

Функциональная система управления агроэкотуризмом

Н. Г. БАРКОВА, С. Ю. ЛЕВАНОВ

В статье предлагается создание гармоничной системы управления, основанной на кооперации государственных и общественных структур, что будет способствовать эффективному развитию агроэкотуризма в Республике Беларусь.

Ключевые слова: агроэкотуризм, сельский туризм, система управления, государственное управление.

Harmonious management system based on governmental authority and social structure cooperation should be set up for effective and potential agroecotourism development in the Republic of Belarus.

Keywords: agroecotourism, rural tourism, management system, governance.

Агроэкотуризм (АЭТ) в Республике Беларусь выступает потенциальным инструментом для развития сельских территорий. Вследствие появления этой новой для нашей страны сферы деятельности, связанной с обслуживанием населения Беларуси, а также туристов из ближнего и дальнего зарубежья, требуется создание стройной, национальной системы управления АЭТ.

АЭТ, как любая другая хозяйственная деятельность, находится в прямой зависимости от реального состояния страны и деревни. Успех его развития зависит от экономических и общественных изменений сельской местности, от возможности получения финансовой поддержки и кредитования, от организованных действий органов управления и самоуправления, местной общественности и др. По мнению А. А. Бакановой (2005), каждый из органов управления в туристической отрасли должен иметь определенные функции, решать конкретные задачи и обладать совокупностью прав и обязанностей [1]. А эффективное функционирование туризма невозможно без планирования, регулирования, координации и контроля со стороны структур, ответственных за его развитие. Это обуславливает необходимость разработки и реализации научно обоснованной системы управления туризмом [2]. Поэтому исследование вопросов совершенствования системы управления АЭТ путем постановки целей, определения задач для управляющих структур всех уровней и их реализация через налаживание сотрудничества между государственными и негосударственными организациями представляет научный интерес.

По своей сути управление АЭТ представляет собой целенаправленное управляющее воздействие на него со стороны органов (субъектов) управления в целях организации, поддержания режима деятельности, сохранения качественной специфики и совершенствования [1].

Цель настоящей статьи – охарактеризовать функционирующую в современных условиях в Республике Беларусь систему управления АЭТ и предложить возможные пути ее совершенствования в первую очередь на районном и местном уровнях. Для этого, на первоначальном этапе, необходимы оптимизация функциональной структуры управления, уточнение функций управляющих органов и конкретизация возлагаемых на них задач.

В современных условиях управление АЭТ является одним из направлений деятельности имеющихся и функционирующих органов управления туризмом и построено на основе системы органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В сложившейся в Республике Беларусь системе управления туризмом (а значит и АЭТ) можно выделить три основных уровня менеджмента: национальный, областной и районный, где органы управления (субъекты управления нижестоящих уровней) являются объектом (объектами) управления вышестоящих уровней (рисунок 1).

