



Gap analysis of best practices and the existing policies and standards in mining and tourism sector in Russia and Mongolia

Consultant: VA/2012/78317/019
Biodiversity Expert - Russia

КОМПЛЕКСНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДНЫМИ РЕСУРСАМИ
ТРАНСГРАНИЧНОЙ ЭКОСИСТЕМЫ БАСЕЙНА БАЙКАЛА

Отчет по разделу:

**а/ ГЭП-АНАЛИЗ ЛУЧШИХ МЕТОДОВ, СУЩЕСТВУЮЩЕЙ
ПОЛИТИКИ И СТАНДАРТОВ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕМ И
ТУРИСТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ В РОССИИ И МОНГОЛИИ**

**б/ РЕКОМЕНДАЦИИ ДЛЯ ИЗМЕНЕНИЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ И
НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И
ПЛАНОВ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В
ГОРНОДОБЫВАЮЩЕМ И ТУРИСТИЧЕСКОМ СЕКТОРЕ**

Выполнил:

Гунин П.Д.,

д.б.н., профессор,
эксперт по биоразнообразию

Москва, 2013 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ

«**GAP-анализ**» (ГЭП-анализ, анализ разрывов) – метод стратегического анализа, с помощью которого осуществляется поиск шагов для достижения заданной цели (<https://ru.wikipedia.org/wiki/GAP-анализ>).

Поскольку ГЭП-анализ является одним из эффективных методов стратегического анализа, с его помощью можно организовать поиск шагов для достижения заданной цели. Очень часто при постановке стратегических целей людей смущает серьезный разрыв между тем, что они запланировали, и тем, что есть на самом деле. Слишком серьезное восприятие такого разрыва приводит к "приземленности" при выборе целей и к неуверенности при их достижении. С помощью анализа разрывов можно найти путь от текущего состояния к желаемому.

Поскольку ГЭП-анализ – это комплексное аналитическое исследование, изучающее несоответствия, разрывы между текущим состоянием компании или отрасли и желаемым, в его структуру может быть включено бесконечное множество исследуемых переменных, от набора которых зависит качество самого анализа и его конечный результат. Поэтому, проведение ГЭП-анализа на уровне отрасли экономики необходимо вовлечение не одного десятка специалистов в разных производственных и технологических областях и сферах знаний.

В нашем случае задача ГЭП-анализа туристической и горнодобывающей отраслей может быть рассмотрена только концептуально, где могут быть намечены лишь некоторые «очевидные» разрывы и пути их локализации. Задача проведения такого рода анализа усугубляется еще и тем, что в нашем случае необходимо рассматривать ситуацию еще и на межгосударственном уровне. Даже весьма предварительный ситуационный анализ показывает, что различия в практике, подходах, состоянии дел и регулировании исследуемых отраслей в России и Монголии весьма существенны. Это в свою очередь, требует проведения отраслевого ГЭП-анализа по двум странам в отдельности, поскольку поименованные различия весьма принципиальны и не могут быть эффективно рассмотрены совместно (за редкими исключениями).

Таким образом, в данном исследовании были рассмотрены разрывы в самом общем виде, включающие:

- разрывы между рыночным предложением отрасли (в самом широком смысле) и существующим на рынке уровнем спроса
- Разрыв между текущей деятельностью или бизнес-процессами, их характеристиками, и видением того, как должно быть в идеале или с точки зрения существующей лучшей практики в отрасли
- Разрыв между текущими показателями работы и лучшими региональными (мировыми) показателями в отрасли.

Процесс анализа отраслей дан по следующей схеме:

- Обзор текущего состояния отрасли (отдельно по отраслям и странам)
- Определение доступных направлений для увеличения показателей в отраслях
- Прогнозирование развития, разработка сценариев
- Разработка набора планов (инициатив) по достижению намеченных целей по отдельным отраслям.
- Рекомендации.

СОДЕРЖАНИЕ

I. ОБЗОР РОССИЙСКОГО РЫНКА ТУРИЗМА.....	5
1.1 Рынок основных туристических услуг, предлагаемый Россией и ее регионами.....	10
1.2 Рекомендации и возможные методы решения накопившихся проблем российского туризма.....	12
1.3 Анализ слабых сторон российского туризма.....	13
1.4 Анализ туристического рынка в секторах въездного и внутреннего туризма (по сравнению с выездным).....	16
1.5 Анализ проблем туристического рынка внутреннего и въездного туризма в малых исторических городах России.....	18
1.6 Анализ передовой практики в сфере решений проблем внутреннего и въездного туризма.....	18
1.7 Основные мероприятия по развитию регионального туризма в МИГ со стороны государства	20
1.8 Предложения для решения проблем внутреннего и въездного туризма в России.....	22
ЛИТЕРАТУРА	29
II. ОБЗОР РЫНКА ТУРИЗМА МОНГОЛИИ	30
2.1 Обзор туристической отрасли Монголии.....	30
2.2 Развитие стратегии туризма Монголии	31
2.3 Регулирующая и организационная структура туризма.....	32
2.4 Основные наложения между планами развития туризма и критическими естественными средами обитания.....	34
2.5 Перспективы развития туризма в Монголии	35
2.6 Основные рекомендации по внедрению передовой практики в секторе туризма Монголии.....	38
III. ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ И МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ, АНАЛИЗ, РЕКОМЕНДАЦИИ ...	
3.1 Состояние залежей полезных ископаемых в России.....	45
3.2 Экологическое законодательство Российской Федерации в сфере регулирования горнодобывающей промышленности	47
3.3 Экологическая политика РФ.....	49
3.4 Основные риски в горнодобывающем секторе России, рекомендации.....	52
ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ И МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫЕ РЕСУРСЫ МОНГОЛИИ, АНАЛИЗ, РЕКОМЕНДАЦИИ	56
4.1 Монголия – реформа горной отрасли и устойчивое развитие.....	56
4.2 Правовое регулирование горнодобывающей отрасли Монголии.....	59

4.3 Основные риски в горнодобывающей отрасли Монголии	60
4.4 Предложения по устранению негативных воздействий золотодобычи на природную среду России и Монголии	64
4.5 Основные положения политики экологической и социальной ответственности горнодобывающих компаний.....	65
4.6 Рекомендации	66
ЛИТЕРАТУРА	70

I. ОБЗОР РОССИЙСКОГО РЫНКА ТУРИЗМА

Мировой туристический рынок в течение последних четырех лет, по данным Всемирной туристической организации (UNWTO), стабильно рос. Этот рост был обусловлен устойчивым развитием мировой экономики. Ведущими странами по расходам на туризм остаются Германия, США и Великобритания (1, 2 и 3 места соответственно).

Доля туризма в валовом внутреннем продукте России ничтожно мала – около 1,5%. Занятость населения в этом секторе составляет также 1,5%, а в развитых европейских странах - 5-7%. Рост рынка туруслуг происходит на фоне серьезной раздробленности туристической отрасли. На долю 65 крупнейших компаний приходится всего около 10% российского рынка. Однако эта тенденция в ближайшее время должна измениться: эксперты прогнозируют скорую консолидацию рынка.

