

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ТУРИСТСКИХ РЕСУРСОВ СОЧИ

В статье рассматриваются проблемы оценки туристских ресурсов и услуг субрегионов туристско-рекреационной специализации. Сочи – типичный пример субрегиона данного типа, в муниципальном образовании которого существенна нагрузка на местный бюджет в связи с воспроизводством ресурсов туристского назначения. Естественно, такая нагрузка на бюджет должна быть компенсирована дополнительными доходами бюджета Сочи.

Ключевые слова: туристская специализация, валовой выпуск, местный бюджет, рекреационно-туристские ресурсы, базовая туристская доля, доходы и расходы бюджета.

Туристско-рекреационный регион в научной литературе чаще всего обозначают как территорию, профильно-ориентированную на туризм и рекреацию с целью оказания туристских услуг рекреационной специализации. Эта специализация может быть реабилитационной направленности, восстановительного, оздоровительного, общеукрепляющего характера и т. д. Разнообразие видов экономической деятельности в данном случае не является основополагающим. Основной на этих территориях является именно туристско-рекреационная активность, которую все прочие виды экономической деятельности могут либо только дополнить, либо только обслужить. Большинство регионов рекреационно-туристской направленности с позиции административно-территориального деления в РФ представляют собой не что иное, как города, административные центры, городские округа, например, Анапа, Геленджик, Ессентуки, Кисловодск, Сочи и т. д.

Это самый последний уровень территориальной дифференциации, наиболее низкий, поэтому целесообразно данные регионы называть субрегионами или микрорегионами. Идея этой градации была предложена специалистом в области макроэкономики, статистики и финансов, региональной экономики, начальником управления национальных счетов ФСГС РФ, доктором экономических наук, профессором А. А. Татариновым, который заметил, что данные субрегионы образуют так называемые агломерации, более крупные группировки: группа Кавказских минеральных вод, Черноморское побережье Кавказа, Подмосковье и т. д. [1;2]. В 1996 г. около 36 % мест в санаториях и пансионатах с лечением было сосредоточено в трех регионах: Краснодарском крае, Ставропольском крае, Московской области, а в 2008 г. эта величина составила уже 50,81 %, в 2009 г. – 50,04 %¹.

Санаторно-курортная сфера и образующие ее предприятия представлены понемногу практически во всех регионах России, однако степень концентрации имеет существенное значение при выделении этих регионов в качестве регионов (субрегионов) туристско-рекреационной специализации. Поэтому в качестве критерия можно использовать относительные показатели, например, количество мест в санаториях и пансионатах на 10 тыс. чел. жителей субрегиона, расчеты по которым приведены в табл. 1.

¹ Федеральная служба государственной статистики: <http://www.gks.ru/>

Таблица 1

Динамика рекреационной емкости
в регионах наибольшей концентрации рекреационной деятельности РФ за 2008–2009 гг. *

Показатель		Год	Московская область	Краснодарский край	Ставропольский край	Всего по Российской Федерации
Санатории и пансионаты с лечением	Количество мест, ед.	2008	20 046	73 594	26749	236 946
		2009	18 153	69 230	27099	228 785
	Количество мест на 10 тыс. чел. населения, ед.	2008	30,04	141,25	98,80	16,69
		2009	27,04	132,40	99,95	16,12
	Отношение регионального уровня к среднему по России	2008	1,80	8,46	5,92	–
		2009	1,68	8,21	6,20	–
Дома и пансионаты отдыха (без баз отдыха, кемпингов, турбаз и прочих организаций отдыха)	Количество мест, ед.	2008	7 248	27 109	–	44 296
		2009	9 567	23 180	–	41 222
	Количество мест на 10 тыс. чел. населения, ед.	2008	10,86	52,03	–	3,2
		2009	14,25	44,33	–	2,91
	Отношение регионального уровня к среднему по России	2008	3,48	16,68	–	–
		2009	4,90	15,23	–	–

* Сост. автором по [1; 2] и данным www.gsk.ru

Уровень рекреационной активности подтверждает тот факт, что концентрация как мест санаторно-курортного лечения, так и предприятий отдыха значительна. Например, в 2008 г. удельный вес мест размещения санаторно-курортной специализации в Краснодарском крае составил 31,06 %, в Московской области – 8,46 %, а в Ставропольском крае – 11,29 % общей величины всех мест размещения по России, а в 2009 г. эти показатели были соответственно 30,26, 7,94 и 11,85 %.

