

УДК 11.00.02.

Карташевская И.Ф.

ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТУРИЗМЕ НА ПРИМЕРЕ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Введение. Украина - молодое государство. Многие из того, что делается в нашей стране, делается впервые. Не является исключением туристская отрасль. Международному туризму более 160 лет. В Украине только законом «О туризме» в 1995г был законодательно определен исполнительный отраслевой орган - Государственный комитет Украины по туризму. Однако за десять лет исполнительная структура в туристской отрасли менялась многократно: Государственный комитет по молодежной политике, спорту и туризму, Государственная туристическая администрация Украины, наконец, Министерство культуры и туризма. В Автономной Республике Крым структурные изменения выглядят следующим образом: Комитет по курортам и туризму при Министерстве экономики АРК, Государственный комитет по курортам и туризму АРК, Министерство курортов и туризма АРК. Однако все эти структурные изменения органов отраслевого управления не привели к реальным экономическим подвижкам. Не прослеживаются успехи в развитии ни иностранного, ни внутреннего, ни сельского, зеленого туризма, несмотря на то, что эти виды отнесены законом Украины «О туризме» к приоритетным в экономике государства. Опыт высокоразвитых в туризме государств доказывает взаимосвязь структур управления с эффективностью туристической деятельности. Например, уровень развития коммерческих туристских структур в США настолько высок, что субъекты туристской деятельности решают вопросы управленческого характера, и необходимость в существовании единого государственного органа управления просто отпала. В Египте туризм - основной источник пополнения бюджета, поэтому в государстве сформирована жесткая централизованная система управления отраслью. Франция - лидер международного туризма, принимает ежегодно более 70 млн. туристов. Вероятно, структура управления в туризме этого европейского государства для Украины будет представлять наибольший интерес.

Цель. Провести анализ эффективности современной системы управления курортно - рекреационным, туристическим комплексом Автономной Республики Крым.

Задачи: изучить исторические особенности формирования системы управления в туризме при плановой экономике и в современных условиях;

- предложить оптимальную систему управления туристской отраслью в современных условиях;
- научно обосновать структуру регионального управления в туризме Автономной Республики Крым.

ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТУРИЗМЕ НА ПРИМЕРЕ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Актуальность исследуемой проблемы. В последние годы активизировался интерес к вопросам регионального управления в туризме. Среди наиболее значительных публикаций, затрагивающих проблемы оптимизации управления следует отнести работы Пирожника И.И [7], Зеркина Д.П., Игнатова В.Г.[2], Литовкиной О.П., Федорова М.М [5], Хлопяка С.В.[10], Питерса Т. Уотермена Р.[9].

Особый интерес представляет работа Исаева В.А., одного из авторов российского учебника “ Менеджмент туризма”. Автор учебника региональный менеджмент относит к отрасли экономической науки, занимающейся изучением экономических и социальных факторов и явлений, которые обуславливают функционирование хозяйства регионов, а также разработку форм и методов управления этим процессом. Исаев В.А. относит органы государственного управления к субъекту регионального менеджмента, т.к. эти структуры осуществляют региональное управление. Однако автор считает: “...невозможным на материалах одной хозяйствующей организации выявить тенденции функционирования территориального хозяйства как потенциального сегмента рынка; ... невозможным выявить факторы, влияющие на организацию извне лишь на ее собственных материалах; для этого необходимо знание условий и факторов экономической жизни территории...”[6, с. 120-121].

Теоретические знания о географии управления наиболее полно обобщены в работах московских ученых В.Л. Бабурина, Ю.Л. Мазурова. Ученые считают, что география, будучи единой наукой в силу своего основного научного метода пространственного анализа, находится в сферах научных связей – природной и общественной.

Под территориальными аспектами управления авторы подразумевают пространственный подход к внутренним и внешним связям, проявляющихся в размещении, организации, регулировании явлений в пространстве.[1, с. 10].

Теоретические знания о географии управления наиболее полно обобщены в работах московских ученых В.Л. Бабурина, Ю.Л. Мазурова. Ученые считают, что география, будучи единой наукой в силу своего основного научного метода пространственного анализа, находится в сферах научных связей – природной и общественной.

Под территориальными аспектами управления авторы подразумевают пространственный подход к внутренним и внешним связям, проявляющихся в размещении, организации, регулировании явлений в пространстве.[3, с. 10]. При решении задач управления в туризме на региональном уровне необходим географический подход, т.к. перед нами встают территориальные комплексные задачи. Методологический инструментарий экономической социальной географии позволяет объяснить природные и общественные закономерности рекреационного комплекса. В этом случае понятие территориально рекреационного комплекса намного шире, нежели понятие «туристическая деятельность» и «курортология»[1].