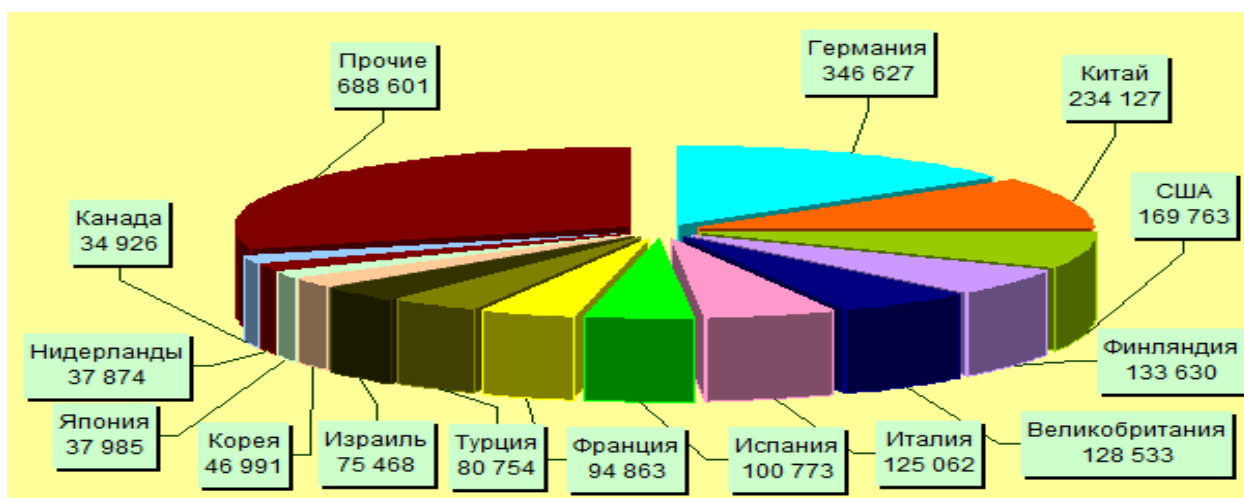


Рис. 1.1 Въезд иностранных граждан в Россию в 2008 году, чел.

Несмотря на то, что на путешествия россияне тратят все большие деньги, по сравнению с гражданами многих стран, они все еще выглядят домоседами. Так, по сведениям Ростуризма, в 2007 году с туристической целью за рубеж выехало 6,4% граждан России, тогда как, например, по данным портала Tourism.jp, зарубежные поездки предприняли около 13% японцев (<http://www.rb.ru/biz/markets/show/84/>).

На рынке туристических услуг действует два типа компаний: *туроператоры* и *турагенты*. Туроператор – компания по производству туров из различных компонентов (авиабилет, размещение в гостинице, трансфер, экскурсионное обслуживание, оформление страховки и визы). Турагент – это магазин, основная цель которого - продать туристскую услугу (путевку).

Туроператоры подразделяются на две основные группы:

- Крупные операторы, которые продают турпакеты только через сеть уполномоченных агентств и не занимаются розничной продажей;
- Средние и малые операторы, которые не только производят, но и продают турпакеты в розницу.

Туристические агентства также делятся на две основных категории, но по другому признаку:

- независимые туристические агентства (70% от общего количества турфирм);
- сетевые туристические агентства - точки продаж, объединенные общим брендом, рекламной-маркетинговой политикой, технологией работы.

Эксперты делят рынок туризма на въездной туризм (въезд иностранных граждан в РФ), выездной туризм (выезд российских граждан за рубеж) и внутренний туризм России.

При этом, Россия обладает уникальными возможностями как для развития внутреннего туризма, так и для приема иностранных путешественников. Несмотря на глобальный экономический кризис, ежегодный прирост отечественного рынка туризма за последние годы составляет 20-25% в год. Однако быстрее всего в России развивается не въездной и внутренний туризм, а выездной.

Въездной туризм. Сокращение въездного туристского потока в нашу страну начало происходить с 2006 года. Это объясняется существенным удорожанием турпакета для поездки в Россию, в первую очередь, ростом цен на услуги и гостиницы. Последнее объясняется в том числе и уменьшением числа отелей туристского класса из-за сноса ряда крупных старых гостиничных объектов.

По данным аналитиков, 67% иностранных граждан приезжают в Россию с частными, личными целями, далее лидирует туризм с целью бизнеса, что объясняется ростом роли России в мировом бизнесе, а также динамичным развитием российского рынка. С целью туризма в Россию въезжают лишь 7,8%.

По абсолютным значениям лидерами по въездному туризму в Россию явились такие страны, как Германия, Великобритания, США, Франция (Рис. 1.1). Наибольший рост въездного туристического потока в Россию (со служебными целями и целью отдыха) из стран дальнего зарубежья в 2007 году продемонстрировали Германия, Великобритания, Австрия, Италия, Испания, Австралия, и Израиль.

Выездной туризм. По данным РБК, емкость российского рынка выездного туризма составляет \$1-2,5 млрд. в год (DISCOVERY Research Group, 2011).

По данным Ростуризма, число поездок россиян за рубеж в 2009 году выросло на 18% и составило 34 млн. Совокупный выездной поток с целью отдыха вырос на 21%. По данным Росстата за первое полугодие 2010г. наиболее популярными направлениями выезда среди российских туристов являлись Турция (ей отдали предпочтение 16,5% российских туристов), Китай (15,6%), Египет (15,5%), Финляндия (8,6%), Италия (3,8%), Украина (3,7%), Таиланд (3,3%), ОАЭ (2,9%), Испания (2,8%), Германия (2,7%).

Потенциал рекреационного (оздоровительного) внутреннего туризма. Оздоровительный отдых - это индивидуальный вид туризма, который в зависимости от средств воздействия подразделяется на климато-, бальнео-, море-, грязелечение и т.д. В эту категорию входит также и пляжный отдых. Обычная продолжительность лечебного или оздоровительного тура - 21-24 дня. В зависимости от состояния здоровья и профиля лечебно-оздоровительного учреждения можно выбрать поездку на юг, на Азово-Черноморское побережье Краснодарского края, на Кавказ - к источникам Кавказских Минеральных Вод, в березовые или сосновые леса Подмосковья, на Балтийское побережье - в Калининградскую область, а также на минеральные источники Бурятии. Потенциал природных ресурсов России для лечения и оздоровительного отдыха огромен. Всемирное значение имеют уникальные курортные зоны Кавказских Минеральных Вод, Черноморского побережья Кавказа, озера Байкал.

Первый в стране курорт "Марциальные воды" в Карелии был создан Петром Великим в 1719 году. Санаторно-курортный комплекс создавался в стране в советские годы и сейчас он полностью обновляется. Курортная отрасль в России умело сочетает уникальные знания предков и старинные методики нетрадиционного лечения с новейшими достижениями медицины. Одна из последних тенденций - сочетание лечения с активным оздоровительным отдыхом и спортом.

В Московской области существует целая сеть санаториев, которые используют для лечения местные природные факторы - лесной воздух, минеральные источники, озера и реки. Курорты всероссийского значения - Дорохово и Тишково, где природно-кальциевые и хлоридно-натриевые минеральные воды пригодны для питья и ванн. Лечебная база санаториев Подмосковья - одна из лучших в стране, а лечение может сочетаться с посещением экскурсий, занятиями в оздоровительных центрах, конными походами и пр.

Черноморское побережье - признанный и любимый курортный район России. Сочи, Анапа, Геленджик с начала лета и до осени являются местом паломничества россиян со всех уголков страны. За морем и солнцем, фруктами, красотами природы и целебным субтропическим климатом и воздухом предгорий Кавказа сюда едут миллионы россиян. Знаменитый курорт Сочи, место международных встреч Президента России Владимира Путина и проведения различных форумов, протянулся вдоль побережья Черного моря на 150 км. Главный лечебный фактор - известная еще с древних времен своими целебными свойствами Мацестинская вода, насыщенная сероводородом. Привлекая отдыхающих, каждый год в Сочи открываются новые гостиницы, оздоровительные и фитнес-центры, аквапарки. На Черном море немало возможностей для занятий виндсерфингом и дайвингом.

Анапа - это курорт для детского и семейного отдыха, треть его здравниц рассчитана на детей. Помимо новейших достижений медицины, лечит здесь все - обилие солнечных дней в году (около 280), прекрасные песчаные пляжи, ценные лечебные грязи, родники минеральных вод, лечебные сорта винограда.

За последние три года Геленджик из тихого курортного города превратился в город-праздник. В течение всего курортного сезона в нем проходят карнавалы, фестивали, авиа-шоу и другие яркие события, привлекающие в город гостей. Санатории и дома отдыха выстроились прямо на первой линии, вдоль всего берега Геленджикской бухты, заросшей реликтовой пицундской сосной.

