



**Тотонова Елена Егоровна,**

кандидат географических наук, доцент института зарубежной филологии и регионоведения ФГАОУ ВПО «Северо-восточный федеральный университет им. М. К. Аммосова», г. Якутск

[elena.totonova@mail.ru](mailto:elena.totonova@mail.ru)

## Формирование системы управления туризмом на муниципальном уровне (на примере Республики Саха)

**Аннотация.** В работе анализируются особенности формирования управления туризмом. Выявлено, что развитие местного самоуправления является потенциалом развития территории проживания коренных народов. Доказано, что развитие туризма – адаптационная отрасль экономики, легко приспособляемая к рынку, и одно из направлений повышения конкурентоспособности муниципальных образований. Для анализа пространственного развития обосновано использование туристского зонирования и территориального маркетинга.

**Ключевые слова:** туризм, коренные народы, местное самоуправление, экономика, развитие территории, зонирование, территориальный маркетинг.

**Раздел:** (04) экономика.

Становление местного самоуправления в северных регионах России имеет свои особенности, вызванные суровыми природно-климатическими условиями, большими территориями, низкой плотностью населения, этнокультурными особенностями, слабой транспортной доступностью. Для отдаленных муниципальных образований Севера трудности вызывают отсутствие учреждений территориальных органов государственной власти, отделений банковских учреждений, предприятий связи, дефицит местных бюджетов, нехватка квалифицированных кадров [1].

Муниципальные органы несут ответственность за развитие своей территории, поскольку, являясь низовым уровнем публичной власти, взаимодействуют с населением. Исходя из интересов населения, муниципальные власти организуют деятельность большинства сфер жизнедеятельности местного сообщества и несут за нее ответственность [2]. Именно от деятельности органов местного самоуправления во многом зависит сохранение среды обитания малочисленных народов, развитие их культуры, социальное и экономическое благополучие.

Большое разнообразие муниципальных образований Республики Саха, их социально-экономические особенности, культурную самобытность можно рассматривать как благо, поскольку при определенных условиях это способствует повышению конкурентоспособности (см. таблицу).

### Административное деление Республики Саха (Якутия)

Административные единицы	1981 г.	2002 г.	2005 г.	2010 г.	2012 г.
Районы (улусы)	32	34	34	34	34
Города	10	13	13	13	13
Поселки (пгт)	63	57	51	42	42
Наслеги (с/а)	316	354	366	364	364
Сельские населенные пункты	725	588	592	586	586

Источник: [3].



Основным направлением поддержки развития местных общин является стимулирование занятости и самозанятости (в отличие от переселенцев, безработным коренным жителям мигрировать некуда) – прежде всего через укрепление товарного оленеводства и традиционного природопользования (ориентируется на текущее потребление, базируется на традиционных ценностях, требует специальных навыков и комплексного знания местной природной среды) [4].

В Республике Саха (Якутия) существуют две основные формы самоуправления: собственные политические и экономические (с политическими функциями) институты (национальные районы, советы, ассоциации, национальные общины) и участие в различных программах, которые связаны с использованием природных ресурсов территорий. Собственные политические и экономические институты самоуправления коренных народов можно разделить:

- на официальное самоуправление (национальные районы, наслеги, АО);
- общинное самоуправление (кооперативы, родовые общины и др.);
- общественное самоуправление (общественные организации).

Активно работает Ассоциация коренных малочисленных народов (создана в 1989 г.), в состав которой входят ассоциации эвенов, эвенков, юкагиров, долган, чукчей, русских старожилов и союз общин КМНС. Создан Совет по местному самоуправлению при президенте Республики Саха (Якутия). Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Якутии занимается установлением сотрудничества с органами государственной власти и институтами гражданского общества. Основной целью является сохранение и развитие языка, материальной и духовной культуры северных народов, также активное участие в принятии правовых актов, затрагивающих интересы малочисленных народов.