Объектом управления на региональном уровне выступает базисная модель рекреационной системы, состоящая из взаимосвязанных подсистем: группы отдыхающих, природного и культурно-исторического потенциала,

В наших публикациях рассмотрены основные составляющие блоки данной модели. Относительно «органа управления» вопрос не рассматривается в публикациях по экономической социальной географии, т.к. с появлением отдельной дисциплины « Менеджмент в туризме», сама система управления перестала быть предметом исследования.

Мы считаем это основной ошибкой, которая привела научных подходов к решению животрепещущего вопроса эффективности функционирования туристских регионов и туристской отрасли в целом.

Результаты исследования. Международный туризм развивается в условиях рыночных отношений около 200 лет. За этот период превратился в ведущую отрасль многих развитых капиталистических стран. Толчком для развития туризма в бывшем Советском Союзе послужила НЭП (новая экономическая политика). Создаются отделы ближних и дальних экскурсий при Наркомпросе. Изучением управления в туризме занимается Московский институт методов внешкольной работы кафедры экскурсионного дела МГУ, экскурсионные секции Главгитпросвета и др. В этот период выделились органы государственного управления туризмом – профсоюз, ВЛКСМ и Наркомпрос. Для развития иностранного туризма решением Совета Труда и Оборона было создано в 1929 году – всесоюзное общество «Интурист».

В 1930 г. произошло слияние АО «Советский турист» с Обществом пролетарского туризма, создается Всероссийское добровольное общество пролетарского туризма и экскурсий (ОПТЭ). В 1936г. ОПТЭ упраздняется, его материально-техническая база передается профсоюзам. При ВЦСПС создается Туристско-экскурсионное управление (ТЭУ ВЦСПС). В течение 1937-1946гг. проводится комплексная реорганизация структур управления. Их основой стало жесткое централизованное планирование и управление, которое сохранялось до 1990г. В 1962г создается система Советов по туризму, руководство которой осуществлял Центральный Совет ВЦСПС по туризму. Для решения вопросов международного обмена было создано Бюро международного молодежного туризма «Спутник».

В мае 1970 г создается Главное управление по иностранному туризму, а затем объединение «Интурист». В 1983г Интурист преобразуется в Государственный комитет по иностранному туризму. Каждая из созданных управленческих структур обеспечивала вертикальную систему управления отраслью, «контролировала и работала» на своем секторе туристского рынка. Туристической деятельностью начинают заниматься Министерства обороны и образования, которые создают самостоятельные структуры управления. Формируется соответственно своя материально-техническая база, представленная санаториями, эвакоприемниками, пионерскими оздоровительными лагерями, автобусными парками. Фактически лечебным туризмом занималось Министерство здравоохранения, располагавшее широкой сетью санаториев и пансионатов с лечением, где пациенты проходили курс реабилитации.

Таким образом, в Советском Союзе была сформирована многосекторная вертикальная система управления, которая после распада Союза проявляется в

ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТУРИЗМЕ НА ПРИМЕРЕ АВТОНОМНОЙ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

ведомственной разобщенности управления субъектами индустрии туризма. Наиболее ярко это проявляется в Автономной Республике Крым. Занимая около 4,5% площади Украины, Крымский полуостров концентрирует 29,6 % объема всех рекреационных ресурсов, 10% емкости гостиничного фонда, 40% емкости здравниц. В свою очередь индустрией рекреации владеют более 80 ведомств.

Законодательная база позволяла многочисленным ведомствам, крупным предприятиям, управленческим государственным структурам строить в курортных зонах оздоровительные и лечебные предприятия, управлять своей собственностью.

Несовершенство нормативно-правовой базы туризма в Украине исключило из вертикальной системы управления субъекты санаторно-курортного комплекса, которых только в Автономной Республике Крым насчитывается 623 на 15 тыс. мест. Однако деятельность этих многочисленных предприятий вопреки международным нормам и правилам не считается туристической, несмотря на то, что пансионаты, дома отдыха, санатории обслуживают туристов, прибывших с целью отдыха, лечения (рекреационный, лечебный туризм). Принимая туристов из России, других государств, предприятия курортно-рекреационного комплекса занимаются внешнеэкономической туристской деятельностью. На сегодняшний день законодательная база Украины позволяет этим предприятиям заниматься данным видом деятельности без лицензий.