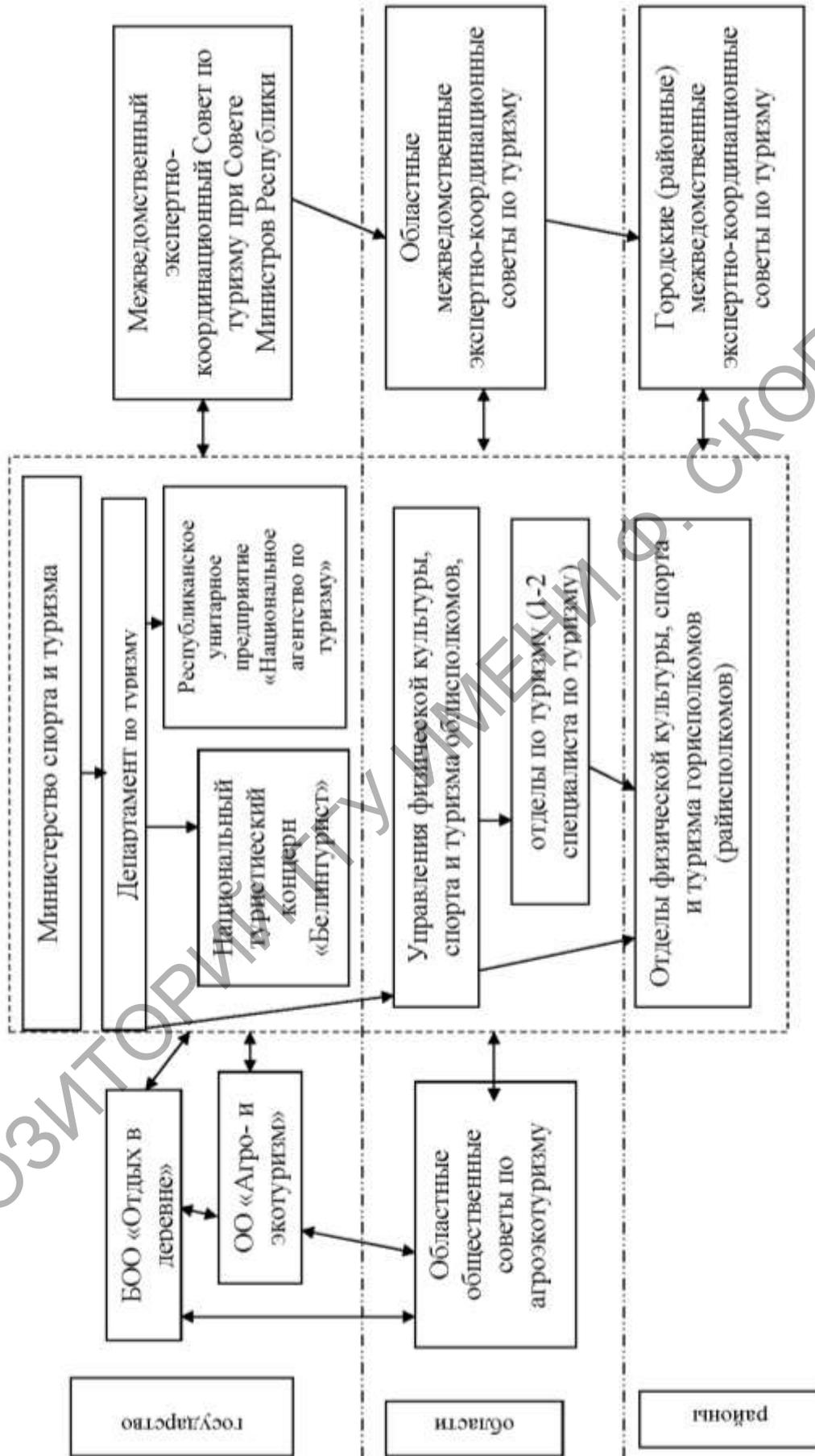


Рисунок 1 – Система управления АЭТ в Республике Беларусь (источник: собственная разработка)

В нашем государстве на высшем уровне управления особое внимание уделяется развитию нормативной базы АЭТ (Указы Президента № 372 «О мерах по развитию агроэкотуризма в Республике Беларусь» и № 185 «О некоторых вопросах осуществления деятельности в сфере агроэкотуризма»), которая признается зарубежными специалистами как лучшая в Европе.

Государственную туристическую политику проводит Министерство спорта и туризма, находящееся в подчинении Совета Министров Республики Беларусь и осуществляющее управление туристической деятельностью на национальном уровне путем разработки нормативно-правовых актов, лицензирования, содействия в продвижении туристического продукта на внутреннем и внешнем рынке, защиты прав и интересов потребителей, налогового и таможенного регулирования, проведения научных исследований и др.

В контексте государственного управления туризм и АЭТ имеют специфические особенности, выражающиеся в том, что в реализации туристической политики принимает участие около 20 министерств и ведомств (экономики, финансов, культуры, иностранных дел и т. д.), что затрудняет быстрое и эффективное принятие управленческих решений в области туризма. В целях совершенствования взаимодействия государственных органов, общественных объединений, участников туристической деятельности и субъектов туристической индустрии по вопросам создания благоприятных условий для устойчивого развития туризма в Республике Беларусь, повышения его экономической эффективности, формирования конкурентной среды в 2002 г. при Совете Министров Республики Беларусь создан Межведомственный Экспертно-координационный совет по туризму. Аналогичные структуры созданы в областях и районах страны.