В Московской области и Краснодарском крае доминирующее число мест размещения предприятий отдыха. Их существенно больше, чем мест санаторно-курортного лечения. Так, доля Московской области в общей величине концентрации услуг отдыха российского в 2008 г. уровня составила 16,37 %, а в 2009 г. – 23,21 %. В Краснодарском крае данный показатель равен соответственно 61,20 и 56,24 %. Еще в 2002 г. в Ставропольском крае было зарегистрировано 100 койко-мест в домах отдыха, к 2003 их стало 96, а к 2004 г. уже 20. С 2005 г. показатель отсутствует. Таким образом, Ставропольский край специализируется на услугах санаторно-курортного профиля.

Однако уровень концентрации мест санаторно-курортной деятельности в 5, 6 и более раз (в Краснодарском крае больше 8) из рассчитанных в табл. 1 превышает среднероссийский только для Краснодарского и Ставропольского края. Именно здесь сосредоточено значительное количество наиболее популярных курортов: Адлер, Сочи, Геленджик, Пятигорск, Железноводск и др. Таким образом, эти регионы и субрегионы можно отнести к регионам санаторно-курортной специализации.

Московская область по уровню концентрации услуг санаторно-курортного профиля существенно уступает уровню Краснодарского и Ставропольского края, который тем не менее выше, чем среднероссийский, примерно в 1,7–1,8 раза. Конечно, данный регион трудно отнести к районам санаторно-курортной специализации, но в качестве субрегиона, который обслуживает жителей Москвы и Московской области этот субрегион очень удобен, особенно

для тех, кто не может позволить себе транспортные затраты в связи с отдыхом в других регионах России.

Однако доля мест размещения в домах отдыха в Московской области существенна и имеет тенденцию к увеличению: в 2008 г. – 16,37 %, в 2009 – 23,21 %. Этот рост показателя связан с существенной популяризацией среди москвичей проведения отпусков, выходных, уикэндов в пансионатах и домах отдыха Московской области. В Краснодарском крае данный показатель составляет около 60 % общероссийского.

Естественно, много регионов и субрегионов Российской Федерации не вошли в табл. 1, что не означает отсутствие в этих местностях услуг или мест туристско-курортной направленности. Существует много примеров, где развит туристско-рекреационный сектор, например, Алтайский край (Катунь, Телецкое озеро), Кольско-Карельский район (Кандалакша, Апатиты, остров Кизи, Валаам, Соловецкие острова и т. д.), курортная зона Ленинграда, «Золотое кольцо России», Самарская область (Сергиевские минеральные воды) и еще огромное множество. В данных регионах рекреационная деятельность присутствует, имеет преимущественно региональное значение, создает имидж территорий, но не является отраслью специализации.

Сочи – это типичный субрегион туристско-рекреационной специализации. Значимость Сочи в этом контексте трудно переоценить. Статистика, приведенная в табл. 2, позволяет охарактеризовать роль субрегионального туризма Сочи в мировом, отечественном и региональном туризме.

Из табл. 2 видно, что доля субрегиона Сочи (по туристским прибытиям) в мировом туристском потоке составляет около 0,3 %, в российском туризме – 10–14 %, а в туризме Краснодарского края, который занимает первое место в России, – 20–27 %.

Субрегионы туристско-рекреационной направленности или специализации испытывают существенное обременение на муниципальный бюджет, в отличие от тех муниципальных образований, где данная сфера не является приоритетной. Это связано с созданием и воспроизводством тех ресурсов, которые используются для главной их сферы деятельности – оказания услуг туристско-рекреационного характера. Поэтому для субрегионов, принимающих значительное количество посетителей, необходима определенная компенсация понесенных затрат в виде доходов местного бюджета, связанных с реализацией их доминирующей отрасли и теми расходами, которые несут посетители.

Воспроизводство туристских ресурсов города и производство комплекса услуг Сочи является обязательным условием нормального функционирования и дальнейшего развития, что увеличивает нагрузку на муниципальный бюджет города. Причем те регионы, которые не специализируются на туризме, не испытывают такой избыточной «обязанности». Следовательно, исходя из категории экономической целесообразности, эта дополнительная «инъекция» ресурсов должна быть как минимум компенсирована, а в идеале обеспечивать муниципальное образование туристской специализации дополнительными доходами.

Таблица 2

Прибытие туристов, млн чел.

