

## 10.12. РАЗРАБОТКА МЕХАНИЗМА КАДАСТРОВОГО УЧЕТА ТУРИСТСКИХ РЕСУРСОВ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Зубакова Н.Н., к.э.н., доцент кафедры  
«туризм и гостеприимство»

*Российский государственный университет  
туризма и сервиса (Волгоградский филиал  
ФГБОУ ВПО «РГУТиС»)*

В статье обосновывается необходимость учета туристских ресурсов. В качестве основного механизма учета предлагается разработка кадастров туристских ресурсов региона. Предлагается авторский механизм кадастрового учета туристских ресурсов, который позволяет организовать максимально эффективное взаимодействие участников процесса разработки кадастра, а также полностью использовать потенциал региона в сфере совершенствования систематизации туристских ресурсов.

Туристские ресурсы представляют собой основу для развития туризма на любой территории. Данные ресурсы формируются либо под воздействием естественных факторов (природные достопримечательности), так и в результате целенаправленной деятельности лиц, заинтересованных в развитии туризма. В том и другом случае они нуждаются в систематизации – учете с целью определения туристского потенциала территории, планирования ее экономического развития. В мировой практике нет единого научного подхода к систематизации туристских ресурсов, но в разных странах на государственном уровне принято решение о выборе собственных методических подходов. В России по этому вопросу пока не выработано собственного варианта систематизации ни на региональном, ни на государственном уровнях. Данный факт обусловлен слабым развитием соответствующей нормативно-правовой базы, а также недостаточным вниманием многих регионов к туризму как потенциальному источнику наполнения бюджета.

Туристские ресурсы обладают большой неоднородностью, связанной с тем, что в качестве ресурсов могут выступать объекты самой различной природы – естественные, техногенные, исторические, культурные, материальные и нематериальные и т.д. Эта особенность делает процесс систематизации туристских ресурсов значительно более сложным, требующим вовлечения специалистов из разных областей знаний. Оценка туристских ресурсов во многих случаях носит экспертный характер и может не отражать реальный потенциал их использования.

Зарубежные исследователи выделяют ряд подходов к систематизации туристских ресурсов. Например, ученые из Новой Зеландии К. Грант и Б. Хей предлагают учитывать только те ресурсы, которые обладают возможностями для устойчивого развития территории в будущем. Австралийские исследователи Л. Кривокен, С. Леннокс и К. Эллис систематизируют ресурсы с точки зрения формирования туров и территорий для посещения туристами. Американцы М. Клаусон и Дж. Кнетч разработали подход, основанный на оценке значимости туристских ресурсов для различных участников туристского рынка. Другой американский ученый В. Дже-

миесон предлагает сплошной учет туристских ресурсов, вплоть до учета местных традиций и обычаев. Кроме того, собственные подходы к систематизации туристских ресурсов разработаны Международным сообществом по экотуризму, Комитетом по кадастру ресурсов провинции Британская Колумбия Канады, Мичиганским государственным университетом, Канадо-американской компанией Fermata, Национальным агентством по туризму республики Беларусь.

Наименее изученным инструментом систематизации с точки зрения российской практики является кадастр, успешно используемый в различных странах мира (например, Австралии, Новой Зеландии, Канаде, США, Великобритании, Германии, Израиле). Необходимость изучения и адаптации накопленного опыта разработки кадастров туристских ресурсов в российских условиях обусловлена тем, что информация, содержащаяся в кадастре, может быть использована в стратегиях территориального развития, стратегиях развития туризма, а также в целях обеспечения сохранности ресурсов. Кадастр позволяет планировать предельные нагрузки на тот или иной вид ресурсов, предотвращая их чрезмерное использование в целях обеспечения устойчивости социально-экономической и природной среды территории. Формирование кадастров туристских ресурсов предполагает разработку систем учета, оценки, контроля и развития данных ресурсов.