Кавказские Минеральные Воды - особо охраняемый эколого-курортный регион России. Единственный в стране круглогодичный курорт, он также не имеет аналогов в Евро-Азиатском регионе. Здесь более ста источников минеральной воды 13 различных типов. Сердечно-сосудистые заболевания здесь лечат и терренкуром (дозированной ходьбой на свежем воздухе). Применяются лечебные грязи местного Тамбуканского озера. Крупнейшему и наиболее развитому курорту КавМинВод - Кисловодску - почти 200 лет. Здесь лечат нарзаном желудочно-кишечные заболевания, болезни органов дыхания и кровообращения, нервной системы. На соседнем курорте - в Ессентуках - находится одна из крупнейших грязелечебниц, специализирующаяся на заболеваниях опорно-двигательной и нервной систем, последствия травм.

Старейший курорт региона - Пятигорск - использует воды почти 40 минеральных источников. Еще один курорт - Железноводск - известен такими водами, как "Славяновская" и "Смирновская", целебными для органов пищеварения, поджелудочной железы, почек и способствующими восстановлению нормального обмена веществ.

Калининградская область притягивает своим мягким климатом, песчаными пляжами, живописными ландшафтами, оказывающими целебное воздействие на жителей российских и зарубежных городов. Санатории и уютные гостиницы предоставляют хорошие возможности для оздоровительного отдыха в Янтарном крае, как называют Калининградскую область. Главный курорт края - Светлогорск, основанный немцами в XIII веке и называвшийся Раушен, - был известным курортом Восточной Пруссии.

Алтай - уникальный край, где изливаются бесчисленные источники. Вместе с редкими радоновыми серебросодержащими глинами и лечебными грязями они являются главными оздоровительными ресурсами Горного Алтая. Более 100 лет существует бальнеологический курорт Белокуриха, где помимо бальнеотерапии применяются грязелечение, традиционные алтайские лекарственные снадобья, а также около 150 лет - целебные ванны с экстрактом из рогов марала. Зимой обитатели санаториев курорта активно совмещают лечение с горнолыжным спортом, а летом - с походами на Телецкое озеро.

Окрестности Байкала лечат уникальной чистотой окружающей среды - горным и лесным воздухом. Здесь есть также богатейшие запасы минеральных вод и лечебные грязевые озера. В Иркутской области расположен крупнейший в мире Ангаро-Ленский артезианский бассейн минеральных вод, представленный тремя сотнями источников (вода

восьми из них бутилируется) и шестью крупными лечебными озерами. Байкал и Забайкалье также предлагают лечебные туры. В Бурятии, у подножия Саян, находится горно-климатический курорт Аршан, где применяют термальные воды и сульфидные грязи, а солнечные ванны и таежный воздух отдыхающие "принимают" сами. В Читинской области также более 300 источников разнообразных минвод и более 30 грязевых озер. Особенно знамениты нарзаны курорта Дарасун, радоновые воды Молоковки и сульфидные иловые грязи озера Угдан, ради лечения которыми приезжают и из Европейской части России.

На юго-востоке России - в Приморье - заболевания лечат местными минеральными водами, морскими и озерными лечебными грязями. Главные курорты - Шмаковский и Садгород, где применяются древние традиции лечения лекарственными растениями, в том числе знаменитым женьшенем.

Камчатка - волшебный горный край, бурлящий гейзерными фонтанами, пронзающий небо белоснежными вершинами вулканов, украшающий долины россыпью голубых озер и льдов. Омолаживающий и лечебный эффект оказывают холодные и горячие Налычевские термальные источники, ценные лечебные грязи Утинового озера.

Потенциал экологического туризма. Один из самых перспективных видов туризма во всем мире – экотуризм. Число его поклонников России растет повсеместно с каждым годом. Этот вид туризма возвращает людям силы и энергию во время общения с природой и наблюдения за ней. Кроме того, он стимулирует сохранение окружающей среды, делая такой вид туризма выгодным для местных жителей.

В список мирового наследия ЮНЕСКО входит пять российских природных объектов: девственные леса Коми, озеро Байкал, вулканы Камчатки, золотые Алтайские горы, Западный Кавказ. В этих регионах именно экотуризм может помочь охране природы, росту занятости населения и социально-экономическому развитию.

Помимо этого, в России достаточно и других, привлекательных для экотуризма уголков. Большие возможности открываются для экотуризма на северо-западе России - в Карелии, Архангельской и Мурманской областях. Карелию часто называют "легкими Европы". Более половины ее территории занимают леса, еще примерно четверть - озера и реки. В национальный парк "Водлозерский" - самый большой в Европе - помимо экотуристов стремятся попасть также любители водного, пешего, научно-познавательного и приключенческого туризма. В "озерном крае", как часто называют Карелию, большинство рек представляет собой озерно-речные системы. Охта - это 15 озер, соединенных между собой короткими порожистыми протоками. На юге Карелии расположен самый большой в Европе равнинный водопад Кивач высотой около 10 м. Удивителен Валаамский архипелаг с крупнейшим в Европе Ладожским озером. В Архангельской и Мурманской областях активно развивается сельский туризм, который предполагает размещение в крестьянской избе или ее рыбацком аналоге - "тоне". Туристам предлагают купание в озерах и реках, рыбную ловлю, сбор ягод, настоящую русскую баньку и душистую уху.

В Центральной России также найдется немало привлекательных для экотуристов мест. Это, например, Центральный лесной государственный биосферный заповедник, расположенный на западе Тверской области - у Валдайской возвышенности. Он уникален еловыми лесами, равных которым нет в Европе - им уже 500 лет. В них сохранилось немало уголков дикой природы, населенных типичными обитателями российских лесов: бурый медведь, волк, лось, заяц-беляк, речной бобр, лесная куница. В этих местах можно сделать уникальные фотоснимки диких зверей.

Популярным местом экотуризма в центральной части России является озеро Селигер. Здесь водится около 30 видов рыб, и в частности судак, некоторые экземпляры которого достигают 7-8 кг. Местность в низовьях Оки, называемая Мещерой, уникальна сочетанием на одной территории флоры четырех географических зон - тайги,

широколиственных лесов, лесостепи и степи. В этих заповедных местах сохраняют зубров и разводят в единственном в мире питомнике белых журавлей-стерхов. В Переславском парке (Ярославская область) существует дендрарий, где помимо 700 местных видов произрастает множество растений со всего света.

Калининградская область - самая западная часть России. Здесь есть чудесное место - национальный парк на Куршской косе. Это узкая полоска суши, отделяющая Куршский залив от Балтийского моря. Ее песчаные дюны достигают порой 60-метровой высоты. Над косой проходит миграционный путь около 150 видов птиц. Любителей сельского туризма ждут многочисленные сельские усадьбы, где на стол подаются только экологически чистые продукты и достаточно деревенских развлечений.

Юг России давно обрел популярность у российских туристов. В Астраханском биосферном государственном заповеднике охраняется около 20 видов редких и исчезающих растений, среди них дикие ирисы и тюльпаны, лотос орехоносный, а также 23 вида птиц из 270 распространенных в этой области. Здесь можно наблюдать несколько видов пушных зверей - лисицу, енотовидную собаку, горностая, ондатру, американскую норку, степного хорька и др. На три вида копытных - кабана, благородного оленя, сайгака, а также некоторые виды водоплавающих птиц в установленные сроки разрешена охота.

Уникальны и природные богатства Северного Кавказа, который представляет собой самую высокую горную цепь России с пятью пиками выше 5 тыс. м над уровнем моря. Самые известные - Эльбрус и Казбек. Здесь расположены четыре заповедника и два национальных парка, сохраняющие сотни небесно-голубых ледниковых озер, горные реки со звенящими водопадами, цветущие альпийские луга, живописные ущелья. Самый популярный из них - Тебердинский заповедник, где расположен известный туристический и горнолыжный центр Домбай. На черноморском побережье Северного Кавказа встречаются влажные субтропики, а в горах и долинах немало растений, животных и птиц, которых нет больше нигде в мире (т.н. эндемики). Краснодарский край известен своим живописнейшим Гуамским ущельем, несколькими сотнями звонких водопадов, ниспадающих, в частности, в Туапсинском районе и т.д.