При всех положительных моментах функционирования этих структур необходимо отметить, что их работа на сегодняшний день мало затрагивает сферу АЭТ. Советы не ориентированы на совместную работу с негосударственными организациями (об этом свидетельствует тот факт, что в состав Гродненского координационного совета входят специалисты-управленцы государственных структур, и нет ни одного представителя частного бизнеса, заинтересованного в развитии АЭТ).

На уровне областей управление туризмом и АЭТ в нашей стране осуществляют управления физической культуры, спорта и туризма областных исполнительных комитетов, представленные отделами или секторами туризма (2–3 работника). В районах – районные и городские отделы физической культуры, спорта и туризма (в штатном расписании лишь некоторых из них имеются ставки специалистов по туризму).

Областные и районные управляющие структуры не в полной мере обеспечивают решение проблем развития АЭТ, поскольку еще до недавнего времени они были ориентированы в основном на развитие спорта и физической культуры и в меньшей степени – туризма в целом и АЭТ, в частности. Основная причина такого отношения нам видится в неподготовленности специалистов, а также в «боязни» и нежелании начинать нечто новое и брать на себя за это ответственность. По мнению О. Мозговой (2006), сегодня функции реализации политики экотуризма в районах, прежде всего, возложены на областные управления, что далеко не в полной мере позволяет стимулировать его развитие [3]. Такой же вывод можно сделать и относительно АЭТ, когда спускаемые сверху указания, как правило, не учитывают особенности местности, желания и возможности местных жителей и т. д. При этом во всем мире складывается тенденция, когда управление туризмом в целом и АЭТ в частности, становится одной из главных функций администрации района (которая и выступает органом управления всеми видами туризма данного уровня). Усиливается дифференциация агротуристической политики на районном и местном уровнях, децентрализация управления и регулирования деятельностью [1, 3].

Как видно из рисунка 1, на республиканском уровне успешному становлению и развитию АЭТ содействуют не только государственные, но и негосударственные организации и учреждения, в том числе некоммерческие (общественные) и коммерческие, основная роль которых заключается в поддержке хозяев сельских усадеб, создании положительного имиджа страны на мировом рынке и т. п. Среди подобного рода организаций можно выделить:

- Белорусское общественное объединение «Отдых в деревне»;
- ОО «Агро- и экотуризм»;
- Областные общественные советы по развитию АЭТ;
- Белорусский Союз фермеров и др.

Однако функциональный союз между этими организациями и государственными структурами управления недостаточный, приводящий к отсутствию как таковой системы управления АЭТ.

Таким образом, складывающаяся в настоящее время в республике система управления АЭТ пока еще находится на неудовлетворительном организационном уровне. Формирование эффективной системы управления требует тонкого подхода на всех уровнях управления и является одной из важных задач органов государственной власти, органов самоуправления, негосударственных организаций. Детальная проработка структуры органов управления, конкретизации их задач на уровне областей и районов позволит более результативно решать вопросы развития всего белорусского АЭТ и продвижения его на мировой туристический рынок.

Учитывая мировой опыт управления в сельском туризме, мы предлагаем рассматривать в качестве приоритетных следующие важнейшие направления деятельности в сфере АЭТ для государственного и негосударственного секторов:

- государственный сектор должен отвечать за формирование политики и нормативно-правовой базы, развитие инфраструктуры, туристические информационные услуги и в некоторой степени – за разработку турпродуктов (создание базы для их разработки) и образование;
- негосударственные организации должны возглавлять маркетинг, стратегическое руководство, разработку турпродуктов (практическую), а также консультировать государственные структуры по вопросам формирования политики АЭТ.

