



УДК 347.44
ББК 67.404.2

«РЕЕСТРЫ» ТУРИСТСКИХ РЕСУРСОВ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ: АКТУАЛЬНОЕ СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМА СИСТЕМНОГО ПОДХОДА В РАЗРАБОТКЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ТУРИСТСКОЙ ПОЛИТИКИ

Золотовский Владимир Алексеевич

Кандидат исторических наук, доцент кафедры археологии и зарубежной истории,
Волгоградский государственный университет
kafedra_AZI@mail.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Белицкий Александр Викторович

Старший преподаватель кафедры археологии и зарубежной истории,
Волгоградский государственный университет
kafedra_AZI@mail.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Предпринята попытка осмысления специфики политики правового регулирования туристской деятельности. Определяется актуальное состояние правового регулирования учета туристских ресурсов в России. Предлагаются пути внедрения правового регулирования реестров туристских ресурсов.

Ключевые слова: туристская деятельность, туристские ресурсы, реестры туристских ресурсов, правовое регулирование туристской деятельности, государственная политика в туризме.

Туристские ресурсы формируют основу развития туризма в конкретном регионе. Туристские ресурсы формируются как под воздействием естественных факторов, так и в результате деятельности конкретных лиц. Туристская политика как комплекс различных видов властной практики, направленной на развитие туризма, определенная потенциалом туристских территорий/регионов, явно предполагает использование систематизированной в форме учета ресурсной базы. В мировой практике на государственном уровне определен соответствующий правовой режим систематизации туристских ресурсов. В Российской Федерации данная проблема, получив должное внимание в доктрине [4; 5; 6; 28], а также начальное декларативно-дефинитивное определение на уровне федерального и субъек-

тного законодательства, не находит должной реализации в государственной и муниципальной практике. Полагаем, что основным фактором, усложняющим процесс единой реестровой деятельности, является недостаточная разработанность и в целом бессистемный характер нормативно-правового регулирования реестровой деятельности в России в сфере туризма. В этой связи, цель нашей статьи – раскрыть содержание сложившейся практики правового регулирования систематизации туристских ресурсов на федеральном и субъектом уровне, наметив перспективные пути ее совершенствования.

Согласно статье 1 Закона об основах туристской деятельности в РФ туристскими ресурсами являются природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объек-

ты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, восстановлению и развитию их физических сил [16]¹. В соответствии со статьей 13 того же закона классификация и оценка туристских ресурсов РФ, режим их охраны, порядок сохранения целостности туристских ресурсов РФ и меры по их восстановлению, порядок использования туристских ресурсов РФ с учетом предельно допустимых нагрузок на окружающую среду должны определяться в соответствии с законодательством РФ. В данном случае, полагаем, имеется в виду отраслевое законодательство, касающееся использования каждого конкретного вида туристских ресурсов.

Первичная реестровая деятельность осуществляется в России в форме, определяемой необходимостью обеспечения сохранности историко-культурных и экологических ресурсов. Здесь необходимо отметить, что режим охраны природных туристских ресурсов устанавливается Федеральным законом «Об особо охраняемых природных территориях» [17], Федеральным законом «Об охране окружающей среды» [18], а также Федеральным законом «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах» [10]. Охрана памятников культуры регулируется нормами Федерального закона об объектах культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации [15].

Отсутствие более определенной, детальной классификации и регламентации туристских ресурсов в Законе об основах приводит, на наш взгляд, к размытости понятия туристских ресурсов и фактически декларативной роли нормы статьи 1. Применение нормы порождает необходимость длительного и профессионального юридического поиска необходимой субъектам турдеятельности и туристам информации, а также самостоятельного анализа значительного количества нормативных правовых актов и их обыденного толкования. Вместе с тем, согласно принятой в туристской доктрине классификации, туристские ресурсы условно можно разделить на естественные (природные, климатические, географические) и искусственные, то

есть ресурсы, созданные человеком в процессе его жизнедеятельности (исторические, антропогенные ресурсы, в том числе памятники, сооружения, музеи).

Отметим, что на сегодняшний день комплексная работа по систематизации туристских ресурсов в России не проводится. Реестровая деятельность реализуется как вторичная по отношению к охранной, и лишь по отдельным видам туристских ресурсов (например, объектам культурного наследия). При этом кажется очевидным, что осуществление стратегии развития туризма невозможно без проведения работы по формированию единого реестра туристских ресурсов, который бы включал в себя информацию о каждом туристском ресурсе и режиме его охраны. Актуальность обозначенной нами проблемы подтверждается основными направлениями и механизмами решения задач развития туризма, определенными стратегией развития туризма в РФ на период до 2020 г. [24], а также федеральной целевой программой развития внутреннего и въездного туризма в РФ на 2011–2018 гг. [14] и государственной программой развития культуры и туризма на 2013–2020 гг. [19].

Полагаем, что формирование единого реестра ресурсов способствовало бы активному развитию сети туристских направлений, привлечению инвестиций для развития туризма, стимулировало бы развитие самостоятельного и внутреннего туризма. Вместе с тем отметим, что такой реестр представляется возможным усовершенствовать, дополнить соответствующим оценочным социально-экономическим содержанием, абсолютными стоимостными показателями, анализом использования и т. д. с целью создания более высокой формы учета – кадастра [3]. Здесь необходимо отметить, что системный анализ объема и качества туристских ресурсов РФ и реестровая деятельность на федеральном уровне представляются нам завершающим этапом формирования реестров в России. Полагаем, что данную деятельность необходимо начинать с обязательного создания реестров туристских ресурсов субъектов РФ, которые должны войти в средний реестровый уровень – реестры федеральных округов. Системная совокупность последних определит

сущность и содержание единого федерального реестра.