Организационный механизм разработки кадастров туристских ресурсов формируется под воздействием субъектного состава этих ресурсов и его инфраструктуры, уникальной для каждого отдельного государства. Следовательно, формирование данного механизма имеет свою специфику, требующую отдельного изучения. В российских условиях подобные исследования не приобрели необходимого масштаба, что требует дополнительных научных изысканий.

Многие регионы РФ нуждаются в совершенствовании организационных механизмов разработки кадастров туристских ресурсов.

Данная необходимость обусловлена наличием следующих ключевых проблем в развитии туристских отраслей.

1. Практически отсутствуют или слабо развиты механизмы контроля за развитием туристского рынка.
2. Органы государственного управления, ответственные за развитие туристского рынка, рассматривают туризм как побочное направление своей деятельности, поскольку зачастую совмещают функции ответственности за многие направления экономики региона.
3. В регионе отсутствуют квалифицированные кадры, способные эффективно реализовать задачу разработки кадастров туристских ресурсов.
4. Преобладающее влияние общественного мнения, связанного с отсутствием достопримечательностей и объектов туристского интереса на территории региона.
5. Слабое развитие нормативно-правовой базы в области регулирования туристской индустрии.
6. Неудовлетворительное состояние материально-технической базы объектов и предприятий инфраструктуры:
  - средств размещения;
  - рекреационной сферы;
  - транспорта.

В качестве примера апробации предложенного организационного механизма разработки кадастров туристских ресурсов рассмотрим Волгоградскую область. Как отмечалось выше, даже в рамках первоначального анализа можно установить, что регион обладает значи-

тельным нереализованным туристским потенциалом в самых различных направлениях: имеются как уникальные природные ресурсы, так и исторические, культурные, лечебно-оздоровительные и многие другие.

В то же время, цели формирования кадастра туристских ресурсов, заявленные в региональном законе, посвященном развитию туризма, до сих пор не достигнуты.

В условиях объективной необходимости диверсификации экономики региона, основные отрасли которой сосредоточены в сырьевом секторе промышленности и секторе первичной переработки сырья, формирование привлекательной туристской отрасли может стать значимым источником поступлений в региональный бюджет.

Рассмотрим основные барьеры, возникающие на пути успешной реализации организационного механизма разработки кадастров туристских ресурсов.

Первым и наиболее значимым барьером являются более медленные по сравнению с другими регионами РФ показатели развития региональной экономики. Табл. 1 характеризует основные показатели развития Волгоградской области.

Таблица 1

**ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ В 2006-2011 гг.**

Наименование показателей	Годы					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Реальные денежные доходы населения</b>						
Волгоградская область	114,2	109,9	110,1	120,2	109,7	100,3
Российская Федерация	114,6	111,2	111,7	114,1	113,1	102,7
<b>ВРП</b>						
Волгоградская область	106,8	109,4	105,2	101,7	107,0	112,2 3 квартал
Российская Федерация	107,6	107,4	107,6	108,3	108,1	105,6
<b>Промышленное производство</b>						
Волгоградская область	101,3	106,0	104,1	102,8	102,7	98,0
Российская Федерация	108,9	108,0	105,1	106,3	106,3	102,0
<b>Объем платных услуг</b>						
Волгоградская область	111,5	111,4	104,4	106,7	106,2	109,7
Российская Федерация	105,1	107,0	107,5	108,1	107,1	104,9
<b>Инвестиции в основной капитал</b>						
Волгоградская область	101,0	118,9	128,2	82,3	134,5	106,5
Российская Федерация	112,5	113,7	110,9	116,7	121,1	109,1

Источник: по материалам [3, с. 244].