Руководствуясь территориально-административным разделением, мы предлагаем выделить в системе управления АЭТ иерархические уровни: национальный, областной, районный и локальный (местный). В соответствии с выделенными уровнями могут быть определены соответствующие задачи:

- на национальном уровне – разрабатывается национальная политика АЭТ, соответствующая общим задачам устойчивого развития, создаются механизмы ее реализации, соответствующая законодательная база;
- на областном уровне – оцениваются имеющиеся ресурсы сельской местности, разрабатывается концепция долгосрочного развития АЭТ в области, определяются программные мероприятия на конкретный период времени.
- на районном уровне – согласовывается районная местная политика в сфере АЭТ, гарантирующая охрану природы, культурного наследия и рациональное природопользование.
- на локальном уровне – управление направлено на обеспечение эффективного функционирования конкретных объектов (группы объектов) и контроль качества предоставляемых АЭТ услуг.

В целях совершенствования системы управления АЭТ в Беларуси для областного, районного уровней предлагаем провести ряд преобразований.

На национальном уровне в департаменте по туризму за определенным специалистом закрепить кураторство вопросов развития АЭТ, поскольку этот новый, развивающийся вид туризма нуждается в постоянной поддержке со стороны государства. Концентрация всей информации у одного специалиста позволит объективно отслеживать возникающие малейшие изменения в динамике развития АЭТ, собирать данные о проблемах его развития и оперативно решать их, а также формировать комплексное представление о необходимых мерах его стимулирования.

В структуре *областного управления* физической культуры спорта и туризма рекомендуем ввести специалиста, курирующего исключительно вопросы АЭТ. Наличие такого ответственного лица позволит концентрировать деятельность на сотрудничестве с негосударственными организациями, ближе контактировать с хозяевами усадеб, координировать деятельность всех заинтересованных государственных и негосударственных структур (районных отделов, хозяев усадеб, общественных советов, филиалов Белаггропромбанка и т. д.).

Развитие АЭТ в областях в первую очередь зависит от способности государственных структур решать организационно-экономические задачи, основные из которых представлены на рисунке 2.

Основные организационно-экономические задачи органов гос. управления в развитии АЭТ в областях	
Экономический блок	Организационный блок
<ol style="list-style-type: none"> 1 Оценка экономической целесообразности программно-целевых мероприятий. 2 Оценка ресурсов и затрат на поддержку рыночной инфраструктуры туристического комплекса. 3 Реализация финансовых механизмов поддержки агроэкотуристического бизнеса. 4 Стимулирование конкуренции и благоприятных условий для агроэкотуристического бизнеса. 5 Эффективное использование субъектами АЭТ туристического потенциала области. 	<ol style="list-style-type: none"> 1 Нормативное регулирование АЭТ на уровне области (совершенствование административных процедур; процессов коммуникации субъектов хозяйствования). 2 Программно-целевое развитие АЭТ. 3 Определение форм поддержки рыночной инфраструктуры всего туристического комплекса. 4 Анализ факторов роста сферы услуг агроэкотуризма в области. 5 Определение методов мониторинга и контроля развития АЭТ в области. 6 Интеграция и позиционирование ресурсов АЭТ области.

Рисунок 2 – Систематизация организационно-экономических задач в управлении АЭТ

Большое значение для функционирования агроэкотуризма имеют составленные во всех областях республики программы его развития на 2009-2010 годы. При этом возникает необходимость разработки областных концепций развития АЭТ на более длительное время, в которых, на основании изучения и анализа имеющихся местных ресурсов (туристических и агроэкотуристических), должны быть четко определены основные модели и указаны направления развития АЭТ, указаны перспективные для этой деятельности районы и микрорайоны.

Основной целью такого нормативного регулирования является создание социально-экономических и организационно-правовых условий для планомерного формирования современного высокоэффективного и конкурентоспособного агроэкотуристического рекреационного комплекса областей в условиях рыночной экономики. Успешный опыт разработки Концепции развития АЭТ имеют Брестская и Гродненская области.

Важной задачей управления АЭТ на областном уровне является создание и постоянное уточнение реестра сельских усадеб (с подробным описанием оказываемых ими услуг, условий пребывания, цены и т. д.), а также перечня туристических ресурсов сельской местности каждого района области.