В южной и центральной частях Сибири местами паломничества экотуристов стали Горный Алтай, Горная Шория и Кузнецкий Алатау. Горы, скалы, хвойные леса, поляны, покрытые ярким ковром полевых цветов, полупустынные степи, спящие озера и бурные горные реки поражают своей первозданностью. Здесь возможны все виды активного туризма. На юге Сибири, в южной части Красноярского края и Иркутской области, в Хакасии и Туве и западной части Бурятии высятся Западные и Восточные Саяны. Их достопримечательностями считается "Саянский коридор" на реке Енисей, водопады на Дототе и Хамсаре, потухшие вулканы на востоке Тувы и множество озер Тоджинской котловины.

Байкал, главный центр туризма Сибири, славится своими сказочными ландшафтами, впечатляющими своей неповторимостью даже опытных экотуристов. Здесь соседствуют тайга и полупустыня, тундра и каменная степь. Круизы по озеру на катере или яхте, посещение пещер, пешие походы, рыбная ловля, сплав на байдарках или плотах - Байкал может предложить экотуристам многое.

Дальний Восток - Приморский и Хабаровский края - нетронутые цивилизацией лесные массивы, живописные реки и горные отроги, дикие звери и редчайшие растения. Только здесь растут реликтовый тис и амурский бархат, золотой корень женьшень и бесценная аралия, встречаются в одном месте хвойные деревья севера и лианы юга, а в глубине таежных рек царствует сибирский лосось таймень. Здесь обитает известный всему миру сибирский тигр - в Сихотэ-Алиньском природном биосферном заповеднике. Много чудесных мест и удивительных встреч с природой ожидает туристов на острове Сахалин. На Курильских островах находятся самый красивый вулкан мира Тятя, прекрасные озера Кипящее и Холодное, действующий вулкан Менделеева и горячие источники, температура которых достигает 90 градусов. Камчатка привлекает туристов со всего мира.

Здесь расположены 28 действующих вулканов, горячие и холодные минеральные источники. В этом регионе всегда посещают и Долину гейзеров, одну из нескольких в мире.

1.1 Рынок основных туристических услуг, предлагаемый Россией и ее регионами.

Средства доставки туристов. Наиболее популярным средством передвижения по России является железнодорожный транспорт. Им активно пользуются не только российские туристы, но и туристы из Украины, Казахстана и стран Балтии. Однако более быстрый и комфортный авиатранспорт завоевывает все более прочные позиции. Сегодня в среднем на самолете в Россию прибывает 17% туристов (Ростуризм, 2011). Важным фактором здесь стало появление бюджетных авиаперевозчиков.

Что касается водного транспорта, то этот вид в России развит гораздо хуже других – сказывается отсутствие современных пассажирских терминалов в морских портах, а также плохо налаженное водно-транспортное сотрудничество со Скандинавией. Автомобильные трафики также относятся к числу проблемных точек.

Можно спрогнозировать рост продаж авиабилетов не только среди иностранцев, но и среди россиян. Это предположение обусловлено тем, что в 2012, 2013, 2014 гг. на программу льготных авиаперелетов из федерального бюджета планируется ежегодно выделять по 2,5 млрд. руб.

Более того, другие виды транспорта тоже усиливают свои позиции. В 2011 г. РЖД поручило специалистам ГипротрансНИИ разработать специальные программы развития высокоскоростного движения «с прицелом на чемпионат мира по футболу, который пройдет в России в 2018 году» (<http://www.rg.ru/2011/01/26/train.html>). Часть проектов уже была реализована ранее (2006-2009 гг.), например, было запущено скоростное движение "Сапсанов" из Москвы в Санкт-Петербург и Нижний Новгород, а также между Петербургом и Хельсинки.

Предпринимаются усилия решить проблему автодорог. Созданная государственная корпорация "Автодор", занимающаяся строительством и реконструкцией федеральных трасс, планирует ввести в эксплуатацию почти 2 тыс. км новых дорог к 2019 г. В планах также провести проектирование, строительство и реконструкцию трасс М-4 "Дон", М-1 "Беларусь" и М-3 "Украина", скоростной автомобильной дороги Москва-Петербург М-11 (<http://top.rbc.ru/story/618437.shtml>).

Средства размещения туристов. По данным Федеральной службы государственной статистики, половину всех коллективных средств размещения в РФ составляют гостиницы. Их количество на 2010 год, согласно Росстату, составляет 7 866 шт., а количество номеров - 263 173.

Абсолютным лидером по гостиничному фонду является Центральный округ России, ведь третья часть всех гостиничных мест приходится именно на него. При этом половина всех мест в округе сосредоточена в Москве (58%) и 10% в Московской области.

Следует отметить, что в некоторых российских регионах количество гостиниц приемлемое (например, в Приволжском округе), но все они маловместительные. Противоположная ситуация наблюдается в Северо-Западном округе, где количество гостиниц не так высоко, но это компенсируется тем, что они более крупные и вместительные.

Количество гостиниц безусловно играет роль, но качество предоставляемых ими услуг ценится выше. Согласно исследованию российского рынка гостиниц, проведенному агентством DISCOVERY Research Group в 2011 г., около 40% всех гостиниц в нашей стране представляют собой старые советские гостиницы уровня «Эконом», 20% - трехзвездочные гостиницы. Кроме того, пятую часть составляют вместительные

пятизвездочные гостиницы, расположенные преимущественно в Москве, Санкт-Петербурге и других крупных городах (DISCOVERY Research Group, 2011).

Деловые туристы, приезжающие в нашу страну, как правило, требуют довольно высокий уровень проживания и обслуживания. Пока отели соответствующего уровня предлагаются только крупными региональными центрами, такими как: Москва, Петербург, Екатеринбург, Архангельск, Тольятти, Сочи, Иркутск, Мурманск, Новосибирск, Хабаровск, Владивосток. Положение дел в гостиничной сфере призваны улучшить международные гостиничные бренды, приходящие на российский рынок. Среди них: Marriott, Hilton, Radisson, Royal Hotel, Le Meridian и Novotel. На сегодня они представлены в небольшом количестве городов нашей страны, но они являются серьезными конкурентами отечественных гостиниц. Развиваются также и отечественные гостиничные сети. В пользу последних хочется сказать, что их количество и влияние растет, о себе заявляют такие гостиничные сети, как: AMAKS Grand Hotels, Accord Management Group, Intourist VAO, Alroso и Russian Management Hotel Co. Возможно, они менее опытные, чем их «зарубежные коллеги», но к их преимуществам относится знание законодательных и иных особенностей ведения бизнеса в России.

Ресторанное обслуживание. Необходимым критерием для существования и развития туристического бизнеса, как отмечалось ранее, является наличие мест общественного питания (сетей ресторанов, кафе, закусочных). За последнее десятилетие эта отрасль в России развивалась весьма динамично, преимущественно в городах с численностью населения более 200 тысяч человек. Благодаря этому, большинство таких российских городов имеет достаточный выбор кафе, ресторанов и закусочных. В небольших городах количество и качество заведений общественного питания пока не в полной мере удовлетворяет основные туристические запросы.

Услуги по прокату автомобилей. Данная услуга является не обязательной, а скорее представляет собой некое преимущество. На самом деле, услугами по прокату автомобилей чаще всего пользуются европейцы, американцы, австралийцы, гораздо реже японцы, у восточных же народов (китайцев, корейцев, индусов) подобная культура слабо распространена. Существует ряд факторов, которые делают прокат автомобилей в России специфическим, среди них: климатические и географические условия, состояние российских дорог, плохое качество бензина, низкий уровень жизни (вследствие - преступность, случаи мошенничества) и другие. Эти особенности приводят к повышенным издержкам на содержание автомобилей.