Практически по всем ключевым показателям, за исключением объема платных услуг, предоставляемых населению, Волгоградская область отстает от среднероссийского уровня. Это означает, что отставание в уровне экономического развития постепенно возрастает. Данный факт сказывается на развитии всех рынков и влияет на бюджетную обеспеченность региона, в результате чего в целях развития туристской отрасли планируются незначительные расходы, не способные коренным образом изменить сложившуюся ситуацию. В результате с 2007 г. ежегодно разрабатываются проекты региональных программ «Развитие туризма в Волгоградской области», однако, на законодательном уровне данные проекты так и принимаются ввиду недостатка финансирования [1].

Другим значительным барьером выступает «вторичный» принцип управления туристской деятельностью. Органом, ответственным за развитие туризма в регионе, выступает Комитет по физической культуре и спорту Администрации Волгоградской области.

На данный комитет возложены следующие полномочия в области развития туризма. Комитет:

- разрабатывает проекты нормативных правовых актов, регулирующих туристскую деятельность на территории Волгоградской области;
- разрабатывает проекты областных программ развития туризма и осуществляет их реализацию, принимает участие в международных программах в сфере туризма;
- обеспечивает финансирование из областного бюджета приоритетных направлений деятельности в сфере туризма;
- готовить проекты международных соглашений по развитию туристской индустрии на территории Волгоградской области, определяет порядок и методы их реализации;
- координирует межотраслевую и внутрирегиональную деятельность в сфере туризма;
- организует и осуществляет проведение областных, региональных и других туристских выставок, семинаров, слетов;
- запрашивает статистическую информацию от туроператоров и турагентов;
- организует и осуществляет проведение работ по созданию атласа туристских объектов Волгоградской области;
- осуществляет иные, предусмотренные действующим законодательством, полномочия.

Таким образом, задачи систематизации туристских ресурсов на данный орган государственной власти не возложены.

В то же время Постановление Главы Правительства Волгоградской области «Об утверждении Положения о Комитете по физической культуре и спорту Правительства Волгоградской области» вводит новый вариант систематизации туристских ресурсов – «атлас туристских объектов Волгоградской области». На наш взгляд, атлас может служить лишь результатом систематического учета туристских ресурсов, отражает наиболее интересные достопримечательности региона в доступной и интересной форме. С точки зрения использования данного атласа в экономических целях возникают серьезные проблемы, связанные с отсутствием у него какого-либо правового статуса.

Попытки определенной систематизации туристских ресурсов Волгоградской области принимаются государственным казенным учреждением Волгоградской области «Агентство развития туризма» Правительства Волгоградской области. Однако и здесь отсутствует нормативная база, позволяющая не только формировать сам кадастр туристских ресурсов, но и получать информацию, необходимую для его создания.

В качестве другой организации, имеющей определенное влияние на туристском рынке региона, выступает Волгоградский союз предприятий туристской индустрии (ВСПИ) [2]. Данный союз представляет собой региональное некоммерческое объединение, созданное в регионе в 2007 г. для содействия дальнейшему развитию и совершенствованию рынка туристических услуг. Деятельность ВСПИ направлена на содействие в расширении и совершенствовании туристской инфраструктуры, содействие в продвижении регионального турпродукта на российский и международный рынки, оказание помощи по вопросам профессиональной деятельности, создание новых туристских маршрутов. В то же время среди задач данной организации также не ставится систематизация туристских ресурсов.

Далее необходимо рассмотреть деятельность координационного совета по туризму при Правительстве Волгоградской области.

Совет осуществляет деятельность по следующим основным направлениям:

- систематическое информирование руководителей Правительства Волгоградской области о развитии туризма, прежде всего въездного и внутреннего;
- разработка комплексных программ и осуществление мероприятий, направленных на активизацию развития въездного и внутреннего туризма;
- подготовка предложений к проектам законов Волгоградской области и нормативным правовым актам по вопросам развития туризма;
- организация ведения туристской статистики в целях обоснованного экономического анализа и принятия управленческих решений по вопросам, связанным с активизацией развития въездного и внутреннего туризма;
- привлечение средств для создания имиджа туристической привлекательности посредством осуществления рекламной кампании туристского продукта региона на внутрисосисском и международном туристских рынках;
- привлечение инвестиций в развитие туристской инфраструктуры;
- сохранение природного и культурного наследия региона за счет доходов от въездного и внутреннего туризма;
- стимулирование развития территорий, богатых рекреационными ресурсами;
- создание научно-методической комиссии для взаимодействия учебных заведений, готовящих специалистов туристской отрасли, предприятий и учреждений туристской инфраструктуры и соответствующих органов исполнительной власти;
- сотрудничество с международными, федеральными и межрегиональными центрами координации и развития туристской деятельности;
- организация ведения реестра туристских ресурсов Волгоградской области;
- организация проведения мониторинга использования туристских ресурсов Волгоградской области;
- координирование вопросов безопасности туристов в соответствии с действующим федеральным и областным законодательством о туристской деятельности.

Таким образом, в результате исследования установлен орган, ответственный за ведение реестра туристских ресурсов в Волгоградской области.

В то же время анализ показывает, что хотя закон «О развитии туризма в Волгоградской области» принят еще в 1999 г., лицо, ответственное за разработку реестра, законодательно утверждено лишь в 2008 г. Следовательно, более 10 лет с момента принятия закона о развитии туризма, отсутствовали лица, ответственные за формирование кадастра туристских ресурсов на территории региона. Таким образом, в Волгоградской области в течение длительного времени существовала проблема, связанная с описанием в документе, имеющем статус регионального закона (закон «О развитии туризма в Волгоградской области»), необходимости формирования реестра туристских ресурсов и отсутствием описания лиц, ответственных за данный реестр. В нормативных актах более низкого уровня данный вопрос не разрешался.

Кроме того, в настоящее время не утвержден порядок формирования и ведения Реестра туристских ресурсов Волгоградской области. Следовательно, процесс систематизации туристских ресурсов в регионе так и не был запущен.

Целесообразным представляется скорейшее утверждение такого порядка. Также необходимым, на наш взгляд, является изменение статуса реестра туристских ресурсов на кадастр, в целях чего возникает необходимость внесения изменений в соответствующие законодательные акты. Как упоминалось выше, такая необходимость обусловлена более высоким

правовым статусом кадастра по сравнению с реестром.

Также необходимо добавить, что не вполне ясной остается логика возложения полномочий по развитию туризма на два органа – комитет по физической культуре и спорту и координационный совет при Правительстве региона, поскольку часть их функций дублируется. Это в свою очередь ведет к «размытию» границ ответственности каждого органа за данное направление развития экономики региона.

Далее необходимо рассмотреть вопрос существования барьеров, связанных с наличием квалифицированных специалистов для разработки кадастра туристских ресурсов.

В регионе существуют учебные заведения, осуществляющие подготовку таких специалистов.

Так, Волгоградская государственная сельскохозяйственная академия осуществляет обучение по следующим специальностям:

- мелиорация, рекультивация и охрана земель;
- комплексное использование и охрана водных ресурсов;
- экономика и управление на предприятии природопользования;
- землеустройство;
- земельный кадастр;
- городской кадастр.

Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет осуществляет подготовку специалистов по следующим специальностям:

- дизайн архитектурной среды;
- городское строительство и хозяйство;
- проектирование зданий;
- градостроительство;
- комплексное инженерное благоустройство населенных мест;
- техническая эксплуатация и реконструкция застройки;
- гостиничное хозяйство и туризм.

Интерес представляет деятельность Волгоградского государственного института культуры и искусств, специалисты которого обладают обширными познаниями в области культуры и искусства региона фольклороведения, имеют связи с различными этнографическими коллективами. Данная информация может стать основой для формирования кадастра ресурсов, связанных с культурной составляющей развития Волгоградской области. В структуру института входят такие специальности, как «Социально-культурная деятельность (менеджмент туризма, менеджмент социально-культурной деятельности, педагогика социально-культурной деятельности)» и «Режиссура театрально-зрелищных представлений и праздников».

