатки, не решает эффективно проблему организации и управления туризмом на местном уровне.

Важная проблема – это территориальное планирование, она связана с затянувшейся муниципальной реформой, сегодня перенесены многие сроки по градостроительной документации, многие заказы отодвинуты, есть много неясностей. В Карелии существуют проблемы, связанные с границами муниципальных образований, хотя в других регионах (например, в Вологодской области) уже проведены некоторые практические шаги по их укрупнению. В настоящее время муниципалитеты находятся в процессе подготовки документации по оформлению муниципальной собственности, чтобы в будущем использовать возможность сдачи ее в аренду с учетом развития туристских дестинаций и местных интересов, но процесс имеет затяжной характер.

Существует проблема сельских лесов. Земли, на которых находятся сельские леса, активно переводятся из категории лесопокрытой площади в земли сельхозназначения, что позволяет включать их в свободный оборот. В связи со спорностью идентификации под видом сельских лесов порой проходят обычные лесные насаждения, что позволяет местным чиновникам распоряжаться ими по своему усмотрению. Отсюда произрас-

тают практики огораживания. На территориях появляются частные усадьбы с лесными дачами, как правило, расположенные в живописных акваториях водоемов, что влечет за собой конфликт не только с местным населением, но и нарушение водного законодательства. Данные проблемы создают препятствия для реализации проектов развития туризма на территориях [4].

Муниципальная реформа создала еще одну сложную проблему в отношениях между районом и поселением. Произошло разделение полномочий на «ваше» и «наше», которое, к сожалению, остается пока достаточно размытым. В Карелии отсутствует закон, но есть соглашение по вертикальному взаимодействию, подписанное в 2007 году между ассоциацией «Совет муниципальных образований РК» и региональным правительством, в которое заложены партнерские отношения. Соглашение, тем не менее, носит больше декларативный, нежели конструктивный характер. Но с учетом современных тенденций, связанных с активизацией как низовых (местных), так и федеральных инициатив по внедрению институциональных инноваций в муниципальное строительство, можно ожидать, что распределение полномочий между региональными, муниципальными и поселенческими уровнями приобретет более ясные очертания.

Таким образом, сегодня можно говорить о создании в России некоторых институциональных предпосылок для развития туризма на местном уровне. Говорить же об устойчивом туризме можно только в долгосрочной перспективе. Следующие шаги по созданию благоприятных институциональных условий связаны с принятием целого ряда стратегических документов, в частности региональных законов о туризме. Необходима разработка и принятие региональных концепций развития туризма. Положения концепции должны стать основой для государственного понимания места и роли сферы туризма в экономике региона и для определения направления и уровня государственной поддержки туристской индустрии. Важнейшим инструментом могут стать федеральные целевые программы по развитию агропромышленного комплекса, в частности по сельскому туризму (среди направлений развития несельскохозяйственных видов деятельности). Но для этого необходимо внести корректизы в закон о статистической информации РФ. Отрасль туризма не выделена в отдельный код статистической классификации по виду экономической деятельности, что препятствует ее поддержке в рамках Федеральных целевых программ (например, ФЦП по развитию АПК). На муниципальном

уровне требуется разработка программ развития внутреннего туризма, в том числе социального и самодеятельного на территории поселения, а также – что крайне важно – выделение денежных средств на развитие туризма отдельной строкой в бюджетах муниципальных образований.

Адекватная нормативно-правовая база для развития туризма должна создать благоприятные условия для формирования и развития гражданских инициатив. Межмуниципальное сотрудничество – это новый инструмент, предоставленный новым законом. Он еще пока слабо используется, но, по крайней мере, сегодня можно создавать совместные товарищества, совместные хозяйствственные общества в сфере туризма.

Опыт Карелии, Архангельской и Волгоградской областей показывает, что территориальное местное самоуправление готово поддерживать развитие туризма с незначительной помощью извне. Активное включение в международные программы, в рамках которых уже сегодня проводится обучение, работают инициативные люди, туристические фирмы, создано много кооперативов, организаций туризма. В этот ряд можно поставить создание консорциумов, объединяющих гражданские, научные и бизнес-инициативы по поддержке и развитию туризма. Наблюдающаяся консолидация общественных усилий в совокупности с наработанным, проявившим свою эффективность арсеналом формальных инструментов развития туризма актуализирует предоставление этому направлению преференций со стороны государства.

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

#### ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Опрос домохозяйств (N = 300) проводился на территориях п. Муезерский, п. Лендеры, п. Реболы Республики Карелия.

<sup>2</sup> Конференция проходила 7–10 июня 2010 года в г. Кондопога и Петрозаводск.

<sup>3</sup> Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации».

<sup>4</sup> Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» № 132-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 10.01.2003 № 15-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 05.02.2007 № 12-ФЗ).