Итак, фундаментом федеральной реестровой деятельности должны стать реестры туристских ресурсов отдельных субъектов РФ. Актуальность создания реестра туристских ресурсов на уровне субъектов, на наш взгляд, подтверждается обширностью и видовым разнообразием туристских ресурсов Волгоградской области. Для очевидного подтверждения необходимости создания реестров ресурсной базы приведем общую приблизительную статистику ресурсов Волгоградской области.

В соответствии с долгосрочной областной целевой программой «Развитие внутреннего и въездного туризма в Волгоградской области» на 2013–2017 гг. [7]², на территории Волгоградской области находятся 7 особо охраняемых природных территорий регионального значения: природные парки общей площадью 709 тыс. гектаров; 34 краеведческих музея, 923 памятника архитектуры и градостроительства, 1222 памятника археологии, 1164 памятника искусства и истории, 58 памятников природы³; в культурно-развлекательной сфере на территории Волгоградской области действуют 289 музеев (включая частные и ведомственные, заводские и школьные), 9 профессиональных театров и 963 учреждения культурно-досугового типа⁴; количество коллективных средств размещения, действующих на территории Волгоградской области, составило в 2011 г. – 342 единицы, в 2012 г. по прогнозу – 372 единицы; по состоянию на 2011 г. в Волгоградской области действовало 1280 объектов питания, из них в Волгограде – 1080.

Необходимость создания реестров туристских ресурсов Волгоградской области отражена в декларативных нормах Закона Волгоградской области «О развитии туризма в Волгоградской области» [11]. Так, согласно абз. 5, 6 ст. 3, государственное регулирование развития туризма в Волгоградской области осуществляется путем повышения эффективности использования туристских ресурсов Волгоградской области, а также разработки и внедрения на территории Волгоградской области единой информационной системы туристских ресурсов и туристской индустрии

области. Кроме того, ст. 7 устанавливает, что уполномоченный орган исполнительной власти Волгоградской области в сфере развития туризма реализует государственную политику Волгоградской области, направленную на развитие туризма, туристской индустрии и сохранение туристских ресурсов Волгоградской области; осуществляет мониторинг использования туристских ресурсов, расположенных на территории Волгоградской области; ведет реестр туристских ресурсов, расположенных на территории Волгоградской области. В ст. 20 определено, что туристские ресурсы, расположенные на территории Волгоградской области, подлежат внесению в Реестр туристских ресурсов Волгоградской области, порядок формирования и ведения которого утверждается Губернатором Волгоградской области.

Отметим, что декларативный характер сохранился и в положениях долгосрочной областной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Волгоградской области» на 2013–2017 гг. [7]. В частности, согласно пункту 5.3 «Совершенствование нормативного, методического, аналитического и статистического обеспечения туристической отрасли», в целях учета туристских ресурсов Волгоградской области, осуществления мониторинга порядка и эффективности их использования, доступа туристов к информации о туристских ресурсах с учетом допустимых нагрузок «будет создан реестр туристских ресурсов Волгоградской области».

Итак, согласно ст. 7 Закона Волгоградской области «О развитии туризма в Волгоградской области», ведение реестров туристских ресурсов, расположенных на территории Волгоградской области, возложено на уполномоченный орган исполнительной власти Волгоградской области. В соответствии с постановлением администрации Волгоградской области от 24 нояб. 2014 г. № 37-п, Комитет культуры Волгоградской области наделен полномочиями по проведению государственной политики в сфере развития туризма [20].

Отметим, что постановлением Администрации Волгоградской области от 24 нояб. 2014 г. № 380-п в структуре Комитета культуры выделен сектор народного творчества и развития туризма [25]. К полномочиям сек-

тора, в числе прочих, отнесена поддержка государственного учреждения по развитию туризма на территории Волгоградской области: государственного бюджетного учреждения Волгоградской области «Агентство развития туризма». Именно это учреждение осуществляет практическую реализацию задач по организации и ведению реестров.

На официальном сайте ГБУ Волгоградской области «Агентство развития туризма» размещены выдержки из устава учреждения касательно видов деятельности, среди которых указаны: ведение тематических реестров туристской отрасли Волгоградской области; предоставление сведений из тематических реестров туристской отрасли Волгоградской области гражданам, органам, учреждениям и организациям [1]⁵. В разделе «Реестры» подчеркивается, что удовлетворение потребностей коммерческих организаций и предпринимателей, населения, средств массовой информации, органов власти и управления в разнообразной, объективной и полной информации – одна из задач ГБУ Волгоградской области «Агентство развития туризма»⁶. Для решения этой задачи действует система регулярного сбора и актуализации информации, которая оформляется в виде реестров, опубликованных в данном разделе сайта [29].

На сайте Агентства представлены реестры музеев, гостиниц, баз отдыха, санаториев, природных парков, детских лагерей и туроператоров [29]. Анализ реестровой деятельности Агентства показал, что ведется она бессистемно⁷. В частности, остались неопределенными вопросы сущности видовой классификации реестров и принципа формирования реестров. Однако наиболее актуальной, ввиду ее сущностного значения, является бессистемность внесения в реестры данных / признаков объектов учета. Так, в реестре санаториев, отображающем информацию по состоянию на 1 марта 2014 г., из двадцати одного объекта данные о четырех не включают информацию о ценах на услуги, а данные о десяти не содержат информацию об официальных сайтах в сети Internet.

В реестр гостиниц Волгоградской области, отображающий информацию по состоянию на 30 окт. 2014 г., включено 226 объектов. В списке признаков не отражена инфор-

мация об удаленности от центрального железнодорожного вокзала, о стоимости, о классификации размещения, классификации номеров и типах питания. Кроме того, в описании двадцати шести средств размещения г. Волгограда и г. Волжского не указана информация об удаленности от аэропорта, из общего списка средств размещения г. Волгограда и г. Волжского в описании тридцати трех не указаны официальные сайты.