Для того чтобы оценить состояние туристической отрасли в России проведен краткий SWOT-анализ, отражающий сильные стороны (strengths), слабые стороны (weaknesses), возможности (opportunities) и угрозы (threats) (см. табл. 1.1).

В заключение необходимо отметить, что одной из самых важных нерешенных проблем для развития въездного туризма в России является отсутствие четкой, продуманной стратегии по продвижению страны за рубежом. Образ России для многих иностранцев остается размытым и скорее негативным, а значит, необходимо повышать престиж страны. Серьезнейшим недостатком, который сокращает спрос и тормозит развитие отрасли, можно назвать низкий уровень обслуживания в гостиницах, ресторанах, местах отдыха, а также неразвитость данной инфраструктуры в небольших туристических регионах. Главным же достоинством туристической отрасли в России, открывающим ряд возможностей, является развитость различных видов туризма. Таким образом, выбирая правильную стратегию для развития туризма в РФ, первоначально необходимо обратить особое внимание на вышеупомянутое достоинство и недостаток отрасли.

Таблица 1.1. SWOT-анализ туристической отрасли РФ

Сильные стороны	Слабые стороны
<ol style="list-style-type: none"> 1. Развиты разные виды туризма 2. Большой географический и природный потенциал 3. Наличие возможностей для размещения туристов (гостиницы, отели) 4. Большое количество достопримечательностей 5. Развитость инфраструктуры в крупных турцентрах, необходимой для делового туризма 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Отсутствие некоторых популярных направлений туризма (пляжного, шопинг-туризма и т.д.) 2) Низкий уровень гостиниц и отелей 3) Сложность с получением виз (например, для бизнес-туристов) 4) Слабая развитость автотрафика 5) Низкий уровень обслуживания 6) Неразвитость инфраструктуры малых населенных пунктов
Возможности	Угрозы
<ol style="list-style-type: none"> 1. Тренд развития глобального туризма в пользу выгодных для России направлений 2. Рост инвестиционной привлекательности страны 3. Возможность расширения туристической базы за счет сложившихся и новых направлений 4. Возможность создания новых рабочих мест (кумулятивный и мультипликативный эффект) 5. Развитие событийного туризма (Чемпионат мира по футболу, Олимпиада и др.) 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Снижение турпотока в результате глобального кризиса 2) Рост конкуренции с другими странами (например, с Китаем) 3) Необходимость значительных инвестиций в восстановление туристической отрасли в послекризисный период 4) Снижение покупательной способности людей в результате кризиса

1.2 Рекомендации и возможные методы решения накопившихся проблем российского туризма.

Первая мера, которая должна быть предпринята со стороны правительства, - это разработка политики быстрого реагирования во время кризиса, основанной на тесном сотрудничестве между государственным и частным сектором. В период после кризиса очень важно уметь быстро реагировать на сокращение спроса в туристической сфере, ведь это залог стабильности и устойчивости к потрясениям. Кроме того, детальное понимание динамики спроса и способность спрогнозировать состояние рынка также являются очень важными компонентами политики государства. Эта политика должна создаваться на национальном уровне, но учитывать и решать региональные проблемы. Причем очень важно, чтобы государственный и частный сектор работали совместно. Государство должно содействовать местному предпринимательству для развития туризма в регионах.

Если из-за кризиса или других факторов происходит сокращение числа приезжающих туристов, то стимулировать спрос можно, например, путем облегчения получения визы, сокращения налогов, а также стоимости проживания.

Вышеупомянутые меры являются скорее кратковременными, а для того, чтобы обеспечить возрастающий спрос на долгую перспективу, следует применять более дальновидные меры. Например, предлагать туристам «мульти» пакеты путешествий: туры по разным городам России и/или совмещение нескольких видов туризма. Такая программа станет возможной только в том случае, если между регионами России будут налажены тесные взаимовыгодные отношения, позволяющие кооперироваться в целях развития туризма.

Необходимо привлекать крупных международных инвесторов для развития гостиничного бизнеса и для расширения сети номеров негостиничного типа (кемпинги, шале, турбазы и т.п.). Особое внимание следует обратить на качество гостиниц и иных мест размещения: уровень обслуживания, качество предоставляемых услуг,

комфортабельность номеров и прочее. Гостиницы «советского» типа необходимо реконструировать, сделать более современными.

Для привлечения «активных» туристов толчком будет увеличение предложения экстремальных видов отдыха (спелеотуризм, джиппинг, дайвинг, горный туризм и т.п.). А для развития делового туризма нужно облегчить способ получения российской визы, или предоставить возможность безвизового пребывания сроком до 10 дней.

Проблемой, нуждающейся в решении, является также то, что в крупных городах инфраструктура, гостиничная сеть и сеть общественного питания находятся на достаточно высоком уровне, в то время как в малочисленных населенных пунктах ситуация обстоит гораздо хуже. А ведь интересные места для экологических туристов чаще всего располагаются именно в небольших городах или неподалёку от них. Это говорит о том, что развивать туристическую отрасль необходимо не только в крупных региональных центрах, но и в небольших городах.

Согласно международному рейтингу¹ 2009 г. среди 133 оцениваемых стран по совокупному уровню конкурентоспособности сферы туризма Россия занимает 59-е место. При этом у нашей страны 5-е место по числу объектов всемирного природного наследия, 9-е - по объектам всемирного культурного наследия. А по качеству наземного транспорта РФ заняла 81-е место, по качеству инфраструктуры воздушного транспорта – 88-е. По доступности номеров в отелях у России 85-е место, по ценам на них – 116-е. Экспертами отмечен низкий уровень дружелюбности местных жителей по отношению к иностранцам (131-е место), по уровню безопасности для туристов Россия занимает 129-е место.

Отчет о конкурентоспособности стран в сфере туризма показал, что по качеству нормативно-правовой базы, регулирующей развитие туризма, Россия занимает 126 место в мире (из 139). Это свидетельствует о необходимости создания такой нормативно-правовой базы развития туризма, которая соответствовала бы международной практике.

Более того, приезжая, туристы чувствуют себя незащищенными в нашей стране (Россия занимает 113 место по безопасности для туристов). Это очень серьезная проблема, ведь безопасность – это, пожалуй, самый важный элемент во время путешествия в другую страну. Один из основных критериев для оценки безопасности, согласно ТТСИ, - надежность полицейской службы. Из этого следует, что полиция в России работает неэффективно, тем самым подрывая доверие как иностранных, так и отечественных туристов к нашей стране.

Наконец, одним из самых важных условий для развития туристической отрасли в РФ является престиж страны. На государственном уровне должна быть разработана четкая эффективная стратегия по улучшению имиджа России за рубежом.

1.3 Анализ слабых сторон российского туризма.

Потенциальными возможностями для развития того или иного вида туризма обладают практически все регионы Российской Федерации, включая самые отсталые и депрессивные. Для многих из них туризм мог бы стать отраслью основной доходности и занятости. Причины низкого использования природного и культурно-исторического наследия в качестве ресурса экономического и социального развития регионов во многом связаны с институциональными деформациями, присущими российской экономике в целом.

Общность проблем туристической отрасли, характерных для различных субъектов федерации, обладающих богатым природным и культурным наследием, но при этом имеющих различный инвестиционный потенциал, приток инвестиций в экономику и

¹ Рейтинговая оценка конкурентоспособности сектора туризма и путешествий (Travel & Tourism Competitiveness Index, ТТСИ) проведена Всемирным экономическим форумом совместно с Международной ассоциацией воздушного транспорта (IATA), Всемирной туристической организацией (UNWTO) и Всемирным советом по туризму (WTTC): <http://www.newizv.ru/news/2009-03-05/106324/>

бюджетных вложений в туризм, указывают на то, что причины этих проблем следует искать в институциональном компоненте, затрудняющем развитие туризма в регионах.