За время работы ассоциации родовые общины и другие организации коренных народов накопили немалый опыт в сфере самоуправления. За последние годы сделано немало для признания прав коренных народов Севера, но требуется кропотливая работа по правому оформлению того, что достигнуто, и формированию правового механизма решения соответствующих проблем. Но общественный статус этих организаций не дает им возможности реально влиять на принятие решений, с ними далеко не всегда считаются в должной мере. В результате Ассоциации КМНС республики преимущественно занимаются возрождением и развитием традиций, культуры, языка коренных народов.

Несмотря на принимаемые меры, положение малочисленных народов Севера в последние десятилетия было осложнено неприспособленностью их традиционного образа жизни к современным экономическим условиям. Низкая конкурентоспособность традиционных видов хозяйственной деятельности обусловлена малыми объемами производства, высокими транспортными издержками, отсутствием современных предприятий и технологий по комплексной переработке сырья и биологических ресурсов.

Интенсивное промышленное освоение природных ресурсов северных территорий Российской Федерации также существенно сократило возможности ведения традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера: из традиционного хозяйственного оборота изъяты значительные площади оленьих пастбищ и охотничьих угодий, часть используемых прежде для традиционных промыслов рек и водоемов в связи с экологическими проблемами потеряла свое назначение [5].

Основным стратегическим приоритетом деятельности органов местного самоуправления является достижение программных целей и задач социально-экономического развития муниципальных образований в соответствии с долгосрочными пла-



нами социально-экономического развития республики, формирование муниципальной инвестиционной политики, создание условий для развития производств, повышения предпринимательской активности населения, повышения уровня жизни населения.

Достичь поставленных приоритетов можно при условии реальной политической и экономической самостоятельности муниципальных образований республики, для чего необходимо решить задачи по снижению уровня дотационности муниципальных образований, внедрению передовых методик и технологий по оптимизации расходов местных бюджетов, совершенствованию их нормативной правовой базы, созданию системы муниципальной статистики, условий для развития местной экономики на основе использования собственного потенциала, развития малого предпринимательства, частного сектора, внедрения инвестиционных проектов, создания эффективной системы подготовки, переподготовки кадров в органах местного самоуправления.

Правительством Республики Саха (Якутия) предоставляется методическая помощь в решении вопросов формирования и исполнения местных бюджетов, управления и распоряжения муниципальной собственностью, земельными участками, формирования муниципальной инвестиционной политики, муниципальной политики поддержки развития малого и среднего предпринимательства, а также создания конкурентной среды в сфере предоставления услуг населению в муниципальных образованиях; по созданию системы муниципальной статистики; по формированию взвешенной муниципальной долговой политики и т. д. [6]

Таким образом, коренные народы переживают сегодня очень сложный этап развития. Несмотря на кризисную социально-экономическую ситуацию в районах их проживания, ухудшающиеся демографические показатели, снижение уровня и качества жизни, жители Севера отличаются устойчивым этническим самосознанием, достаточным образовательным уровнем, обладают собственными этнокультурными институтами и в целом имеют определенные возможности саморазвития. Главное для них в современных условиях – поиск новых критериев развития, оптимальной модели своего будущего. Иначе говоря, их развитие напрямую будет зависеть от активности и сознания самих коренных народов, от политики государства в их отношении, от их роли и месте в системе общегосударственных отношений, от степени интеграции [7].

Развитие постиндустриальной экономики и информационных технологий способствует новому освоению северных территорий. Информационные технологии и коммуникации сейчас меняют все сферы жизни, происходит образование информационной глобальной экономики, способной работать в режиме реального времени в масштабе всей мировой экономики. Сегодня туризм является одной из ведущих отраслей электронной торговли. Быстрыми темпами растет число предприятий электронного туристского бизнеса, расширяется потребительская аудитория туристических услуг, имеющая доступ к электронным сетям. Современный сектор услуг является звеном инновационной экономики и постиндустриального общества, он способствует развитию малого бизнеса, особенно в освоении рынков торговли и общественного питания, деловых и информационных услуг, автотранспорта и др.