Реестр турбаз содержит информацию о 124 объектах, в описании которых не указаны данные о стоимости услуг, о спектре услуг, удаленности от центрального железнодорожного вокзала и аэропорта г. Волгограда, об особенностях расположения, возможных вариантах подъезда и транспорте. Кроме того, как и в предыдущих реестрах, в описании более тридцати турбаз не указаны официальные сайты.

Реестр природных парков представлен комитетом охраны окружающей среды и природопользования Волгоградской области. В реестре детских лагерей Волгоградской области, актуализированном на 1 марта 2014 г., кроме названия и адреса, в ряде случаев электронного, нет никакой существенной информации. Реестр туроператоров Волгоградской области, составленный по состоянию на 5 февр. 2015 г., содержит минимум информации: наименование, адрес и, в ряде случаев, сайт. При этом существенной информации о направлениях туризма, рынках и проч. реестр не учитывает.

Полагаем, что актуализированная проблема необходимости нормативного регулирования реестровой деятельности, представленной фундаментальной частью продуманной системной политики развития туризма в Волгоградской области, может быть разрешена двумя способами. Доктринальной основой разработки реестровой деятельности туристских ресурсов могут стать: 1) результаты сравнительного анализа региональных реестров; 2) представленные в литературе теоретические наработки. Первый подход позволит применить имеющийся в регионах опыт с учетом возможной специфики реестровой деятельности в туризме. Второй подход позволит определить идеальную модель процесса реестрового учета и его материального воп-

лощения без учета возможных особенностей практики. Рассмотрим каждый из вариантов.

Нормативное регулирование реестровой деятельности получило развитие в ряде субъектов Российской Федерации. В ходе анализа нормативного регулирования туристских ресурсов нами были рассмотрены действующие постановления администраций восьми субъектов РФ⁸. Результат исследования раскрыл специфику нормативного регулирования реестровой деятельности как в вопросе классификации объектов, подлежащих реестровому учету, так и по параметрам описания / признакам этих объектов. Учитывая формат изыскания, представляется целесообразным остановиться на демонстрации особенностей классификации объектов и приоритетных параметрах описания.

Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 4 окт. 2012 г. № 1162 (ред. от 15 сент. 2014 г.) «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра субъектов и объектов туристской индустрии и туристских ресурсов Краснодарского края» [21] определяет ограниченную классификацию объектов, но расширенный список данных / признаков реестрового учета. Так, согласно положениям раздела 1 к субъектам и объектам туристской индустрии Краснодарского края, подлежащим реестровому учету, относятся: санаторно-курортные и оздоровительные организации Краснодарского края, гостиницы и иные средства размещения (за исключением кемпингов), расположенные на территории Краснодарского края; организации, предоставляющие услуги экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, осуществляющих деятельность на территории Краснодарского края; организации, осуществляющие туроператорскую и турагентскую деятельность на территории Краснодарского края; кемпинги, расположенные на территории Краснодарского края.

Раздел 2 к туристским ресурсам относит: природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие объекты туристского показа, а также иные объекты, способные удовлетворить духовные и иные потребности туристов, содействовать поддержанию их жизнедеятельности, физическому

восстановлению и развитию. При этом в качестве основных направлений реестровой деятельности подчеркивается учет объектов туристского показа: памятников культуры (археологии, архитектуры, истории, искусства и др.), природных заповедников, природных заказников, памятников природы, национальных, природных и дендрологических парков, ботанических садов, имеющих особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное и иное ценное значение и приобретающих в связи с этим привлекательность для туристов (экскурсантов); пляжей, расположенных на территории Краснодарского края; туристских маршрутов Краснодарского края.

В часть 2 раздела 1 включены следующие сведения о гостиницах и иных средствах размещения (за исключением кемпингов), оказывающих услуги по обеспечению временного проживания и расположенных на территории Краснодарского края, независимо от форм собственности и ведомственной принадлежности: полное наименование гостиницы и иного средства размещения, оказывающего услуги по обеспечению временного проживания; фирменное наименование организации; юридический и фактический адрес; Ф.И.О., телефон, факс, адрес электронной почты руководителя, web-сайт; организационно-правовая форма; форма собственности организации (в соответствии с Общероссийским классификатором форм собственности, с указанием собственника, владельца, пользователей); ведомственная принадлежность организации, адрес ведомства, телефон, факс-сведения об управляющей компании (с указанием полного наименования организации, Ф.И.О. руководителя, адреса, телефона организации, контактного телефона руководителя); государственный регистрационный номер в соответствии со свидетельством о государственной регистрации юридического лица; идентификационный номер налогоплательщика (ИНН); код причины постановки на учет (КПП); наименование осуществляемой деятельности в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности; правоустанавливающий документ на право пользования земельным участком; кадастровый номер земельного участка; количество

номеров / койко-мест; категория номеров (в соответствии с ГОСТ Р 51 185-2008. Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования); категория в соответствии с Федеральным законом от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», Приказом Министерства культуры Российской Федерации от 3 дек. 2012 г. № 1488 «Об утверждении порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы и пляжи, осуществляемой аккредитованными организациями»; информация о сертификации услуг проживания; организация питания (комплексное, «шведский стол», заказное, только завтраки); перечень объектов инфраструктуры на территории организации; сведения о наличии пляжа организации; наименование юридического лица (индивидуального предпринимателя), эксплуатирующего пляж; ведомственная принадлежность пляжа; наличие договора на право пользования пляжем (дата подписания, номер договора, срок действия); наличие договора на водопользование в целях рекреации (дата подписания, номер договора, срок действия); период функционирования (круглогодичный; сезонный – месяцы); сведения о функционировании (нефункционировании) организации, причины нефункционирования организации.