В Волгоградском государственном университете ведется подготовка выпускников по направлениям:

- менеджмент и маркетинг в экологии;
- экологическая экспертиза;
- регионоведение;
- археология;
- история средних веков;
- отечественная история;
- новая и новейшая история.

В Волгоградском государственном педагогическом университете выпускаются специалисты по направлениям:

- история;
- социально-культурный сервис и туризм.

Таким образом, регион выпускает собственных специалистов в области кадастрового учета, туризма, культуры, искусства, туризма и т.д. Наличие вузовских специальностей также показывает, что в регионе сосредоточены и научные кадры в данной области, спо-

собные осуществлять полноценные методологические разработки в рассматриваемой области.

В целях повышения эффективности и скорости разработки кадастров туристских ресурсов необходимо рассмотреть возможности Волгоградской области в части информационного обеспечения процесса разработки.

Источником получения сведений о кадастровом учете земельных участков и объектов недвижимости в Волгоградской области является Федеральное государственное учреждение (ФГУ) «Земельная кадастровая палата» по Волгоградской области. Данное учреждение является государственной некоммерческой организацией, созданной для исполнительных функций, возложенных на Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного земельного кадастра и государственного кадастра объектов недвижимости, а также ведению государственного технического учета объектов градостроительной деятельности.

В число отдельных задач данного учреждения входит предоставление заинтересованным лицам:

- официальных сведений государственного земельного кадастра;
- официальных сведений государственного кадастра объектов недвижимости;
- сведений, содержащихся в каталогах земельных участков;
- иных производных кадастровых документов (включая информационные, статистические и аналитические материалы, со-

зданные на основе сведений каталогов земельных участков и дежурных кадастровых карт кадастровых кварталов).

Реализация данных функций позволяет использовать информацию кадастрового учета в целях формирования кадастра туристских ресурсов Волгоградской области.

Также рассмотрим исследовательские организации, способные осуществлять отбор первичных данных для наполнения кадастров туристских ресурсов.

Согласно данным Федерального агентства кадастра объектов недвижимости в Волгоградской области, в реестре кадастровых инженеров зарегистрировано 148 лиц и организаций.

В реестре организаций, имеющих право осуществлять деятельность по инвентаризации объектов недвижимости, включено 9 организаций.

Таким образом, в регионе сформирован достаточный организационный потенциал для разработки кадастра туристских ресурсов.

С учетом специфики субъектного состава рынка туристских ресурсов Волгоградской области и инфраструктуры его управления, можно сформировать организационную схему разработки кадастра туристских ресурсов Волгоградской области (рис. 1).

Данная организационная схема должна отражать ключевых участников процесса разработки кадастра туристских ресурсов, работу с которыми необходимо проводить в целях достижения положительного результата данного процесса.