Прежде всего, следует отметить трудности малого предпринимательства в сфере туризма, силами которого в значительной мере развивается туристическая инфраструктура в регионах.

Основными преградами на пути малого бизнеса по-прежнему являются:

- многочисленные административные барьеры, включая разного рода инспекции;
- несовершенство налогового администрирования;
- заключение договоров аренды/покупки земельных участков и помещений для ведения бизнеса, особенно это касается аренды в объектах культурного наследия для магазина сувениров, книжной лавки, мастерской для проведения мастер-классов и пр.

Излишняя административная заорганизованность, все еще характерная для российской экономики, включая сферу туризма, приводит к тому, что с одной стороны, не получают своего развития децентрализованные рыночные механизмы регулирования, с другой – расширяется сфера коррупции чиновников.

Для поддержания малого бизнеса в сфере туризма достаточно было бы соблюдать законы и уже установленные административные регламенты, что, по сути, является основой институционализма. О нарушениях инфорсmenta прав собственности и контрактных обязательств со стороны государственных органов свидетельствуют многие факты, одними из которых являются выявленные в ходе исследования трудности зачета средств арендаторов, потраченных на ремонт арендуемых помещений, в том числе в объектах культурного наследия в счет арендной платы, что предусмотрено законом.

Другой серьезной проблемой для малого бизнеса в сфере туризма являются сложности доступа на финансовые рынки. Между тем, в рамках институциональной теории обоснована связь между уровнем функционирования финансовых рынков, с одной стороны, степенью конкурентного соперничества и повышением экономической эффективности – с другой. Последствиями затрудненного доступа к финансовым ресурсам и низкой конкуренции являются проблемы, наблюдаемые в региональной туристической инфраструктуре, такие как преобладание дорогих гостиниц и недостаток мест размещения туристического класса, соответствующих европейскому уровню; однообразие общественного питания; недостаток оригинальной сувенирной продукции и пр.

Если вернуться к анализу институтов, связанных с деятельностью государства, то следует отметить влияние специфической модели властных отношений, сформировавшейся в России, для которой характерны недобровольная передача агентом полномочий по контролю своих действий лицам, наделенным властью, и отсутствием эффективных механизмов обратной связи между этими субъектами (Олейник, 2005). В отношении туризма, как и иных сфер, связанных с деятельностью, где конечным потребителем являются люди, власть, устроенная по данной модели, действует, проявляя вялый интерес к конечному результату. Несмотря на наличие специальных управленческих документов - стратегий, программ и планов, экспертное сообщество указывает на слабое руководство отраслью со стороны областных и местных администраций.

Между тем, властные органы призваны не просто разрабатывать и реализовывать программы развития туризма, вкладывая в это бюджетные средства. Задача состоит в том, чтобы использовать более сложные механизмы привлечения и объединения интересов агентов коммерческого и некоммерческого секторов туризма, населения и общественных организаций. Как показывает анализ, представителей заинтересованных сторон волнует отсутствие эффективных форм взаимодействия как между различными сегментами туристической сферы, так и между государственным, коммерческим и некоммерческим секторами. Наглядным образом эта проблема проявилась во взаимоотношениях государственных музеев-заповедников и туристических компаний, а также экскурсоводов-индивидуалов. Имея общий объект экономической деятельности и приложения труда (культурно-исторические памятники), эти агенты реализуют различные цели. Как правило,

для государственных музеев основная цель – сохранить объект культурно-исторического наследия. Для туристического агентства – доставить на объект туристов, показать его и, по возможности, предоставить дополнительные услуги кроме экскурсионного обслуживания – театрализованные представления, мастер-классы, посещение ярмарок сувениров и изделий народного творчества и пр. На основе такого различия в целях деятельности и условий их достижения в отношении музеев и коммерческих туристических компаний на региональном уровне возникают серьезные противоречия, не получающие нормативного разрешения. Музеи-заповедники склонны придавать своему праву пользования объектом культурного наследия монопольный характер и запрещать на своей территории проведение экскурсий сторонними экскурсоводами, как представителями туристических компаний, так и индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, серьезной проблемой является координация действий участников рынка туристических услуг, который для своего успешного развития требует одновременных и взаимосвязанных действий в различных сегментах (экскурсионное обслуживание, питание, транспорт, сувениры, досуг, благоустройство, информация и пр.). Если это не происходит, наблюдаются так называемые «провалы рыночной координации», преодолеть которые можно с помощью внешнего регулятора. Чаще всего таким регулятором выступает государство, которое использует для этого различные инструменты («институты развития»): банки, фонды, агентства, которые выполняют поддерживающие функции финансового, организационного, координирующего характера (Солнцев и др., 2009)

В сфере туризма на региональном уровне применение такого рода институтов развития также может дать позитивные результаты. Реализовываться такой подход может на базе государственных/муниципальных автономных учреждений или некоммерческих партнерств, созданных с участием региональных/муниципальных органов, деятельность которых будет направлена на координацию участников туристического рынка.

Подобный институт существует в Новгородской области – это некоммерческое партнерство «Офис туризма Великого Новгорода» и созданное на его основе муниципальное автономное учреждение «Центр развития туризма «Красная Изба»», которые выполняют информационные, маркетинговые и координационные функции в туристической индустрии области и города. Успехи Новгородской области и Великого Новгорода в области развития туризма, наблюдаемые в последние годы, связаны, в том числе и с наличием органа, координирующего и объединяющего туристическую сферу. В других регионах подобных институтов нет, и в целом наблюдается слабое развитие некоммерческого сектора, способного выполнять своего рода посреднические функции между властью и бизнесом, развивать партнерство, оказывать действенную консалтинговую поддержку в сфере туризма, включая анализ рынка, подготовку проектов, обучение, проведение тренингов, ознакомительных поездок для изучения лучшей практики и пр.

В то же время нужно отметить, если подобие «института развития» было обнаружено только в одном регионе, то в целом институциональное оформление субъектов туристической сферы и сопряженной деятельности состоялось во всех рассматриваемых регионах. На уровне регионального и муниципального управления это проявляется в наличии профильных органов (комитетов, отделов); в разработке региональных и муниципальных программ развития туризма, поддержки малого предпринимательства, поддержки ремесленничества и народных промыслов; в существовании координационных советов по туризму при органах управления и т.д. У многих учреждений культуры есть попечительские советы, специальные фонды, через которые поступает спонсорская помощь, некоторым музеям оказывается волонтерская поддержка. Малый бизнес в сфере туризма окружен поддерживающими организациями, такими как агентства развития малого и среднего бизнеса, ассоциации туристических предприятий, советы делового сотрудничества и пр.

Однако, как показывает практика, количество структурных институтов не определяет их качества. Для нашей страны чрезвычайно характерно нецелевое использование

институтов в самых различных формах проявления этого феномена (Полищук, 2008). Одним из самых распространенных является формализация института, когда его создание происходит под влиянием внешних обстоятельств. В частности, на региональном уровне некоторые институты внедряются как условия получения федеральных субсидий, кредитов или грантов международных финансовых организаций при проведении тех или иных реформ, а также под влиянием каких-то общих веяний, в рамках формирования региональной сети некоторых общественных объединений и пр. Формально существуя, эти институты или не выполняют своих первоначальных функций, или они существенно модифицируются в соответствии с местными обстоятельствами. В результате, такой важный для формирования социального капитала институт как ассоциации предпринимателей в сфере туризма, способный обеспечить установление и выполнение норм взаимодействия и ведения бизнеса, не получает реального развития. Несмотря на то, что формально такие ассоциации на региональном уровне существуют, они не выполняют своего предназначения, их деятельность часто направлена на представление и защиту не общих интересов, а интересов отдельных представителей отрасли.

Наблюдаемая формализация рыночных институтов в сфере туризма заметно нивелирует их свойства общественных благ, направленных на снижение транзакционных издержек и поддержание производства и обмена; понижает в глазах общества их значение; позволяет заинтересованным сторонам сдерживать дальнейшее развитие этих институтов.