В часть 1 раздела 2 включаются следующие сведения об объектах туристского показа Краснодарского края: наименование объекта туристского показа; тип объекта туристского показа (культурно-исторический, культурно-развлекательный, природный, архитектурно-этнографический, историко-археологический, природно-археологический, спортивно-развлекательный, исторический, памятник архитектуры, памятник истории, памятник монументального искусства, этнографический, памятник архитектуры); индивидуальный номер налогоплательщика-собственника (арендатора) (ИНН); код причины постановки на учет собственника (арендатора) (КПП); наименование и коды осуществляемой собственником (арендатором) деятельности в соответствии с общероссийским классификатором видов экономической деятельности; место нахождения (адрес) объекта туристского

показа; Ф.И.О., телефон, факс, адрес электронной почты собственника (арендатора), web-сайт; категория земель (земли сельскохозяйственного назначения; земли населенных пунктов; земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; земли особо охраняемых территорий и объектов; земли лесного фонда; земли водного фонда; земли запаса); ведомственная принадлежность, адрес ведомства, телефон, факс; период функционирования (круглогодичный; сезонный – месяцы); перечень объектов инфраструктуры на территории объекта туристского показа; услуги, оказываемые на территории объекта.

Постановление Правительства Мурманской области от 9 июня 2012 г. № 281-ПП «О порядках ведения реестра субъектов туристской индустрии и реестра туристских ресурсов Мурманской области» [8] определяет более широкую классификацию объектов реестрового учета с ограниченным перечнем признаков в описании. В частности, предписывается структурирование реестра по трем разделам: «Природные объекты» – государственные природные заказники, заповедники, природные парки, национальные парки, памятники природы; «Культурные достопримечательности» – памятники, музеи, выставочные залы, театры, концертные залы, дома и дворцы культуры; «Объекты социально полезного назначения» – турбазы, гостевые дома, базы отдыха, кемпинги, санатории, иные социально полезные объекты.

Определение критериев описания объектов, отнесенных к группе «Культурные достопримечательности» ограничено наименованием объекта, адресом (местоположением) объекта, общей видовой принадлежностью объекта, статусом объекта, данными о собственнике объекта или пользователе объекта, общими сведениями об объекте, Ф.И.О. руководителя (контактного лица), контактной информацией. При этом в пункте 13 подчеркивается, что информация о туристских ресурсах Мурманской области размещается на портале www.murmantourism.ru и включает в себя следующие позиции: наименование ту-

ристорского ресурса; дата внесения записи и порядковый номер в Реестре; адрес, место нахождения туристского ресурса (по возможности графическое); контактная информация ответственной за содержание туристского ресурса организации (при наличии); перечень предоставляемых услуг; указание маршрута, способа посещения объекта; возможность посещать объект туристами.

Особый механизм реестровой деятельности предусмотрен постановлением Правительства Орловской области от 5 апр. 2012 г. № 108 «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра туристских ресурсов Орловской области, а также представления сведений, содержащихся в нем, и Порядка проведения мониторинга состояния туристской индустрии и туристских ресурсов Орловской области» [22]. Согласно постановлению, реестровая деятельность предполагает расширенный мониторинг состояния туристской индустрии и туристских ресурсов Орловской области перечень задач. Отметим, что постановление имеет менее дробную классификацию объектов (гостиницы, санатории, санатории-профилактории, профилактории, пансионаты, дома отдыха, туристские базы, гостевые дома, туроператоры, туристские агентства, музеи), узкий, но вполне приемлемый список данных / признаков реестрового учета. Специфика правового регулирования реестрового учета ресурсов заключается в утвержденной постановлением табличной форме реестра с закрепленными признаками объектов каждого реестра.

Аналогичный подход к регулированию реестровой деятельности закреплен в постановлении Правительства РБ от 5 мая 2014 г. № 209 (ред. от 20 нояб. 2014 г.) «О Реестре туристских ресурсов Республики Башкортостан» [13]. Реестры объектов учета также представлены в табличной форме с соответствующими каждому объекту признаками. Отметим, что структура реестра основана на очень подробной классификации: природные объекты – государственные природные заповедники и национальные парки, природные парки, государственные природные заказники, памятники природы, охотничьи хозяйства; исторические объекты – памятники истории, памятники зодчества и архитектурные ансам-

бли, памятники археологии, другие исторические объекты; социально-культурные объекты – музеи и выставочные залы, театры и концертные залы, историко-культурные центры, другие социально-культурные объекты; объекты туристской индустрии – гостиницы, дома и базы отдыха, санатории и профилактории, объекты общественного питания, объекты развлечения, туристские агентства, туроператорские фирмы, другие спортивные объекты и объекты туристской индустрии.

Практика нормативного регулирования реестровой деятельности в Курганской области, очевидно, раскрывает его специфику на начальном этапе. Постановление Правительства Курганской области от 28 авг. 2012 г. № 411 «О Порядке ведения Реестра туристских ресурсов Курганской области» [9] по сути направлено на закрепление основных направлений и способов государственной поддержкой туризма и туристской деятельности на территории Курганской области. Проблема регулирования реестровой деятельности ограничивается нормами ст. 8, определяющей цель ведения Реестра туристских ресурсов Курганской области, а также закрепляет полномочия по организации ведения Реестра туристских ресурсов Курганской области за Правительством Курганской области.