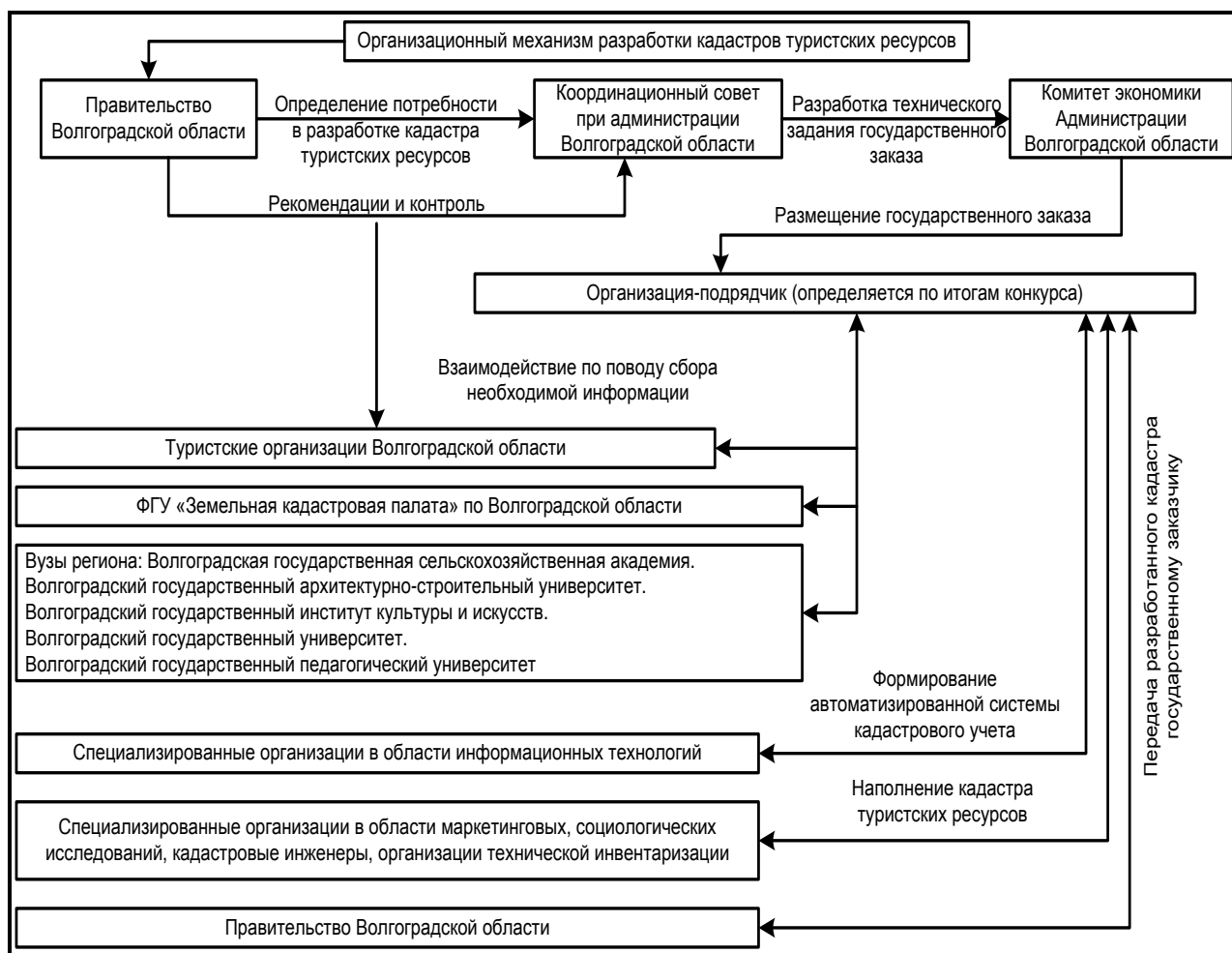


Рис. 1. Организационный механизм разработки кадастра туристских ресурсов в Волгоградской области

Особенности данного механизма применительно к Волгоградской области заключаются в специфическом круге участников, которые могут быть привлечены для выполнения данных работ. Так анализ практики разработки стратегий, программ развития различных отраслей и сфер экономики региона показывает, что инициатором их реализации выступает Правительство Волгоградской области, которая посредством координационного совета при Правительстве передает соответствующие поручения в Комитет экономики. Подобная трехуровневая структура принятия решений о разработке кадастра туристских ресурсов чаще всего реализуется в связи с наличием определенных федеральных требований к разработке соответствующих документов.

В случае отсутствия подобного «давления» сверху, затраты на проведение научно-исследовательских работ (НИР), на разработку новых подходов к территориальному развитию часто не закладывались в региональный бюджет. Кроме того, на территории региона сформирован специфический набор вспомогательных организаций, которые могут быть использованы при разработке кадастров туристских ресурсов. В частности, изучен потенциал вузов и выделены лишь те из них, специалисты которых могут оказать реальную помощь в процессе разработки.