Современный подход к развитию муниципальных образований, в основе которого лежит эффективное использование туристского потенциала, рассматривает их территорию как туристское пространство. Это территории с особыми природно-климатическими и туристско-рекреационными ресурсами, в границах которых складываются экономические и социальные взаимоотношения между хозяйствующими субъектами, различными группами населения, властью и туристами по использованию туристских ресурсов [8]. В результате территория рассматривается как рыноч-



ный продукт на туристическом рынке, а для муниципальных образований использование туристических ресурсов становится реализацией конкурентных преимуществ территории. Развитие туризма становится развитием территории, основанным на использовании туристических ресурсов внутри района, которое может привести к локальному развитию.

Мировой опыт показывает, что действия самих органов местного самоуправления по развитию своих поселений достигает наилучшего результата при использовании ими технологий стратегического планирования и управления. При этом такие стратегические планы должны составляться не формально, по «требованию сверху», а быть реальными документами общественного согласия, процесс реализации которых предусматривает участие всех представителей всех слоев и групп местного сообщества. Это обеспечит поиск наилучших способов согласования интересов, что является важным условием устойчивого пространственного развития [9].

Развитие туризма становится развитием территории, основанным на использовании туристических ресурсов внутри района, которое может привести к локальному развитию. Разработка стратегии развития туризма дает возможность создания механизма формирования современного высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса, обеспечивающего значительный вклад в экономику северных регионов.

Разработка стратегии развития туризма помогает избежать негативного влияния туристического сектора на местное сообщество и добиться ощутимых результатов в социально-экономическом развитии территории. Для анализа развития туризма муниципальных образований Республики Саха (Якутия) предложены следующие приоритетные направления [10]:

1. Разработка туристического зонирования как один из методов стратегического анализа территории

Для формирования единого информационного пространства показателей туристических ресурсов, объединяющих ресурсы властей разных уровней, бизнес-структур, местного населения, целесообразно выделить зоны, объединяющих несколько туристических районов, обладающих значительным сходством по природно-ресурсным и историко-культурным признакам. Это позволяет создать для каждой из зон определенный информационный ресурс для обеспечения комплексного анализа и использования его в стратегии социально-экономического развития муниципального района с учетом природно-ресурсных условий.

Зонирование, проведенное с учетом выделенных природных, социальных, экономических факторов, позволяет планировать развитие определенных видов туризма и сопутствующей туристической инфраструктуры с учетом необходимости природопользования, а также сформировать программы рационального природопользования и охраны окружающей среды. В результате районы разных уровней могут рассматриваться в качестве научной основы формирования территориально дифференцированной стратегии развития туризма Республики Саха. Методы пространственного и факторного анализа являются достаточно эффективным способом анализа территориальных различий [11]. При проведении туристического зонирования выявляются закономерности пространственной дифференциации развития рынка туристических услуг и локальные точки развития туризма северных территорий.

2. Создание центров развития туризма, выполняющих функции координационного центра предприятий туристической индустрии для повышения эффективности управления туризмом муниципальных образований





Создание центров развития туризма должно быть ориентировано, с одной стороны, на выполнение стратегических целей администрации, с другой – на поддержку предпринимателей, представителей бизнеса, местного населения. Его цель состоит в том, чтобы перейти к управлению всеми организациями, входящими в состав сети северной туриндустрии, ориентированными на качественное обслуживание туристов с использованием современных технологий. Также такие центры должны брать на себя роль координатора по развитию туризма на территории. Должно быть сделано четкое разграничение между функциями Центра развития туризма и других предприятий, вовлеченных в структуру поддержки туризма.

Центр развития туризма должен иметь данные туристического зонирования и разумно управлять ими, чтобы сделать полезную информацию доступной своим партнерам и персоналу для принятия лучших деловых решений. Бесплатное распространение полученных данных исследования и анализа среди потребителей способствует развитию заинтересованности и желания участвовать в турбизнесе. Ключевыми областями для развития являются электронные средства массовой информации и управление взаимоотношениями с клиентами. Распространение полученных данных исследования вместе с дополнительной информацией, полезной для туристических предприятий малого и среднего бизнеса через сайты Центра развития туризма, может содействовать развитию предпринимательства.