Постановление Правительства Республики Хакасия от 15 июля 2011 г. № 436 (ред. от 15 июля 2014 г.) «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра туристских ресурсов на территории Республики Хакасия» [23] определяет приемлемую классификацию объектов учета в рамках трех разделов структуры реестра: 1) природные объекты – государственные природные заповедники и заказники, природные парки, памятники природы, охотничьи угодья, используемые для осуществления любительской и спортивной охоты, водные объекты рыбохозяйственного значения, природные лечебные ресурсы, лечебно-оздоровительные местности и курорты; 2) объекты культурного наследия – памятники, ансамбли, достопримечательные места; 3) социально-культурные объекты – музеи и музеи-заповедники, выставочные залы, театры и концертные залы, дома и дворцы культуры.

Сведения об объектах учета согласно постановлению определяются выделенными

группами объектов, представленными в трех разделах структуры реестра. В частности, информация о каждом объекте, включенном в раздел «Природные объекты», содержит следующие сведения: наименование объекта; местоположение объекта; статус объекта с указанием документа, определяющего режим охраны объекта; организация, отвечающая за соблюдение режима охраны объекта (природопользователь); адрес, телефон, Ф.И.О. руководителя; основные характеристики объекта. Об объектах, включенных в раздел «Объекты культурного наследия», содержатся следующие сведения: наименование объекта; адрес (местоположение) объекта; время создания (возникновения) объекта и (или) дата связанного с ним исторического события; категория историко-культурного значения объекта с указанием документа, подтверждающего его категорию; общая видовая принадлежность объекта; данные о собственнике объекта или пользователе объектом культурного наследия (юридические и физические лица, организации, общественные объединения); общие сведения об объекте (описание объекта, сведения об изменениях, перестройках, утратах, связанных с объектом исторических событиях и другие сведения). Описание объектов, включенных в раздел «Социально-культурные объекты», содержит следующие сведения: наименование объекта; адрес объекта; статус объекта; основные характеристики объекта (основные даты, данные о создателях, виды деятельности и другие сведения); адрес, телефон, Ф.И.О. руководителя.

Постановление Правительства ХМАО – Югры от 13 дек. 2013 г. № 545-п «О Реестре туристских ресурсов и организаций туристской индустрии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [12] определяет широкую классификацию объектов, а также расширенный список данных / признаков объектов реестрового учета. Согласно Приложению 2, в структуре реестра выделяется четыре раздела с соответствующими более глубокой классификации подразделами: 1) природные объекты – особо охраняемые природные территории, памятники природы, другие объекты природы; 2) исторические объекты – памятники истории, памятники зодчества и архитектур-

ные ансамбли, памятники археологии, другие исторические объекты; 3) социально-культурные объекты – музеи и выставочные залы, театры и концертные залы, дома и дворцы культуры, другие социально-культурные объекты; организации туристской индустрии – организации, предоставляющие услуги средств размещения, дома и базы отдыха, санатории и профилактории, детские лагеря отдыха, организации общественного питания, объекты развлечения, спортивные объекты, туристские агентства, туроператоры, организации туристской индустрии, осуществляющие деятельность по предоставлению услуг экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, организации туристской индустрии, осуществляющие деятельность по реализации сувенирной продукции и туристского снаряжения, организации туристской индустрии, осуществляющие деятельность в сфере этнографического туризма на территории автономного округа, в том числе национальные общины коренных малочисленных народов Севера.

Перечень сведений, подлежащих включению в реестр, определяется особенностями каждой из групп объектов учета. Так, в раздел «Природные объекты» включаются следующие сведения: наименование объекта; географическое положение и границы; статус с указанием определяющего документа; режим охраны объекта; организация, отвечающая за режим охраны объекта (природопользователь, контакты); основные характеристики объекта (с точки зрения туристско-экскурсионной значимости); примечание, куда вносятся дополнительные сведения о туристском ресурсе. Объекты раздела «Исторические объекты» описываются с учетом следующих сведений: наименование объекта; место нахождения с указанием адреса (в том числе координаты); категория историко-культурного значения с указанием документа, определяющего его; данные о собственниках и пользователях – организациях и должностных лицах (адрес, телефон); основные характеристики (события, имена, связанные с объектом, основные даты и другие сведения с точки зрения экскурсионной значимости); примечание, куда вносятся дополнительные сведения о туристском ресурсе. Раздел «Социально-куль-

турные объекты» включает следующие сведения: наименование объекта; местоположение объекта с указанием адреса (в том числе координаты); статус; основные характеристики (основные даты, данные о создателях, виды деятельности и другие сведения с точки зрения туристско-экскурсионной значимости); контактная информация (телефон, e-mail, Интернет-сайт); примечание, куда вносятся дополнительные сведения (режим работы и прочее).

Широкий перечень признаков введен в каждый подраздел раздела «Организации туристской индустрии». Так, при учете организаций, предоставляющих услуги средств размещения, домов и баз отдыха, санаториев и профилакториев, детских лагерей отдыха, необходимо отображать следующие признаки: наименование объекта / наименование собственника (физические и юридические лица); номерной фонд (вместимость); форма собственности; адрес (в том числе координаты); дата постройки и реконструкции; характеристика номерного фонда (количество номеров общее и по категориям); перечень оказываемых услуг; контактная информация (телефон, e-mail, Интернет-сайт); примечание, куда вносятся дополнительные сведения.

Описание организаций общественного питания, объектов развлечения, спортивных объектов включает следующие сведения: наименование объекта / наименование собственника (физические и юридические лица); адрес (в том числе координаты); форма собственности; основные характеристики объекта (вместимость, дата постройки и реконструкции и другие с точки зрения туристско-экскурсионной значимости); перечень предоставляемых услуг; контактная информация (телефон, e-mail, Интернет-сайт); примечание, куда вносятся дополнительные сведения.