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Боголюбов В. С. Экономика туризма. М.: Академия, 2005. 311 с.
2. Козырева Г. Б., Морозова Т. В. Проблемы развития туристских дестинаций на муниципальном уровне // Роль туризма в модернизации экономики российских регионов: Материалы междунар. научно-практ. конф. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2010. С. 170–174.
3. Козырева Г. Б., Морозова Т. В., Кулакова Л. М. Сельский туризм как альтернативное направление развития предпринимательства // Северные туристские дестинации как доминанта развития туризма северо-западного региона. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2008. С. 65–72.
4. Козырева Г. Б. Проблемы собственности на лесные ресурсы России // Общество и экономика. 2006. № 2. С. 167–189.
5. Морозова Т. В., Козырева Г. Б., Сухарев М. В. Регион как социально-экономическая система. Петрозаводск: Изд-во ПетрГУ, 2010. 308 с.
6. Морозова Т. В., Гурова С. А., Козырева Г. Б. Сельские сообщества Карелии: традиции, современность, перспективы. Петрозаводск: КарНЦ РАН, 2004. 252 с.
7. План развития природного туризма на территории Муезерского района. Результаты проекта TACIS CBC Small Project Facility «Экологический туризм на службе развития Муезерского района и усиления охраны природы» (TSPF/0302/0062) / Т. В. Морозова, Г. Б. Козырева, М. В. Сухарев, С. А. Гурова. Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН, 2004. 36 с.
8. Пономарева И. Ю., Малафиев А. С. Устойчивое развитие туризма и его влияние на социальные процессы // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2010. № 1. С. 209–215.
9. Таксанов А. Природный туризм и местное сообщество: общие задачи в сохранении биоразнообразия и привлечении посетителей [Электронный ресурс]. Режим доступа: [/http://tourlib.net/statti\\_tourism/taksanov.htm](http://tourlib.net/statti_tourism/taksanov.htm)

**Kozyreva G. B.**, Institute of Economics, Karelian Research Centre of RAS (Petrozavodsk, Russian Federation)  
**Morozova T. V.**, Institute of Economics, Karelian Research Centre of RAS (Petrozavodsk, Russian Federation)

#### SUSTAINABLE TOURISM AND MUNICIPALITIES' DEVELOPMENT IN BORDER REGIONS

The article is concerned with some institutional problems of sustainable tourism development in municipalities on the example of Muezerskiy region of Karelia. It is assumed that a model of sustainable tourism development is complementary to the concept of tourist destinations' evolution and the theory of cultural districts. Research results of the Tacis project, based on the data obtained from economic and sociological surveys carried out in local households and business areas of Muezerskiy region are considered. Results of the 2004 survey showed that Muezerskiy region, despite existing economic difficulties, has a fairly active socio-cultural environment that can act as stimuli for the eco-tourism promotion. However, due to the lack of enabling institutional environment, this initiative has not progressed into a stable process in the course of 10 years. The causes of these problems are revealed and analyzed. A return to the idea of Muezerskiy project and a new approach to the issue, based on the ideology of sustainable tourism, has not only complemented to the theoretical research model but also assisted in drawing of some new practical conclusions. Analysis of the scientific discussion of the round table on tourism destinations, which took place at the international scientific-practical conference "The Role of Tourism in Modernization of the Economy of Russian Regions", showed that tourism currently has a high chance of becoming a substantial resource of municipalities' development. Positive trends in the institutionalization of some local initiatives can be viewed as necessary prerequisites for such scenario development.

**Key words:** sustainable tourism, tourist destination, local communities, municipal development, socio-cultural environment, business, institutional environment, resources for development

#### REFERENCES

1. Боголюбов В. С. *Ekonomika turizma* [Economy of tourism]. Moscow, Akademiya Publ., 2005. 311 p.
2. Козырева Г. Б., Морозова Т. В. Проблемы туристических дестинаций на муниципальном уровне [Проблемы развития туристских дестинаций на муниципальном уровне]. *Rol' turizma v modernizatsii ekonomiki rossijskikh regionov*. Petrozavodsk, 2010. P. 170–174.
3. Козырева Г. Б., Морозова Т. В., Кулакова Л. М. Rural tourism as an alternative direction of development of business [Sel'skiy turizm kak al'ternativnoe napravlenie razvitiya predprinimatel'stva]. *Severnye turistskie destiniatsii kak dominanta razvitiya turizma severo-zapadnogo regiona*. Petrozavodsk, 2008. P. 65–72.
4. Козырева Г. Б. Problems of ownership of Russian forest resources [Проблемы собственности на лесные ресурсы России]. *Obshchestvo i ekonomika*. 2006. № 2. P. 167–189.
5. Морозова Т. В., Козырева Г. Б., Сухарев М. В. Region kak sotsial'no-ekonomicheskaya sistema [A region as a socio-economic system]. Petrozavodsk, 2010. 308 p.
6. Морозова Т. В., Гурова С. А., Козырева Г. Б. *Sel'skie soobshchestva Karelii: traditsii, sovremennost', perspektivi* [Rural communities of Karelia: tradition, modernity and perspectives]. Petrozavodsk, 2004. 252 p.
7. Plan razvitiya prirodnogo turizma na territorii Muezerskogo rayona. Rezul'taty proekta TACIS CBC Small Project Facility "Ekologicheskiy turizm na sluzhbe razvitiya Muezerskogo rayona i usileniya okhrany prirody" (TSPF/0302/0062) [Development plan of nature tourism on the territory Muezersky District] / Т. В. Морозова, Г. Б. Козырева, М. В. Сухарев, С. А. Гурова. Petrozavodsk, 2004. 36 p.
8. Пономарева И. Ю., Малафиев А. С. Sustainable development of tourism and its impact on social processes [Ustoichivoe razvitiye turizma i ego vliyanie na sotsial'nye protsessy]. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki*. 2010. № 1. P. 209–215.
9. Таксанов А. *Prirodny turizm i mestnoe soobshchestvo: obshchie zadachi v sokhranenii bioraznoobraziya i privlechenii posetiteley* [Nature tourism and the local community: the objectives of biodiversity conservation and attracting visitors]. Available at: [http://tourlib.net/statti\\_tourism/taksanov.htm](http://tourlib.net/statti_tourism/taksanov.htm)