Комплексный всесторонний подход к решаемым задачам может обеспечить деятельность областных межведомственных экспертно-координационных советов по туризму. Задача расширения и активизации их работы в сфере АЭТ решается путем создания отдела, занимающегося вопросами АЭТ, или эта функция может возлагаться на отдельных специалистов, которые будут тесно сотрудничать не только с управлениями физической культуры, спорта и туризма, но и с представителями негосударственных структур. Для этого в состав членов областных координационных советов по туризму необходимо включать руководителей (представителей) этих организаций, хозяев усадеб, лидеров областных общественных объединений, ученых и т. п. Реализация этого положения на практике должна способствовать концентрации внимания широкого круга специалистов на вопросах развития АЭТ в областях.

Анализируя опыт сельского туризма в других странах, необходимо отметить, что наиболее активную роль в его развитии играют союзы или общества по туризму на уровне районов и микрорайонов, а также межрегиональные партнерства [4, 5]. Эти структуры совместно с государственными органами осуществляют управление и контроль на региональном уровне, занимаются планированием и содействием развития АЭТ.

Негосударственным саморегулируемым организациям в Республике Беларусь необходимо отводить особое место в управлении туризмом на районном и на областном уровнях. Такими организациями могут быть различные ассоциации, фонды, бизнес-центры и другие подобные им организации, которые, на наш взгляд, должны принимать активное участие в разработке областных и районных программ развития АЭТ. Среди задач, решаемых такими организациями, также можно выделить: консультирование населения по различным аспектам предпринимательской деятельности в сфере АЭТ; оказание помощи в составлении бизнес-планов; обучение населения; содействие в продвижении инвестиционных проектов; контроль возврата заемных средств и их целевого использования и ряд других специфических задач.

Как показывает мировая практика АЭТ, важную роль в управлении его развитием следует отводить *районам*, поскольку именно на их подведомственной территории находятся объекты туристического интереса, а местное население оказывает большинство туристических услуг. Для ускоренного развития белорусского АЭТ в системе управления необходимо руководствоваться принципом децентрализации (передачи функции управления на районный и местный (локальный) уровни), создавать стимулирующие условия и совершенствовать механизмы регулирования развитием АЭТ в каждом отдельном районе с целью максимального использования его туристического и агротуристического потенциала.

Увеличение значимости районного и местного (локального) уровней во всей системе управления АЭТ, расширение их функций приведет к осознанию местными жителями своей значимости в принятии решений, касающихся развития этого вида туризма в конкретной местности.

Мы разделяем мнение Бакановой А. А. (2005 г.) в том, что в зависимости от роли, которую играет туризм в социально-экономической жизни конкретного района, непосредственно заниматься вопросами эффективного функционирования всех видов туризма могут профильные отделы или отдельные специалисты [1]. Поэтому органы управления АЭТ районного уровня должны решать следующие основные задачи:

- оценивать возможности по развитию АЭТ на подведомственной территории (сбор, анализ и организация информации о субъектах и объектах АЭТ деятельности), создание реестра туристических ресурсов;
- разрабатывать программные мероприятия, направленные на развитие АЭТ на территории района, развитие местной инфраструктуры;
- проведение политики привлечения местных жителей к деятельности в сфере АЭТ, в том числе путем формирования у них позитивного отношения к АЭТ и туристам, обучения населения работе в этой сфере;
- содействовать хозяевам усадеб в разработке агротуристического турпродукта, отвечающего специфике дестинации, и его продвижение, в том числе путем организации и проведения событийных мероприятий (фестивалей, праздников и т. п.);
- совершенствовать процессы коммуникации субъектов хозяйствования, взаимодействие с организациями бизнес-сообщества и т. д.;

Разработка на районном уровне программных мероприятий как главного инструмента управления должна быть направлена на увеличение эффективности межотраслевого сотрудничества в сфере развития АЭТ. Таких программ в Республике Беларусь пока нет. Примером научно-обоснованной программы развития сельского туризма может являться Целевая программа «Развития сельского туризма на территории муниципального образования «Людейнопольский район Ленинградской области» на 2002-2003 гг. (Российская Федерация). В ней четко определены цель и задачи. Целью программы заявлено создание развитой и устойчивой инфраструктуры сельского туризма на территории муниципального образования, и как итог рост благосостояния сельских жителей за счет обеспечения их занятости и увеличения

доходов путем предоставления разнообразных услуг и реализации сельскохозяйственной продукции, потребителями которых будут туристы [1].