Анализ результатов с позиций институциональной теории показывает глубину проблем сферы туризма в Российской Федерации, выходящих далеко за рамки данной отрасли. В то же время существующие институциональные провалы являются основным препятствием для использования потенциала исторического и культурного наследия в качестве ресурса экономического роста, как это с успехом делается в других странах.

1.4 АНАЛИЗ ТУРИСТИЧЕСКОГО РЫНКА В СЕКТОРАХ ВЪЕЗДНОГО И ВНУТРЕННЕГО ТУРИЗМА (ПО СРАВНЕНИЮ С ВЫЕЗДНЫМ)

Туризм - системообразующая отрасль экономики, эффективно связывающая и использующая комплексы различных отраслей в общественно значимых целях.

Эта отрасль обладает высоким инвестиционным мультипликатором: один рубль вложений приносит четыре рубля суммарного дохода в других отраслях экономики. Такой же умножающий коэффициент и в занятости - одно рабочее место в туризме приводит к появлению четырех рабочих мест в отраслях, соучаствующих в производстве туристического продукта.

Как показывают исследования, к сожалению, доля России в мировых показателях ничтожна. Обладая рекреационными ресурсами не меньшими, чем в странах, успешно зарабатывающих на туризме, она не может обеспечить подобные результаты. В России всего три из каждых 100 новых рабочих мест появляются благодаря туризму, против десяти в тех странах. Разрыв между странами - лидерами туристического рынка и Россией увеличивается (Yearbook of Tourism Statistics, 2009).

Очевидно, что Россия, несмотря на высокий туристический потенциал, занимает на сегодняшний день весьма скромное место на мировом туристическом рынке. На ее долю приходится чуть более 1% мирового туристического потока. Если доля туризма в ВВП большей части развитых государств составляет от 5 до 15%, а в некоторых странах достигает 50%, то в современной России этот показатель равняется примерно 0,01%. Тем не менее, этот крупный межотраслевой комплекс за последние годы интенсивно формируется и, следовательно, со временем должен внести большой вклад в процесс вывода экономики России из кризиса.

Согласно разработкам ЮНВТО, для сбалансированного туристического рынка оптимальная пропорция: один въездной турист - выездной - четыре внутренних, а в России сейчас на десять выезжающих приходится один внутренний турист. Следовательно, в

России на первом месте стоит выездной туризм, что явно свидетельствует не в пользу нашей страны, так как наши туристы вывозят из страны гораздо больше денег, чем в неё ввозят иностранцы. А в мировой практике выездной и внутренний туризм самые выгодные для страны направления туризма.

Потенциал возможного развития туризма в России большой, и она, по прогнозам ЮНВТО (Ibid.), к 2020 г. войдет в первую десятку стран как по приему туристов, так и по выезду туристов за границу государства. Практика показывает, что положение с туризмом (особенно въездным) сейчас далеко не так благополучно, как предсказывают специалисты.

Неблагополучное положение туризма в России объясняется тем, что туристический потенциал государства далеко не востребован, качество обслуживания приезжающих не во всех случаях соответствует международным стандартам. До последнего времени туризм в нашей стране ассоциируется со спортом и укрепления здоровья (лечебно - оздоровительный спортивный туризм), а не с отраслью экономики, приносящей значительные доходы, в том числе и в твердой валюте.

Одна из особенностей современного российского туризма - его ориентация преимущественно на выездной туризм. Значительное количество действующих в России туристических фирм предпочитает заниматься отправкой своих сограждан за границу, и только не большая их часть занимается привлечением зарубежных гостей в Россию. Таки образом, основная доля капиталов от туристического бизнеса уходит за границу. Социальный туризм испытывает в настоящий период кризис, хотя такой вид как шоппутры, находится, наоборот, на подъеме.

Въездной туризм в России переживает сегодня не лучшие времена, прежде всего вследствие мировой антирекламы страны. Под этим мы подразумеваем длительное наследие внешней политики Советского союза, а так же западных политических тенденций последней предвыборной кампании в США. В результате количество иностранных гостей невелико. В этих условиях большинство отечественных туристических фирм предпочитают заниматься выездным туризмом, который для них оказывается более выгодным и менее проблематичным. Хотя в последнее время наметились положительные сдвиги в развитии внутреннего туризма и привлечении иностранных гостей.

Не так давно в России стала отмечаться поляризация туризма, что в целом отражает происходящие социальные проблемы, выражающиеся в дифференциации общества по уровню доходов. На одном полюсе - дорогие, эксклюзивные туры для состоятельной части населения. География их распространения в основном на модные курорты Европы и мира. Осуществляются поездки за границу для занятий спортом, например, горнолыжным, в горнолыжных центрах Австрии, Германии, Италии, Швейцарии, Болгарии, Словакии [10]. Для большинства же населения наиболее предпочтительны недорогие поездки в целях отдыха, в том числе и в те страны, которые снизили цены на туристические услуги в результате неблагоприятных для туризма событий.

Предварительные выводы:

1. В нашей стране очень остро стоит проблема социального обеспечения малых исторических городов России. И одним из решения которой является развитие туристического потенциала этих субъектов как средство привлечения отечественного и зарубежного капитала в нуждающиеся регионы.
2. Россия имеет огромный потенциал развития туристического сектора. Однако он в значительной степени не реализован.
3. Малые исторические города - это львиная доля этого потенциала, они обладают очень большим потенциалом развития. Однако требуются значительные доработки в государственной системе по развитию этого сектора

4. Анализ туристического рынка внутреннего и въездного туризма по сравнению с выездным выявил то, что выездной туризм в нашей стране очень сильно опережает первые два сегмента, что очевидно, является следствием внутренних проблем государства, а так же наличием выработанной и перенятой за границей схемы построения бизнеса, основанного на выездном туризме.

1.5 АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ТУРИСТИЧЕСКОГО РЫНКА ВНУТРЕННЕГО И ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА В МАЛЫХ ИСТОРИЧЕСКИХ ГОРОДАХ РОССИИ

В настоящем пункте определены самые актуальные проблемы внутреннего и выездного туризма в малых исторических городах России с помощью анализа интернет-предложений по внутреннему туризму в малые исторические города России и опыт некоторых экспертов.

Если сравнивать ценовую политику туроператоров в выездном и внутреннем туризме, то оказывается, что это является одной из причин. За 2009 год, по данным госстатистики, базовый выездной пакет в страны пляжного отдыха вырос примерно на 5%. А внутренний турпродукт в среднем подорожал почти на 20% (ЦБСД, 2009). Для иностранцев же он стал еще дороже, учитывая оплату визовых сборов и т.д. Такая динамика цен наблюдается уже не первый год. Происходит это, очевидно за счет того, что, во-первых, когда не хватает туристской инфраструктуры, соответственно, снижается уровень конкуренции и у гостиниц появляется дополнительный стимул для повышения цены. Высокими темпами растут также цены на ж/д и авиаперевозки, и на билеты в музеи. Все это, в конечном счете, складывается в турпродукт, конкурентоспособность которого, с ценовой точки зрения, постепенно снижается. Кроме того, существует проблема сложных визовых формальностей для въезда в Россию иностранцев из экономически развитых стран, т.е. миграционно не опасных.

Третьей очень серьезной проблемой является продвижение российского турпродукта на внешнем рынке - впрочем, эта проблема актуальна и для внутреннего рынка. Малое количество сайтов имеют предложения для иностранных туристов.

Следующей очень серьезной проблемой является, конечно, сервис. И если брать очередность событий турпоездки, то, в первую очередь, это транспортный сервис. Автопарк в России достаточно старый. Естественной причиной такого положения дел является налоговый сбор на иномарки, ввозимые в Россию. Если покупать хороший автобус напрямую, без всяких сложных комбинаций, он обойдется на 25% дороже, чем, например, нашим конкурентам в Польше и других сопредельных странах (ЦБСД, 2010). В итоге, этот фактор значительно увеличивает стоимость поездки внутри страны.