Центр развития туризма может способствовать формированию имиджа муниципалитета и сделать его привлекательным для потенциальных инвесторов. Факт участия местных властей в таких структурах воспринимается как свидетельство активного содействия властей бизнесу и поддержки предпринимателей.

Все участники частно-государственного партнерства имеют свои интересы для сотрудничества: например, для населения это места приложения труда, центры предоставления услуг (образование, здравоохранение, социальная защита и др.), культурной жизни, места рекреации; для предпринимателей это рынки сбыта продукции, инженерная и коммуникационная инфраструктура, местонахождение ресурсов, а для государства – решение социально-экономических проблем.

В рамках развития муниципальных центров развития туризма предложено использование инструментов территориального маркетинга.

### 3. Использование инструментов территориального маркетинга

Маркетинг муниципального образования предполагает необходимость вести анализ и добиваться решения маркетинговых задач непосредственно на уровне района в целом, но, с другой стороны, район может быть представлен как сложная пространственная система, состоящая из населенных пунктов [12], то есть происходит поиск новых инструментов эффективного реформирования стратегии регионального развития. Территориальный маркетинг становится новым фактором регионального управления, использование которого ведет к успешному социально-экономическому развитию территории за счет оптимального использования наличных ресурсов и всего потенциала территории.

Применение маркетинга предполагает превращение территориальных органов власти в особого рода партнера для предпринимательского сообщества региона. Все субъекты регионального рынка, преследуя коммерческие цели, должны создавать условия для реализации потенциала МО и использовать уникальные особенности района, укрепляя его имидж. При этом территориальный маркетинг становится частью региональной экономической политики.



Развитие туристического рынка во многом определяется применением маркетинговых исследований, основанных на всестороннем изучении спроса и предложения. Для развития туризма в регионе, при наличии определенных предпосылок для дальнейшего роста туристической отрасли и при участии заинтересованных операторов туристического рынка, возникает необходимость создания комплексной маркетинговой стратегии туристического развития территории. Под маркетинговой стратегией туристического развития территории или развития туристической дестинации понимается система скоординированных мероприятий, направленных на всестороннее ускоренное развитие туризма на отдельной территории посредством инвентаризации и усовершенствования соответствующих туристических продуктов и продвижения их на целевых рынках потенциальным потребителям.

Конкуренция на рынке заставляет многие предприятия туристической индустрии сотрудничать друг с другом и разрабатывать совместный стратегический план развития туризма и маркетинга. Объединенный подход к развитию туризма, маркетингу и продвижению региона позволяет партнерам координировать свою политику и действия в масштабах региона, разрабатывать мероприятия, которые помогают региону конкурировать в борьбе за потребителей. Конкурентными преимуществами туристических организаций являются не только материально-технические ресурсы, но и отдельные стратегические направления деятельности организации (маркетинг, сбыт, финансы и др.), в которых она преуспевает.

Одно из направлений формирования стратегических конкурентных преимуществ туристических предприятий – предоставление услуг более высокого качества по сравнению с конкурирующими организациями. Основным здесь является предоставление таких услуг, которые удовлетворяли бы ожидания целевых клиентов. Для создания условий развития туризма необходимо прилагать дополнительные усилия для повышения спроса. Поэтому важным становится обладание информацией о текущем состоянии туристического рынка. Поиск новых возможностей для своего бизнеса повышает интерес предприятий индустрии туризма к новым путям получения достоверной информации о туристическом рынке. В этих условиях маркетинговые исследования становятся реальной потребностью и практически единственной возможностью получения информации, необходимой для принятия правильных решений.

Механизм взаимодействия государственных, региональных, муниципальных структур с туристическими предприятиями – это наиболее эффективный метод управления туризмом на Севере [13]. Взаимоотношения предприятий туристической индустрии с государственными органами управления туризмом являются возможностью совершенствования работы туристических фирм за счет внедрения научных методов планирования их деятельности, формирования системы взаимоотношений туристических предприятий с государственными структурами.