Управление АЭТ на локальном (местном) уровне как наиболее приближенном к объектам туристического интереса и к туристам должно обеспечивать эффективное функционирование конкретных объектов (или группы объектов). Одним из вариантов успешного выполнения этой задачи является создание агроэкотуристических кластеров¹.

По данным нашего исследования, большинство сельских усадеб Гродненской области для организации дополнительного сервиса используют только свои возможности и не привлекают партнеров со стороны. А вместе с тем такие возможности имеются. Примером в Гродненском районе может служить территория Августовского канала. Хозяева сельских усадеб в близлежащих населенных пунктах имеют возможность привлекать к сотрудничеству различные государственные и коммерческие организации, а также частных предпринимателей с целью разнообразия оказываемых туристических услуг, повышения их качества. Сотрудничество сельских усадеб с различными по сфере деятельности субъектами хозяйствования (ремесленные мастерские, аквапарк, конно-спортивные школы и т. п.) обеспечивает привлекательность мест туристического посещения, дает возможность хозяевам сельских усадеб реализовать как сезонное, так и постоянное предложение туристических услуг с большей эффективностью.

Создание агроэкотуристических кластеров на территории одной или нескольких деревень с привлечением широкого спектра участников позволит расширить перечень предоставляемых дополнительных туристических услуг, повысить качество отдыха в деревне, увеличить число туристов в холодный период года и т. д. Подобная сервисная интеграция будет стимулировать спрос на АЭТ, развитие сотрудничества с туроператорами, способствовать росту доходов хозяев сельских усадеб и привлекательности местного туризма для населения других районов, областей и, возможно, государств. Формирование турпродукта участниками агроэкотуристического кластера схематично представлено на рис. 3.

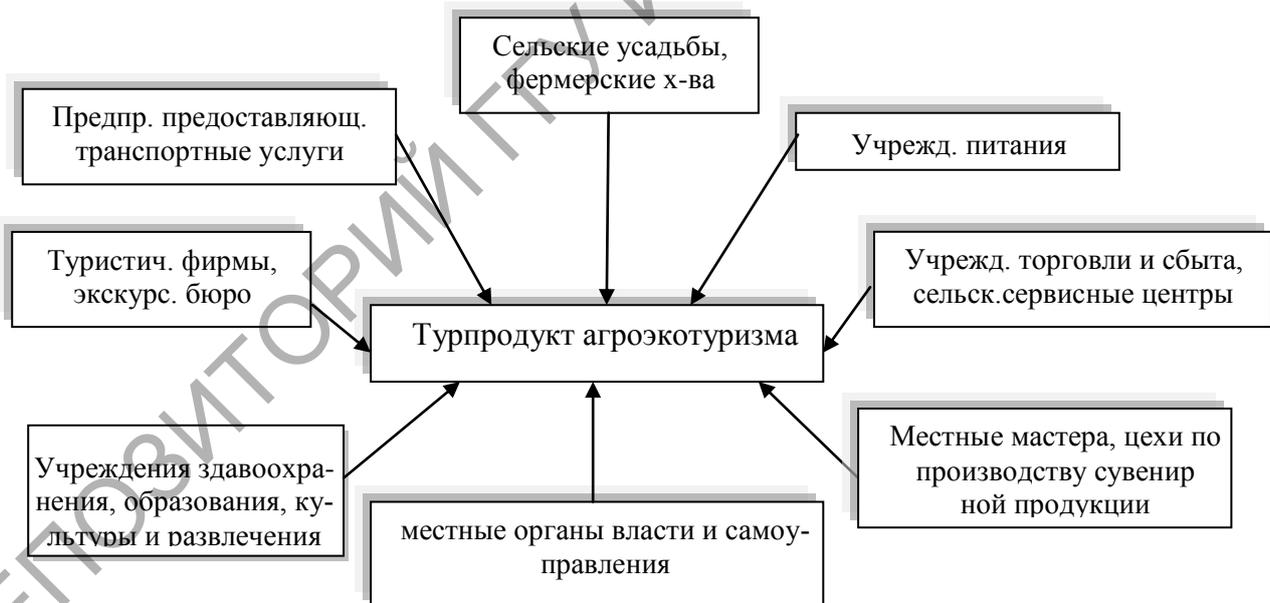


Рисунок 3 – Формирование турпродукта участниками агроэкотуристического кластера

Такая организация АЭТ деятельности на локальной территории требует четкого регулирования. Управление на этом уровне может осуществляться как самим собственником сельской усадьбы, так и советом кластера или другими аналогичными органами, создаваемыми хозяйствующими субъектами в рамках действующего законодательства Республики Беларусь.