Подраздел «Туристские агентства и туроператоры» включает следующие сведения: название организации / наименование собственника (физические и юридические лица); юридический адрес; фактический адрес (в том числе координаты), основные виды деятельности; контактная информация (телефон, e-mail, Интернет-сайт); примечание, куда вносятся дополнительные сведения.

Организации туристской индустрии, осуществляющие деятельность по предоставлению услуг экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков и инструкторов-проводников, организации туристской индустрии, осуществляющие деятельность по реализации сувенирной продукции и туристского снаряжения, организации туристской индустрии, осуществляющие деятельность в сфере этнографического туризма на территории автономного округа, в том числе национальные общины коренных малочисленных народов Севера, описываются с учетом следующих признаков: название организации / наименование собственника (физические и юридические лица); юридический адрес; фактический адрес (в том числе координаты), основные виды деятельности; контактная информация (телефон, e-mail, Интернет-сайт); примечание, куда вносятся дополнительные сведения.

Подводя итоги обзора практики правового регулирования реестровой деятельности в сфере туризма администрациями субъектов РФ, считаем целесообразным подчеркнуть, что развитие региональной систематизации ресурсов в форме реестров или кадастров, основанное на официально утвержденной форме с общей для всех регионов системой признаков, может стать необходимой основой для создания федерального реестра. Результаты классификации туристских ресурсов и выделенных признаков (критериев описания) объектов, внесенных в реестры, могут быть использованы для создания идеальной формы реестра, наиболее приемлемой для Волгоградской области. Вместе с тем, проанализированный опыт позволяет предположить, что разработка политики правового регулирования реестровой деятельности в сфере туризма явно определяет необходимость учитывать выявленные недоработки реестров. Прежде всего, следует преодолеть принцип формализма, превалирующий в процессе систематизации туристских ресурсов и иных объектов, удовлетворяющих туристский интерес, выраженный, во-первых, во включении общедоступных и общеизвестных ресурсов, не требующих сложных работ при поиске необходимой информации, во-вторых, в ограничении видов туристских ресурсов, включаемых в реестр. Кроме того, необходимо разрешить проблему отсутствия в ряде ре-

естров научно и экономически обоснованных паспортов туристских ресурсов, в том числе в виде описательной части, либо идентификационных сведений.

Указанные нами недостатки реестровой деятельности представляется возможным разрешить, в том числе, с учетом имеющихся в литературе наработок. В этой связи считаем целесообразным остановиться на анализе разработок коллектива авторов методического пособия «Методические основы разработки региональной программы развития туризма»⁹. Отметим, что, по мнению авторов «Методических основ разработки», разработка региональной программы развития туризма должна начинаться с анализа наличия и состояния туристских ресурсов в регионе [6, с. 6].

Авторы-разработчики методического пособия предложили 5 основных этапов анализа наличия туристских ресурсов в регионе. Первый этап должен быть ориентирован на выделение территориальных объектов с использованием административной карты субъекта РФ. При этом авторы предлагают не реже одного раза в пятилетний период организовать выявление и учет неизвестных ранее природных, исторических, социально-культурных объектов с привлечением различных источников информации, предоставленных музеями, отделами культуры муниципальных образований, местными СМИ, национально-культурными организациями и фондами, экскурсионными бюро, краеведами-любителями, образовательными учреждениями и т. п.

После проведения процедуры выявления объектов авторы предлагают на втором этапе организовать классификацию территориальных объектов по группам в соответствии с видами туризма. Полагаем, что определяя виды туризма, следует учитывать как общепринятую в доктрине классификацию, так и специфичные виды туризма, основанные на особенностях ресурсной базы конкретных регионов и субъектов России. Кроме того, в процессе разработки основ правового регулирования туризма необходимо официально утвердить перечень объектов, отнесенных к каждому виду туризма. Так, учитывая общепринятую классификацию видов туризма и ст. 1 Закона Волгоградской области «О развитии туризма в Волгоградской области» [11], струк-

тура реестра туристских ресурсов Волгоградской области, с учетом перечня объектов, представляется в следующем содержании: 1) особо охраняемые природные территории: государственные природные заповедники, в том числе биосферные, национальные парки, природные парки, природные заказники, памятники природы, дендрологические парки и ботанические сады и пр.; 2) историко-культурные объекты: памятники истории, культуры, архитектуры, дворянские усадьбы, дачи, выставочные центры, парки (тематические, аквапарки, зоопарки и пр.), музеи, галереи, выставочные залы, театры, кинотеатры, остатки материальной культуры прошлых эпох, сакральные объекты (церкви, храмы, монастыри, старинные кладбища, часовни, могилы известных людей и пр.); 3) курорты и лечебно-оздоровительные местности, а также расположенные на них объекты лечебного туризма: санатории, пансионаты, лечебницы, ванны корпуса, бюветы, курортные галереи, терренкуры, стадионы, спортивные комплексы, спортивные площадки, бассейны и пр. спортивные сооружения и объекты; 4) этнические объекты: этнокультурные центры, этнические деревни, этнические парки, центры и мастерские ремесел, народные художественные промыслы и пр.; 5) места постоянного или регулярного проведения каких-либо значимых мероприятий (выставок, фестивалей, ярмарок, форумов, слетов, спартакиад, конкурсов и пр.); 6) аномальные зоны (благоприятные и «гиблые» места); 7) объекты аграрного туризма: специализированное сельскохозяйственное предприятие-винзавод с дегустационным залом, агробаза, база отдыха, туристско-охотничий комплекс, ботанический сад, Рыболовная база, Сельское подворье с экзотическими животными, конноспортивная база, специализированное звероводческое хозяйство.