Обучение местного населения принятию на себя муниципальных, а в ряде случаев и государственных полномочий по контролю над состоянием окружающей природной среды и окрестных природных ресурсов должно стать приоритетом государственной политики на Севере. Укрепление местной экономики может происходить посредством работы с лидерами муниципальных образований через программы их обучения и переобучения, которые помогают расширению видов экономической деятельности. Традиционное природопользование для местного населения является значимым видом деятельности, который нуждается в поддержке в виде создания предприятий по переработке рыбы, сырья пушного и мамонтового промысла, производство сувениров.



Создание на Севере России конкурентоспособной сферы туристическо-рекреационных услуг важно в чисто хозяйственном плане для диверсификации экономики, которая сильно зависит от сырьевого сектора, для развития северных регионов, не имеющих значительного промышленного потенциала, для социально-культурного развития; также это один из способов дифференциации экономики. Задача государства – создание высокоэффективной и конкурентоспособной туриндустрии, предоставляющей возможности удовлетворения российских и потребителей в разнообразных туристических услугах, а также выработка стратегий туристической деятельности, определение направлений развития. При этом государство обеспечивает инфраструктурой, необходимой для развития и функционирования туризма, и законодательной базой.

Таким образом, формирование местных органов самоуправления и их партнерских отношений с бизнесом под эгидой федеральных и региональных правительств является оптимальным и выгодным условием развития туризма на Севере. Следовательно, одним из направлений повышения конкурентоспособности муниципальных образований является развитие туризма. Туриндустрия состоит из большого количества предприятий производственной и непроизводственной сферы, предоставляющих не только туристические услуги, но и сопутствующие товары туристического спроса, поэтому развитие туризма является одной из форм освоения территорий. В результате развитие туризма на Севере – один из видов адаптации к современному рынку и показатель развития постиндустриальной экономики.

## Ссылки на источники

1. Север и Арктика в пространственном развитии России: научно-аналитический доклад / Научный совет РАН по вопросам регионального развития; СОПС при Министерстве экономического развития РФ и Президиуме РАН; ИЭП Кольского НЦ РАН; ИСЭ и ЭПС Коми НЦ УрО РАН. – М.; Апатиты; Сыктывкар, 2010. – 213 с.
2. Саак А. Э., Жертовская Е. В. Управление развитием туристского комплекса муниципального образования: учеб. пособие. – М.: КУРС, ИНФРА-М, 2012. – 304 с.
3. Статистический ежегодник Республики Саха (Якутия): стат. сб. / Федер. Служба гос. статистики, Территор. орган Федер. службы гос. статистики по Респ. Саха (Якутия). – Якутск: Якутский край, 2012. – 740 с.
4. Российский Север: проблемы социального развития / под общ. ред. Н. А. Волгина, Ю. П. Алексева. – М.: Изд.-торговая корпорация «Дашков и К°», 2004. – 896 с.
5. Вопросы взаимоотношений коренных малочисленных народов с промышленными компаниями (опыт, практика, сотрудничество, документы) / Федеральное собрание Российской Федерации. Совет Федерации; отв. ред. за вып. М. А. Тодышев. – М., 2009. – С. 120.
6. URL: [http://sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2013\\_06/](http://sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2013_06/)
7. Суляндзига Р. В., Кудряшова Д. А., Суляндзига П. В. Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Обзор современного положения. – М., 2003. – 142 с.
8. Саак А. Э., Жертовская Е. В. Указ. соч.
9. Север и Арктика в пространственном развитии России.
10. Тотонова Е. Е. Роль местных органов самоуправления в формировании системы управления туризмом Республики Саха (Якутия) // Управление экономическими системами: электрон. науч. журн. – 2014. – № 62. – URL: <http://www.uecs.ru>
11. Демьяненко А. Н. Районирование и разработка стратегий регионального развития // Материалы регион. науч.-практ. конф. «Стратегия развития Дальнего Востока: возможности и перспективы». – Хабаровск, 2003.
12. Саак А. Э., Жертовская Е. В. Указ. соч.
13. Тотонова Е. Е. Модели управления региональным туризмом на примере северных территорий Канады // Проблемы современной экономики. – 2010. – № 3. – С. 383–387.