¹Агроэкотуристический кластер представляет собой группу географически локализованных и взаимосвязанных субъектов сельского туризма и других различных организаций, взаимодополняющих друг друга и усиливающих конкурентные преимущества данной территории и кластера в целом [6].

Для развития АЭТ на локальном уровне должны решаться следующие задачи:

- открытость деятельности субъектов АЭТ;
- консолидация действий всех заинтересованных сторон в организации новых агроусадьб, расширении пакета туруслуг уже работающих субъектов хозяйствования, разработке специализированных агроэкотуристических маршрутов, а также позиционировании на рынке конкурентоспособного турпродукта данной территории и т. д.;
- стимулирование повышения уровня культуры гостеприимства;
- проектные инициативы;
- создание самодеятельных организаций бизнес-сообщества с целью повышения уровня доверия друг к другу, а также со стороны субъектов других уровней управления.

Примером успешно развивающегося агроэкотуристического кластера в рамках одного населенного пункта можно назвать кластер сельского туризма в деревне Комарово (Мядельский район, Минской области), который был создан членами общественного объединения "Женщины за возрождение Нарочанского края" совместно с жителями деревни Комарово. В рамках кластера сельские усадьбы совместно с действующими пекарней, кафе, сувенирной лавкой и другими инфраструктурными объектами села, органично дополняя друг друга, представляют собой целостную структуру по оказанию туристических услуг. Координация и управление этой деятельностью осуществляется при участии центра Поддержки сельского предпринимательства.

Такой положительный опыт может быть рекомендован для внедрения на других территориях с обязательной поправкой на местные специфические туристические и агроэкотуристические ресурсы.

Таким образом, для обеспечения динамичного развития АЭТ в Республике Беларусь необходимо формирование эффективной системы управления, основанной на сотрудничестве государственных и общественных структур. При этом одним из требований эффективности управления АЭТ является отказ от жесткой централизации принимаемых решений и предоставление возможности принятия управленческих решений на местных уровнях. В то же время создание многоуровневой системы управления АЭТ с четким разграничением полномочий между органами управления функций и решаемых задач будет способствовать повышению эффективности управления, обеспечению устойчивого функционирования и развития АЭТ.

Литература

1. Баканова, А. А. Формирование и реализация системы развития сельского туризма в регионе: автореф. дис. ...канд. экон. наук: 08.00.05 А. А. Баканова. – Санкт-Петербург, 2005. – 24 с.
2. Каленик, Д. В., Программы управления туризмом в Республике Беларусь / Д. В. Каленик // Проблемы управления: научно-практ. Журнал. – 2008. – № 4 (29). – С 207-211
3. Мозговая, О. Современные мотивации развития экологического туризма и механизмы его регулирования / О. Мозговая // Журнал международного права и международных отношений. – Минск. – 2006. – № 4. – С. 96-100.
4. Клицунова, В. Сельский туризм Беларуси: Истоки и перспективы / В. Клицунова // Беларусь в мире. Политика, экономика, безопасность. – 2004. – № 3. – С. 35
5. Гайдукевич Л. М. Международный опыт и перспективы развития сельского туризма в Беларуси / Л. М. Гайдукевич // Труд. Профсоюзы. Общество. – 2007. – № 4. – С. 86-89.
6. Еременко, А. Ю. Формирование кластерной модели развития субъектов хозяйствования сельского туризма в Украине / А. Ю. Еременко / Київський національний торговельно-економічний університет / електронний ресурс http://www.rusnauka.com/NTSB_2006/Economics/6_jeremenko.doc.htm - дата доступа - июнь 2008 г.