Следующий этап предполагается посвятить разработке формуляров для характеристики (описания) каждого объекта.

Четвертый этап ориентирован на формирование системы обработки, систематизации и унификации полученной информации.

Завершающий, пятый этап реестровой деятельности предлагается направить на создание эффективной системы хранения инфор-

мации о туристских территориях субъекта РФ. Авторы «Методических основ разработки» отмечают, что систематизированный материал должен быть сохранен в форме реестра, наиболее удобной для последующей работы с ней: в виде текста, табличной форме, интерактивной форме и др. При этом подчеркивается, что мониторинг ресурсов должен быть организован на постоянной основе с учетом механизмов регистрации результатов анализа состояния туристских ресурсов в регионе в простой оценочной форме, основанной на экспертной оценке.

Подводя итоги исследования следует отметить, что нами определена правовая и экономическая необходимость ведения реестровой деятельности туристских ресурсов как одного из приоритетных механизмов стимулирования туристской деятельности, развития туристской индустрии и туризма в целом. Анализ сложившейся в России практики правового регулирования практики учета туристских ресурсов, а также научно-методических разработок, получивших отражение в специальной литературе, позволяют сформулировать два пути развития и внедрения правового регулирования реестровой деятельности.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Далее – Закон об основах.

² Отметим, что приведенные в программе данные ограничиваются точными данными за период до 2011 г. и прогнозом на 2012 г. Актуальные данные Волгоградстата (Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Волгоградской области) позволяют сделать выводы о распределении организаций по видам экономической деятельности (по данным на 2014 г. гостиницы и рестораны – 1345), а также по объему платных услуг населению по видам туристских услуг (на 2013 год составило 1558,8 млн руб.): [27; 26].

³ Из них на государственную охрану памятников истории и культуры Волгоградской области поставлено 2664 объекта (в том числе памятники архитектуры и археологии).

⁴ На территории Волгоградской агломерации действуют 6 театров, 16 театрално-концертных организаций, 820 библиотек, 2 парка культуры и отдыха, 3 галереи и музейно-выставочных центра.

⁵ Подробнее об учреждении, см.: [30].

⁶ Далее – Агентства.

⁷ Отметим, что проект «Единый региональный туристический портал Волгоградской области», созданный для популяризации отдыха в Волгоградской области, разрешает проблему лишь частично. Сайт портала, ориентированный на упрощенную, неформализованную и доступную для понимания потребителя подачу, представил более систематизированный подход к классификации реестров. Однако в большинстве случаев описание объектов в содержании реестров либо идентично реестрам Агентства развития туризма, либо лишь незначительно расширяет информацию [2].

⁸ Согласно результатам исследования Н.Н. Зубковой, в региональной практике систематизация туристских ресурсов нашла выражение в форме реестров, в ряде случаев – кадастров, в двадцати девяти субъектах России [4, с. 12–13].

⁹ Далее – Методические основы разработки.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агентство развития туризма Волгоградской области. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.turizm-volgograd.ru>. – Загл. с экрана.
2. Единый региональный туристический портал Волгоградской области. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.welcomevolgograd.com>. – Загл. с экрана.
3. Зубакова, Н. Н. Организационный механизм формирования кадастра туристских ресурсов : дис. ... канд. экон. наук / Зубакова Наталья Николаевна. – М., 2011. – 190 с.
4. Зубакова, Н. Н. Организационный механизм формирования кадастра туристских ресурсов : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Зубакова Наталья Николаевна. – М., 2011. – 26 с.
5. Карташевская, И. Ф. Оптимизация процессов управления туристскими ресурсами на региональном уровне / И. Ф. Карташевская // Культура народов Причерноморья. – 2005. – № 45. – С. 59–62.
6. Методические основы разработки региональной программы развития туризма / Н. А. Платонова, М. В. Виноградова, Т. М. Кривошеева. – М., 2013. – 145 с.
7. О долгосрочной областной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Волгоградской области» на 2013–2017 гг. : постановление Правительства Волгогр. обл. от 23 апр. 2013 г. № 188-п // Волгоградская правда. – 2013. – 8 мая (№ 81).
8. О порядках ведения реестра субъектов туристской индустрии и реестра туристских ресурсов Мурманской области : постановление Правительства Мурманской области от 9 июня 2012 г.

№ 281-ПП// Мурманский вестник. – 2012. – 28 июня (№ 114/1). – С. 4–5.

9. О Порядке ведения Реестра туристских ресурсов Курганской области : постановление Правительства Курганской области от 28 авг. 2012 г. № 411 // Новый мир – Документы. – 2012. – 14 сент. (№ 68).

10. О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах : федер. закон от 23 февр. 1995 г. № 26-ФЗ : ред. от 28 дек. 2013 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 27 фев. (№ 9). – Ст. 713 ; Российская газета. – 1995. – 1 марта (№ 44).

11. О развитии туризма в Волгоградской области : закон Волгоградской области от 27 дек. 1999 г. № 358-ОД : ред. от 20 дек. 2013 г. : принят Волгогр. обл. Думой 25 нояб. 1999 г. // Волгоградская правда. – 2000. – 25 янв. (№ 12).

12. О Реестре туристских ресурсов и организаций туристской индустрии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (вместе с «Порядком ведения реестра туристских ресурсов и организаций туристской индустрии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры») : постановление Правительства ХМАО – Югры от 13 дек. 2013 г. № 545-п // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. – 2013. – 15 дек. (№ 12 (Ч. I)). – Ст. 1537 ; Новости Югры. – 2014. – 25 марта (№ 32).