В каждом регионе набор конкретных участников будет варьироваться в зависимости от степени развития

сферы туризма, образовательного потенциала территории и т.д. Однако в целом универсальный организационный механизм является достаточно постоянным, трансформируясь лишь под влиянием реального состава участников региональной сферы туризма.

Так в круг ключевых организаций по разработке кадастров туристских ресурсов в Волгоградской области включаются:

- Правительство Волгоградской области;
- координационный совет при администрации Волгоградской области;
- комитет экономики Правительства Волгоградской области;
- организация-подрядчик;
- вузы региона;
- ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Волгоградской области;
- туристские организации Волгоградской области;
- специализированные организации в области информационных технологий;
- специализированные организации в области маркетинговых, социологических исследований, кадастровые инженеры, организации технической инвентаризации.

На этапе разработки кадастра туристских ресурсов требуется вовлечение большого числа организаций, что налагает на организацию-подрядчика дополнительные обязанности по координации этого взаимодействия.

В качестве альтернативного проекта передачи формирования кадастра туристских ресурсов организации подрядчику необходимо остановиться на случае, когда формированием кадастра занимается координационный совет по туризму при Правительстве региона. Однако, на наш взгляд, подобный вариант обладает существенным недостатком, связанным с недостатком опыта координационного совета в знании механизмов кадастрового учета. Когда кадастр разработан, его поддержание и обновление в виде информационной системы может быть возложено на сам координационный совет. Таким образом, организационный механизм разработки кадастров туристских ресурсов в Волгоградской области должен интегрировать всех лиц, заинтересованных в развитии туристской индустрии, а также обеспечивать их эффективное взаимодействие на различных этапах процесса разработки.

На основе выше изложенного можно сделать следующие выводы. Организационная специфика механизма формирования кадастра туристских ресурсов формируется под воздействием специфики территориального управления сферой туризма, а также состава участников рынка туризма и его инфраструктуры. В различных регионах РФ такой состав участников может значительно различаться. Учет такой специфики позволяет организовать максимально эффективное взаимодействие участников процесса разработки кадастра, а также полностью использовать потенциал региона в сфере совершенствования систематизации туристских ресурсов.

### Литература

1. В Волгоградской области разрабатывается программа развития туризма [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kavkaz-uzel.ru/articles/138870>.
2. Волгоградский союз предприятий туристской индустрии [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zarepro.ru>
3. Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации [Текст] : 2011 : стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 668 с.
4. Российский статистический ежегодник [Текст] : 2011 : стат. сб. / Росстат. – М., 2011. – 847 с.

### Ключевые слова

Туристские ресурсы; кадастровый учет; туристский потенциал; Волгоградская область.

*Зубакова Наталья Николаевна*

### РЕЦЕНЗИЯ

Актуальность темы обусловлена тем, что одной из основных проблем препятствующих поступательному развитию индустрии туризма является отсутствие системы учета туристских ресурсов, что затрудняет процесс идентификации и эффективного управления имеющимися ресурсами. В этой связи, создание кадастра туристских ресурсов является перспективным направлением систематизации имеющихся ресурсов и развития туристской отрасли в целом.

Научная новизна и практическая значимость. Необходимо отметить, что работу отличает глубина проработки как теоретических, так и практических данных, накопленных в интересующей диссертанта области исследования. Также необходимо отметить наличие четкой логики в построении работы, благодаря чему сделанные в работе выводы и рекомендации являются вполне достоверными и обоснованными. Сделанные рекомендации могут быть использованы органами исполнительной власти в процессе разработки комплексной стратегии развития индустрии туризма в Российской Федерации.

Заключение: рецензируемая статья отвечает требованиям, предъявляемым к научным публикациям, и может быть рекомендована к опубликованию.

*Гущина Е.Г., д.э.н., профессор кафедры «Мировая экономика и экономическая теория» Волгоградского государственного технического университета*