Санаторно-курортный комплекс АР Крым находится в формальном управлении Министерства курортов и туризма, не имеет вышестоящего органа управления. Государственная туристическая администрация Украины получила право оперативного управления санаторно-курортным комплексом только в 2002 г.

Исторические особенности формирования системы управления в туризме, сложившиеся за годы советской власти и в период перехода к рыночной экономике, накладывают определенный отпечаток на современную систему регионального управления. Молодое украинское государство не имеет опыта предшествующих поколений в управлении туристской отраслью, тем более в условиях рыночных отношений, формирует национальную систему управления специфической туристской отрасли путем проб и ошибок.

Постоянные реорганизации, происходящие в органах исполнительной власти туристской отрасли отрицательно сказываются на экономической эффективности ее функционирования. Многие функции, которые выполняли органы профсоюзного управления в годы Советской власти, потеряны при формировании новых структур. Например, при разделе Советского Союза в Украину лишилась научных и научно-исследовательских лабораторий и институтов по туризму, централизованной системы повышения квалификации кадров. ВЦСПС в свое время играл роль главного аккумулятора денежных средств, которые пополняли не только социальные фонды, но служили мощным внутренним резервом укрепления материально-технической базы, источником финансирования новых туристских объектов: гостиниц, канатных дорог, ресторанов.

В Автономной Республике Крым наблюдается низкая рентабельность туристских предприятий даже в регионах являющихся туристскими центрами (Симферополь -3%, Ялта- 0%,Евпатория 3,2 %, Феодосия- 9,7%). Коэффициент

загрузки санаторно-курортных учреждений составляет 50-45%, нерационально используется туристско-ресурсный потенциал. Стихийно, без генеральных планов застраиваются рекреационные земли в экологически перегруженных регионах. При этом бесхозными остаются территории с туристской точки зрения не менее привлекательные, но требующие значительных финансовых затрат на создание необходимой инфраструктуры, например, Ленинский, Раздольненский, Черноморский районы, гг. Саки, Щелкино, Белогорск, Старый Крым. Эти города и регионы располагают уникальными лечебными ресурсами, памятниками природы истории, культуры и могут стать туристскими жемчужинами Крымского полуострова. Многочисленные недостатки в формировании туристских регионов связаны с низкой эффективностью существующей системы управления отраслью.

Методические подходы разработки концепции. Для понимания главных проблем регионального управления в туризме следует четко оговорить, что результатом деятельности туристских предприятий являются туристские услуги в целом или их отдельные составляющие, а именно: размещение, питание, трансфер, дополнительные услуги. Следовательно, смысл корпоративного управления заключается в решении вопросов текущего и перспективного планирования, организации всего процесса «производства» туристских услуг, подбора, расстановки, обучения кадров, маркетинговой системы обеспечения качества услуг и всех видов контроля.

Классические функции управления неприемлемы, когда речь идет о региональном, государственном уровне управления в туристической отрасли. Для решения задачи необходим географический подход, т.к. перед нами встают территориальные комплексные проблемы. Методический инструментарий экономической социальной географии позволяет объяснить природные и общественные закономерности в формировании и развитии рекреационного комплекса в целом. Французская модель управления туристской отраслью наиболее приемлема для Украины.

Функции управления предлагается распределить на четыре уровня, что позволит исключить дублирование задач, при слаженной работе и взаимодействии обеспечит эффективное управление всеми составляющими территориального рекреационного комплекса.

Структура управления в туризме Автономной Республики Крым:

I. Уровень.

1.1. Комиссия по разработке нормативно-правовых документов, регламентирующих функционирование отрасли. (При Верховном Совете АРК).

1.2. Научно-исследовательская лаборатория по туризму. (На базе Таврического национального университета им. В.И. Вернадского).

1.3. Институт повышения квалификации туристских кадров.(Институт последиplomного образования)

Главные задачи: создание нормативно-правовой базы туризма и курортов, разработка и внедрение инновационных проектов, маркетинговые исследования, разработка новых методик, издание учебников, подготовка кадров, связь с учебными заведениями.

**ГЕОГРАФИЧЕСКИЕ ОСОБЕННОСТИ ОПТИМИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ
СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ В ТУРИЗМЕ НА ПРИМЕРЕ АВТОНОМНОЙ
РЕСПУБЛИКИ КРЫМ**

II. Уровень (при Министерстве экономики АРК).

2.1. Отдел стратегического планирования по туризму;

2.2. Управление международного туризма

отделы:

- внешних связей и протокола;
- договорной работы;
- зарубежные Представительства.