**Abstract.** The paper analyzes the peculiarities of tourism management. It is revealed that the development of local government is the potential development of the territory of the indigenous peoples. It is proved that the development of the tourism sector of the economy is adaptable to the market and is one of the ways of increasing the competitiveness of municipalities. For the analysis of the spatial development the use of tourist zoning and territorial marketing is justified.

**Key words:** tourism, indigenous peoples, local government, economy, territory development, zoning, territorial marketing.

## References

1. Sever i Arktika v prostranstvennom razvitii Rossii: nauchno-analiticheskij doklad / Nauchnyj sovet RAN po voprosam regional'nogo razvitija; SOPS pri Ministerstve jekonomicheskogo razvitija RF i Prezidiume RAN; IJeP Kol'skogo NC RAN; ISJe i JePS Komi NC UrO RAN, Moscow; Apatity; Syktyvkar, 2010, 213 p. (in Russian).
2. Saak, A. Je. & Zhertovskaja, E. V. (2012) *Upravlenie razvitiem turistskogo kompleksa municipal'nogo obrazovaniya: ucheb. posobie*, KURS, INFRA-M, Moscow, 304 p. (in Russian).
3. *Statisticheskij ezhegodnik Respubliki Saha (Jakutija): stat. sb.* / Feder. Sluzhba gos. statistiki, Territor. Organ Federal. Sluzhby gos. statistiki po Resp. Saha (Jakutija), Jakutskij kraj, 2012, Jakutsk, 740 p. (in Russian).
4. Volgin, N. A. & Alekseev, Ju. P. (eds.) (2004) *Rossijskij Sever: problemy social'nogo razvitija*, Izd.-torgovaja korporacija "Dashkov i K°", Moscow, 896 p. (in Russian).
5. Todyshev, M. A. (ed.) (2009) *Voprosy vzaimootnoshenij korennyh malochislennyh narodov s promyshlennymi kompanijami (opyt, praktika, sotrudnichestvo, dokumenty)* / Federal'noe sobranie Rossijskoj Federacii. Sovet Federacii; Moscow, p. 120 (in Russian).
6. Available at: [http://sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2013\\_06/](http://sakha.gov.ru/sites/default/files/page/files/2013_06/) (in Russian).
7. Suljandziga, R. V., Kudrjashova, D. A. & Suljandziga, P. V. (2003) *Korennye malochislennye narody Severa, Sibiri i Dal'nego Vostoka Rossijskoj Federacii. Obzor sovremennogo polozhenija*, Moscow, 142 p. (in Russian).
8. Saak, A. Je. & Zhertovskaja, E. V. (2012) Op. cit.
9. Sever i Arktika v prostranstvennom razvitii Rossii.
10. Totonova, E. E. (2014) "Rol' mestnyh organov samoupravlenija v formirovanii sistemy upravlenija turizmom Respubliki Saha (Jakutija)", *Upravlenie jekonomicheskimi sistemami: jelektron. nauch. zhurn.*, № 62. Available at: <http://www.uecs.ru> (in Russian)
11. Dem'janenko, A. N. (2003) "Rajonirovanie i razrabotka strategij regional'nogo razvitija", in *Materialy region. nauch.-prakt. konf. "Strategija razvitija Dal'nego Vostoka: vozmozhnosti i perspektivy"*, Habarovsk (in Russian).
12. Saak, A. Je. & Zhertovskaja, E. V. (2012) Op. cit.
13. Totonova, E. E. (2010) "Modeli upravlenija regional'nym turizmom na primere severnyh territorij Kana-dy", *Problemy sovremennoj jekonomiki*, № 3, pp. 383–387 (in Russian).

## Рекомендовано к публикации:

Горевым П. М., кандидатом педагогических наук, главным редактором журнала «Концепт»

Тотонова Е. Е. Формирование системы управления туризмом на муниципальном уровне (на примере Республики Саха) // Концепт. – 2014. – № 12 (декабрь). – ART 14349. – 0,6 п. л. – URL: <http://e-koncept.ru/2014/14349.htm>. – Гос. рег. Эл № ФС 77-49965. – ISSN 2304-120X.



ISSN 2304-120X



9 772304 1120142

1 2