Регион	Прибытие, млн чел.					Ежегодный прирост, %			
	2006	2007	2008	2009	2010	07/06	08/07	09/08	10/09
Мир *	853	901	919	880	935	+6,0	+1,7	–4,2	+6,3
Европа *	468	485	487	460	472	+3,7	+0,5	–5,5	+2,6
Россия *	20	21	22	19	20	+5,0	+4,8	–13,6	+5,3
Краснодарский край **	10,8	11,7	12,0	12,0	10,7	+8,4	+2,6	–	–10,8
Сочи ***	2,2	2,5	2,35	2,7	3,1	+13,7	–6,0	+14,5	+14,8

Примечание: * – данные UNWTO Tourism Highlights, 2009, 2010, 2011; ** – данные Департамента комплексного развития курортов и туризма Краснодарского края (www.kurortkuban.ru); *** – данные экспертных оценок, источников [3–6], рассчитанные по потокам с учетом всех видов туризма и размещения; письмо Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю от 05.08.2011 № 28/2377 о предоставлении статистических сведений физическому лицу Е. В. Снегиревой, подписанное зам руководителя Л. В. Богославской.

Анализ социально-экономического развития муниципального образования города-курорта Сочи выявил ряд несоответствий и противоречий в развитии Сочинского субрегиона. Главной отраслью специализации по всем параметрам данного муниципального образования является туристско-рекреационная, где занято наибольшее число работников.

Несмотря на большие объемы туристского оборота, доля поступлений от этого вида туризма, как на уровне субъекта Федерации, так и на уровне муниципальных образований, незначительна (0,03–0,04 %).

Комплексная оценка уровня социально-экономического развития показала, что регионы, специализирующиеся на туризме, не всегда относятся к разряду регионов с высоким уровнем развития и, следовательно, значительным объемом доходной части бюджета. Сочи не является исключением. Ежегодно его собственной доходной базы бюджета не хватает для реализации муниципальной политики, и местный бюджет дотируется из вышестоящих.

Исходя из теории бюджетного федерализма решения, принимаемые о поставке общественных благ, выгоды от которых локализуются на данной территории, должны приниматься децентрализованно. Тогда ответственность за финансирование поставок общественных локальных благ непосредственно ляжет на местное население.

Проблема в том, что в Сочи выгоды, которые обеспечивают общественные блага, не локализуются. В связи с ежегодно увеличивающимся потоком посетителей в Сочинский субрегион, пользующихся общественными благами, увеличивается нагрузка на местный бюджет, так как создание и модернизация, поддержание данных объектов в «работоспособном» состоянии финансируется за счет городского бюджета.

Туризм субрегиона Сочи, принося доходы, требует значительных затрат на создание туристской инфраструктуры, поэтому такие объекты необходимо формировать с учетом не только туристов, но и жителей города.

Е. Е. Синявская описывает такую ситуацию так: «Возникает проблема “безбилетника”, когда невозможно контролировать доступ к благу, а это значит, что децентрализованные решения, касающиеся желательного состава и количества общественных благ, не подкрепляются децентрализованным финансированием из городского бюджета» [6].

Речь идет о выпуске как всех услуг органов местного самоуправления субрегионов туристско-рекреационной специализации, так и о «специфичных» услугах тех же органов местного самоуправления. Статистическую информацию о бюджетных услугах муниципалитета Сочи можно получить из документов по исполнению бюджета г. Сочи за определенный период времени.

Расходы бюджетов муниципальных образований туристско-рекреационной специализации, с учетом разнообразных источников их пополнения в виде доходов, принципиально не отличаются от расходов муниципальных бюджетов, не специализирующихся на услугах туристско-рекреационного характера. Однако особенностью муниципальных образований туристско-рекреационной специализации (МОТРС) является то, что в них созданные товары и услуги по объему потребления трудно делимы между местным населением и приезжающими (посетителями). Таким образом, эти товары и услуги (туристские ресурсы) можно назвать ресурсами смешанного назначения.

В одной и той же среде одновременно функционируют как местные жители, так и туристы. То, что для местных жителей является обычной, постоянной, привычной, в конце концов, средой пребывания, для туристов – лишь средой временного пребывания. Очень часто для сохранения степени аттрактивности, исторического облика, «ненарушения» целостности субрегиона, что так притягивает посетителей, МОТРС несут колоссальные дополнительные расходы по обслуживанию данных элементов инфраструктуры субрегиона, поддержанию их в «рабочем» состоянии, замены отдельных фрагментов, выбывших элементов архитектуры, ландшафта и т. д. Это осуществляется жителями МОТРС, которые жертвуя своими интересами, комфортом, современными достижениями архитектуры и дизайна, вынуждены поддерживать и сохранять тот облик субрегиона, который представляет собой объект туристского интереса и благодаря которому существует туристский поток.