13. О Реестре туристских ресурсов Республики Башкортостан : постановление Правительства РБ от 5 мая 2014 г. № 209 : ред. от 20 нояб. 2014 г. // Официальный Интернет-портал правовой информации Республики Башкортостан. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.npa.bashkortostan.ru> (дата обращения: 07.05.2014). – Загл. с экрана ; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2014. – 2 июня (№ 16 (454)). – Ст. 753.

14. О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» : постановление Правительства РФ от 2 авг. 2011 г. № 644 : ред. от 18 дек. 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 22 авг. (№ 34). – Ст. 4966.

15. Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации : федер. закон от 25 июня 2002 г. № 73-ФЗ : ред. от 22 окт. 2014 г., с изм. от 1 дек. 2014 г. // Парламентская газета. – 2002. – 29 июня (№ 120–121) ; Российская газета. – 2002. – 29 июня (№ 116–117) ; Собрание законодательства РФ. – 2002. – 1 июля (№ 26). – Ст. 2519.

16. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ : ред. от 3 мая 2012 г. : с изм. и доп., вступ.

в силу с 1 нояб. 2012 г. // Собрание законодательства РФ. – 1996. – 2 дек. (№ 49). – Ст. 5491 ; Российская газета. – 1996. – 3 дек. (№ 231).

17. Об особо охраняемых природных территориях : федер. закон от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ : ред. от 24 нояб. 2014 г. // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 20 мар. (№ 12). – Ст. 1024 ; Российская газета. – 1995. – 22 марта (№ 57).

18. Об охране окружающей среды : федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ : ред. от 24 нояб. 2014 г., с изм. от 29 дек. 2014 г. : с изм. и доп., вступ. в силу с 1 янв. 2015 г. // Российская газета. – 2002. – 12 янв. (№ 6) ; Парламентская газета. – 2002. – 12 янв. (№ 9) ; Собрание законодательства РФ. – 2002. – 14 янв. (№ 2). – Ст. 133.

19. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. : постановление Правительства РФ от 15 апр. 2014 г. № 317 // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 5 мая (№ 18 (Ч. II)). – Ст. 2163 ; Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 24.04.2014). – Загл. с экрана.

20. Об утверждении Положения о комитете культуры Волгоградской области : постановление Администрации Волгогр. обл. от 24 нояб. 2014 г. № 37-п // Волгоградская правда. – 2014. – 28 нояб. (№ 224).

21. Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра субъектов и объектов туристской индустрии и туристских ресурсов Краснодарского края : постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 4 нояб. 2012 г. № 1162 : ред. от 15 сент. 2014 г. // Кубанские новости. – 2012. – 17 окт. (№ 200).

22. Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра туристских ресурсов Орловской области, а также представления сведений, содержащихся в нем, и Порядка проведения мониторинга состояния туристской индустрии и туристских ресурсов Орловской области : постановление Правительства Орловской области от 5 апр. 2012 г. № 108 // Портал Орловской области – публичный информационный центр. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.adm.orel.ru> (дата обращения: 12.04.2012). – Загл. с экрана.

23. Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра туристских ресурсов на территории Республики Хакасия : постановление Правительства Республики Хакасия от 15 июля 2011 г. № 436 : ред. от 15 июля 2014 г. // Вестник Хакасии. – 2011. – 21 июля (№ 66).

24. Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г. : распоряжение Правительства РФ от 31 мая 2014 г.

№ 941-п // Официальный интернет-портал правовой информации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.06.2014). – Загл. с экрана; Собрание законодательства РФ. – 2014. – 16 июня (№ 24). – Ст. 3105.

25. Об утверждении структуры комитета культуры Волгоградской области : постановление Администрации Волгоградской области от 24 нояб. 2014 г. № 38-п. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://culture.volgnet.ru/upload/iblock/fc5/struktura.pdf>. – Загл. с экрана.

26. Объем платных услуг населению по видам экономической деятельности. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://volgastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/volgastat/resources/37b701804741639292e9ba87789c42f5/Объем+платных+услуг+населению+по+видам_100215.htm. – Загл. с экрана.

27. Распределение организаций по видам экономической деятельности. – Электрон. текстовые

дан. – Режим доступа: http://volgastat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/volgastat/resources/a8dee200472ee547b3e2bb87789c42f5/Распределение+организаций+по+видам+экономической+деятельности_040215.htm. – Загл. с экрана.

28. Реестр туристических ресурсов Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа / науч. ред. Т. А. Стрижова. – Чита; Владивосток: Апельсин, 2004. – 364 с.

29. Реестры. Агентство развития туризма Волгоградской области. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.turizm-volgograd.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=58&Itemid=44. – Загл. с экрана.

30. Устав государственного бюджетного учреждения Волгоградской области «Агентство развития туризма»: утв. Приказом М-ва культуры Волгогр. обл. от 2 дек. 2013 г. № 01-20/388. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://culture.volgnet.ru/information-systems/docs>. – Загл. с экрана.

REGISTERS OF TOURIST RESOURCES OF THE VOLGOGRAD REGION: CURRENT STATUS AND PROBLEMS OF THE SYSTEM APPROACH IN THE DEVELOPMENT OF REGIONAL TOURISM POLICY

Zolotovskiy Vladimir Alekseevich

Candidate of Sciences (History), Associate Professor,
Department of Archeology and Foreign History,
Volgograd State University
kafedra_AZI@mail.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Belitskiy Aleksander Viktorovich

Senior Lecturer, Department of Archeology and Foreign History,
Volgograd State University
kafedra_AZI@mail.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The author makes an attempt to understand the specifics of the policy of legal regulation of tourist activity. The current state of the legal regulation of accounting tourist resources in Russia is determined. The authors suggest ways to implement the legal regulation of registry of tourist resources.

Key words: tourist activity, tourist resources, inventories of tourist resources, legal regulation of tourist activity, state policy in tourism.