Задачи: координация министерств и ведомств по вопросам развития туристской отрасли, ее инфраструктуры, материально-технической базы, предприятий индустрии туризма всех форм собственности и ведомственной подчиненности. Заключение межправительственных договоров по иностранному и зарубежному туризму, привлечение иностранных туристов, визовая поддержка, реализация национального турпродукта. Разработка стратегии (концепций, долгосрочных, комплексных программ). Финансовая поддержка и регулирование отрасли. Работа с инвесторами, их привлечение в Крым, создание благоприятных условий для партнерства, работа с банками. Создание ипотечного фонда для финансирования и стимулирования развития материально-технической базы малого бизнеса в туризме.

III. Уровень.

3.1. Департамент по туризму.

- отделы:

- туристских ресурсов;
- инвестиций и поддержки малого бизнеса;
- музеев и зрелищ;
- туризма;
- курортов;
- маркетинговых исследований, рекламы и статистики.

Задачи: контроль за использованием рекреационных земель, ведение реестра туристских ресурсов. Формирование госзаказа по реставрации, реконструкции объектов туризма, строительству антропогенных объектов. Развитие шоу-бизнеса, реконструкция, перевооружение музеев. Разработка целевых программ развития курортов, перспективных видов туризма, изучение и обобщение опыта работы. Проведение маркетинговых исследований, сбор статистических данных, проведение рекламных компаний, формирование положительного имиджа Крымского региона .

IV. уровень

4.1. Местные туристские администрации.

Задачи: выдача лицензий, сертификация базы размещения туристов, гостиниц, поддержка общественных организаций, контроль за качеством обслуживания, стимулирование разработок национального турпродукта, новых форм обслуживания, изучение, обобщение и распространение передового опыта работы.

- Хозрасчетные структуры
- Выставочно-конгрессный центр;
- Отраслевой банк;
- Центр спелеотуризма;

- Круизное бюро;
- Центр самодеятельного туризма.

Выводы. За годы существования молодого украинского государства многократно менялись структуры управления в туристской отрасли. Однако проведенные структурные преобразования не привели к экономическому подъему отрасли. Принятый новый закон « О туризме» и введенный в действие с января 2005 года усугубил экономическую ситуацию не только в туристской отрасли, но и в санаторно-курортном комплексе. На туристском рынке исчезло большое количество турфирм, ранее непосредственно сотрудничавших с санаториями и помогавших в их загрузке. Вновь созданные фирмы – туроператоры не в состоянии заполнить здравницы и компенсировать нарушенные связи. Существующая структура управления в туризме Автономной Республики Крым не позволяет решать вопросы стратегического развития отрасли, укрепления материально- технической базы, эффективного использования туристских и курортно-рекреационных ресурсов, активно заниматься привлечением иностранных туристов . Реорганизация структуры управления в туризме – объективная необходимость на современном этапе развития общества.

Список литературы

1. Бабурин В.Л., Мазуров Ю.Л. Географические основы управления. Курс лекций по экономической и политической географии. Учеб. Пособие. – М.: Дело, 2000 – 288с.
2. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления. Курс лекций. – Ростов на Дону: издательский центр и «МарТ», 2000г.- 448с
3. Карташевская И.Ф. Географические аспекты управления туризмом/Культура народов Причерноморья. № 34. Ноябрь 2002г с 173-179
4. Карташевская И.Ф. Методические основы формирования модели управления рекреационной отрасли \ \ Материалы второй международной научно-практической конференции «Туризм на пороге III тысячелетия» (г. Ялта, 26-28 сентября 2001г.) 34-39 с.
5. Литовка О.П., Федоров М.М. Некоторые проблемы управления природопользованием. / Изв. Рус. геогр. Об-ва. 1999. /3/ №3 38-42с
6. Менеджмент туризма: Основы менеджмента: Учебник.- Финансы и статистика, 2002.-352с.
7. Пирожник И.И. Основы географии туризма и экскурсионного обслуживания:[Учебное пособие для геогр. Спец. Вузов.]. – Мн.: из-во «Университетское», 1985 – 253с
8. Туристский терминологический словарь/Справочно – методическое пособие/Авт. – сост. И.В. Зорин, В.А.Квартальнов. – М.: Советский спорт, 1999.- 664 с..
9. Питерс.Т. Уотермеи. Р В поисках эффективного управления.-М.: « Прогресс» . 1986.-412с.
10. Хлопяк С.В. Напрями реформування механізму управління індустрії туризму в Україні. /Туристично -краєзнавчі дослідження. Випуск 3. – К.: ЧП Ільченко, 2000р. – 81-92с

Поступило в редакцию 01.12.2005 г.