Однако даже если МОТРС современен, его архитектурный вид приведен в соответствие с потребностями местного населения, то при его туристско-рекреационной специализации сильно загружена инфраструктура города, она испытывает нагрузку со стороны посетителей,

которая должна учитываться при выделении средств на ее создание, содержание и капитальный ремонт.

Следовательно, любого типа расходы, которые используются на воспроизводство локальных ресурсов смешанного назначения, включая аналогичные расходы бюджета субрегиона, содержат элемент туризма региона, или, по теории А. А. Татаринова, туристскую составляющую.

Чтобы оценить методологически и фактически итоговые показатели выпуска «туристского бюджетных услуг» в МОТРС необходимо:

1) выделить совокупность расходов бюджета МОТРС, используемых на содержание и дальнейшее развитие, модернизацию локальных ресурсов, используемых как туристами, так и местным населением, т. е. туристские ресурсы смешанного назначения;

2) исчислить «условную туристскую долю», т. е. часть туристских ресурсов, которые потребляются, от общего объема;

3) определить на базе рассчитанной условной туристской доли стоимость «туристских» бюджетных услуг.

Естественно, что оценка и выделение специфичного набора бюджетных расходов требует специального исследования, которое трудно детализированно провести по причине отсутствия достаточного массива информации и доступа к ней. Однако в упрощенном варианте данный набор может включать расходы, которые представлены в табл. 3.

Таблица 3

Количественная оценка стоимости «туристских» бюджетных услуг, г. Сочи *

Код	Наименование	2009 г.			2010 г.		
		Всего	В том числе туристские бюджетные услуги		Всего	В том числе туристские бюджетные услуги	
			млн руб.	%		млн руб.	%
Всего расходов бюджета за счет всех источников		10 811,1	399,95	3,70	14 482,9	677,33	4,68
В том числе на поддержание локальных ресурсов, потребляемых и местным населением и посетителями:							
302	Органы внутренних дел	244,00	42,99	17,62	—	—	—
408	Транспорт	195,98	34,53	17,62	374,85	72,98	19,47
502	Коммунальное хозяйство	406,56	71,64	17,62	814,30	158,54	19,47
600	Охрана окружающей среды	20,0	3,52	17,62	5,04	0,98	19,47
800	Культура, кинематография и средства массовой информации	280,63	49,45	17,62	640,00	124,61	19,47
901	Здравоохранение	1 122,68	197,82	17,62	1 644,67	320,21	19,47
Всего расходов на локальные ресурсы смешанного назначения		2 269,85	399,95	17,62	3 478,86	677,33	19,47
Всего расходов на локальные ресурсы смешанного назначения, %		21,00			24,02		

* Сост. автором на основе: Решения Городского собрания Сочи от 1 июня 2009 г. № 57 «Об исполнении бюджета города Сочи за 2008 год»; от 24 июня 2010 г. № 46 «Об исполнении бюджета города Сочи за 2009 год»; от 26 мая 2011 г. № 68 «Об исполнении бюджета города Сочи за 2010 год».

Пропорции распределения благ, финансируемых за счет бюджетных средств, между местными жителями и туристами зависят от конкретного их вида. Например, туристы более интенсивно посещают рекреационные объекты, средства расходов на поддержание и создание которых не зависят от количества посетителей, однако влияют на формирование и интенсивность будущих туристских потоков.

Оценку туристских долей целесообразно проводить в два этапа. В первом случае рассчитывается базовая туристская доля для данной территории МОТРС, которая может быть достаточно точно определена из следующей формулы [6; 7]:

$$S_T = \frac{TF \cdot t}{N \cdot 365 + TF \cdot t},$$

где TF – количество посетителей объекта исследования за отчетный период (обычно год);

t – средний срок пребывания посетителей, дней;

N – среднегодовая численность постоянного населения города.

Далее исходя из предложенной формулы требуется рассчитать индивидуальные туристские доли. С этой целью оценивают «поправочные коэффициенты (множители)» для каждой характеристики или типа туристских бюджетных услуг. Для их расчета проводятся специальные статистические обследования предприятий и организаций субрегиона, трудоемкие по времени сбора и обработки полученных данных. Индивидуальные туристские доли отражают степень большего потребления, так называемую интенсивность, конкретной услуги туристами в соотношении с местными жителями.

Использование поправочных коэффициентов в данных расчетах помогает сделать их более реалистичными, корректными и практически применимыми. Таким образом, если данная туристская услуга потребляется посетителями с большей интенсивностью, чем местными жителями, то коэффициент должен быть больше единицы, и наоборот.

Например, поправочный коэффициент для такого объекта отдыха, развлечений и культуры как цирк или кинотеатр будет представлять собой соотношение среднего количества посещений данного объекта туристами к среднему количеству посещений этого же объекта местным населением за один и тот же промежуток времени (например, за 2 недели или месяц). Естественно, нахождение данных поправочных коэффициентов, которые достаточно устойчивы во времени и могут быть применимы в расчетах несколько лет, требует проведения специальных обследований, а значит человеческих, финансовых, информационных, административных ресурсов.

В 2008 г. наблюдался спад числа посетителей Сочи. В 2007 г. их количество составило 2,5 млн чел., в 2008 г. – 2,35 млн чел. В 2009 г. произошло увеличение количества посетителей до 2,7 млн чел., а в 2010 – до 3,1 млн чел. Средний срок пребывания был принят 12 дней.

По статистическим данным, численность населения Сочи составила в 2007 г. 406 837 чел., в 2008 – 410 987 чел., в 2009 – 415 087 чел., а в 2010 г. – 421 452 чел. Условный расчет базовой туристской доли за соответствующие периоды представлен в табл. 3.

В целом по субрегиону расходы бюджета на услуги смешанного назначения составили: в 2007 г. примерно 43,1 % всех бюджетных расходов, в 2008 – 23,55 %, в 2009 – 21,0 %, в 2010 г. – 24,02 %.

Базовая туристская доля для Сочи в 2007 г. составила 17,1 %, в 2008 – 15,95 %, в 2009 – 17,62 %, в 2010 – 19,47 %. «Интересно отметить, что эта доля в Сочи существенно снизилась по сравнению с советским временем... так, в 1989 г. количество туристов с учетом досчета статистически ненаблюдаемого потока составило 3,8 млн чел., при средней продолжительности пребывания 15 дней и численности постоянного населения 360 тыс. чел.... базовая туристская доля составляла 30,25 %» [6].

В целом доля туристского выпуска в бюджетных расходах местного самоуправления оценивается в 2007 г. в 7,34 %; в 2008 – в 3,76 %; в 2009 – в 3,7 %; в 2010 – в 4,68 %. Это не может не сказаться на востребованности и имидже города-курорта Сочи. Таким образом, перед городом стоит важная задача поиска источников доходов для финансирования этих дополнительных «туристских» бюджетных услуг.

Список литературы

1. Татаринов А. А. Методология статистической оценки и анализа развития рекреационно-туристских регионов: Дис. ... д-ра экон. наук. М., 1998. 329 с.
2. Татаринов А. А. Развитие государственного и муниципального управления в регионах туристской специализации. Отчет о НИР. II этап. СНИЦ РАН. Сочи, 2008. 40 с.
3. Курортно-туристский комплекс Краснодарского края 2006–2010: Стат. сб. Краснодар, 2011. 99 с.
4. Туризм как фактор регионального экономического развития в России. Проблемы измерения роли туризма в региональной экономике / С. Л. Дж. Смит, А. А. Татаринов, С. Л. Пошнагов, П. С. Трехлеб; под ред. А. А. Татаринова. Сочи: Ватерлоо, 2003. 164 с.
5. Стрижак М. С., Щеглова М. Р. Роль туризма в экономике Краснодарского края // Экономика региона: тенденции развития: Коллект. моногр. / Под ред. О. И. Кирикова. Воронеж: ВГПУ, 2010. Кн. 12. 398 с.
6. Синявская Е. Е., Татаринова С. И. Анализ состояния муниципального бюджета и туристских бюджетных услуг г. Сочи // Социально-экономические и технологические проблемы устойчивого развития юга России: Сб. науч. тр. Краснодар: Экоинвест, 2009. С. 145–160.
7. Татаринов А. А., Татаринова С. И. Функции органов управления в области использования туристских ресурсов // Социально-экономическое и инновационное развитие Юга России: Материалы конф. Сочи: РИО СНИЦ РАН, 2009. С. 73–87.

Материал поступил в редколлегию 27.08.2011

Е. V. Snegireva

THE PERFECTION OF ACTIVITY CONTROLS IN SPHERE OF USING THE TOURIST RESOURCES IN SOCHI

This article deals with problems of an estimation the tourist resources of subregions the tourism and recreation specialization. Sochi is a typical example of subregion given type. In such areas the duty with reproduction of tourism resources on local budget is essential. Naturally, given loading on the budget should be compensated additional incomes of the Sochi budget.

Keywords: Tourist specialization, total release, local budget, recreation and tourism resources, a base tourist share, incomes and budget expenses.