Очевидно, что хороший сервис в малых городах так же является не очень конкурентоспособным в плане ценообразования. Так наблюдается большой разброс цен между предложениями классов высшего и низшего и почти не было предложений для среднего класса. Так, к примеру, поездка в Углич из Москвы может обойтись как в 40 дол., так и более 200 дол. США.

1.6 АНАЛИЗ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ РЕШЕНИЙ ПРОБЛЕМ ВНУТРЕННЕГО И ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА

Существует несколько тактик улучшения состояния той или иной отрасли в стране. Одной из наиболее распространенных является перенятие более успешного опыта из другой отрасли либо из другого региона. Не является исключением и туристическая

отрасль. Помимо тех проблем, которые были перечислены выше, существуют так же глобальные проблемы, решить которые под силу только методами государственного регулирования.

Мировая туристская индустрия в последние годы сталкивается с постоянно растущим уровнем конкуренции между странами как внутри своего региона, так и за его пределами. В первую очередь на это указывают все более широкие, часто агрессивные меры рекламного воздействия при продвижении своего туристского продукта на внешних рынках. Кроме этого туристский спрос и туристское предложение зависят от ряда таких меняющихся факторов, как экономическое и финансовое развитие, влияние политики, проводимой государством, демографических и социальных изменений, развития инновационных технологий. Таким образом, усиление конкуренции как на рынке туристского спроса, так и на рынке туристского предложения является одной из существенных тенденций развития мирового туризма.

Рост конкуренции на рынке туристского спроса происходит в результате действия следующих факторов:

1. появления все большего числа стран с амбициозными экспансивными планами привлечения туристов;

2. достижения пика насыщения некоторых форм и видов туризма, предлагаемых туристскими центрами и странами (например, на рынке пляжного отдыха).

Это требует от стран, стремящихся сохранить свою туристскую привлекательность, следующих действий:

- 1) попытаться сохранить баланс между ростом спроса и ростом предложения;
- 2) осуществлять планирование развития туризма в соответствии с принципами устойчивого развития;
- 3) предусматривать долгосрочные инвестиции в сферу туризма;
- 4) обеспечить наличие ясных государственных стратегий развития туризма, гибкости и оперативности в принятии решений.

В большинстве своем туристские предпочтения зарубежных туристов связаны с высоким уровнем сервиса и разумным соотношением цены и качества. Эти условия в настоящее время и в ближайшем будущем будут являться предпочтительными при выборе туристских поездок.

Таким образом, общей тенденцией является поляризация туристских предпочтений, с одной стороны, характеризующаяся укреплением позиций массового туризма в развитых туристских странах, а с другой, увеличением спроса на индивидуальный или специализированный туристский продукт. Это требует постоянных активных действий со стороны стран, развивающих туризм, направленных на выделение приоритетных видов туристского продукта и создание условий для достижения приемлемого соотношения их цены и качества.

При проведении государственной политики в сфере туризма национальные туристские администрации большинства стран учитывают прогноз развития туризма в мире, составленный Всемирной туристской организацией (ЮНВТО) - крупнейшей межправительственной организацией, являющейся специализированным учреждением ООН и насчитывающей в своем составе 153 страны.

Международная практика показывает, что повышение конкурентоспособности туристского продукта любой страны на мировом рынке может быть достигнуто при условии выделения государственных бюджетных средств, достаточных для некоммерческого продвижения туристского продукта на внутреннем и мировом рынках. При этом следует отметить, что для сферы туризма характерен кумулятивный эффект, когда максимальные показатели от вложенных средств в продвижение туристского продукта и туристскую инфраструктуру проявляются через несколько лет постоянных вложений этих средств. Частный бизнес не может проводить некоммерческую имиджевую рекламную кампанию своей страны, так как продвигает и продает только свой

собственный продукт. Поэтому задача создания образа страны, благоприятной для посещения, является исключительно государственной задачей, что подтверждается мировой практикой. Несмотря на лидирующие мировые позиции в развитии туризма, ежегодный государственный бюджет, выделяемый Великобританией и Испанией, только на продвижение своего национального туристского продукта с целью увеличения въездного туристского потока, составляет соответственно 50,9 и 96,2 млн. евро.

Широкая рекламная кампания туристских возможностей страны способствует росту количества иностранных и отечественных туристов, а, следовательно, и росту поступлений в экономику страны. При этом следует учитывать значительный мультипликативный эффект туризма, развитие сопутствующих ему сфер экономической деятельности и рост занятости населения (косвенно 3-4 иностранных туриста обеспечивают 1 рабочее место в экономике страны). Опыт стран, продолжительное время вкладывающих значительные средства в государственную рекламу своего туристского продукта, показывает, что необходимо вкладывать средства не только на увеличение туристского потока, но и на поддержание стабильности существующего. Только грамотно построенная государственная стратегия, сосредоточенная на ключевых направляющих рынках и носящая постоянный характер, позволяет сделать въездной и внутренний туризм доходной составляющей экономики.

С целью увеличения международных туристских прибытий мировая туристская общественность в лице ЮНВТО сформулировала следующие основные задачи, стоящие перед странами на ближайшее десятилетие:

- повышение общей ответственности и роли координации со стороны правительств стран, делающих ставку на развитие туризма;

- обеспечение мер безопасности и своевременного обеспечения туристов необходимой информацией;

- повышение роли государственной политики в сфере туризма;

- усиление роли государственно-частных партнерств;

- необходимость государственных вложений в развитие туризма, прежде всего в продвижение туристского продукта и развитие туристской инфраструктуры.

1.7 ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ ПО РАЗВИТИЮ РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИЗМА В МИГ СО СТОРОНЫ ГОСУДАРСТВА

1. Развитие социальных программ в туризме в малых исторических городах (МИГ), развитие учебных туров (специализированный туризм), культурно-массовых программ (событийный туризм);
2. Стимулирование развития инфраструктуры туризма и туристских услуг в малых исторических городах;
3. Поддержка материально-технической базы туризма в малых исторических городах;
4. Реставрация и ремонт культурно-исторических памятников в малых исторических городах;
5. Развитие туристской бизнес среды (сотрудничество с научными организациями, стимулирование туристского бизнеса в малых городах и районах) в малых исторических городах;
6. Организация информационной поддержки туристских объектов регионального значения в малых исторических городах;
7. Развитие объединений и ассоциаций предпринимателей в туризме и его инфраструктуре в малых исторических городах.

Таблица 1.2 Матрица существующих проблем в области внутреннего и въездного туризма РФ и путей их локализации

№	Описание проблемы	Регионы, подверженные проблеме	Зарубежный опыт Решения (если имеется)	Рекомендации по устранению проблемы малых исторических городах России
1	Исчезновение памятников культуры	Повсеместно, особенно удаленные от региональной столицы	Повышение общей ответственности и роли координации со стороны правительств стран, разработка специальных программ.	Аналогичное. Разработка единой спец. Программы по сохранению памятников истории вне зависимости от значительности памятника (как показывает опыт, бывают случаи, когда на первый взгляд, малозначительный памятник оказывается ключом к более древней истории)
2	Слабое развитие туристической инфраструктуры	Повсеместно в малых исторических городах	Наличие государственных вложений в развитие туризма, прежде всего, в развитие туристической инфраструктуры.	Поднимается широкий пласт проблем социального характера. В первую очередь, вложения, возможно, частичные вложения заинтересованных фирм с гарантией со стороны государства о возвращении средств в виде прибыли, полученной от туризма фирмам-вкладчикам.
3	Старый автопарк	Повсеместно	Наличие собственного производства комфортных автобусов	Возможно, понижение налоговых ставок на импортируемые для туристических целей автобусы, либо льготная система налогообложения на эту категорию иномарок.
4	Маленький поток иностранных туристов в малые исторические города России	В целом по стране	Приемлемые цены на въезд иностранных туристов	Снижение стоимости визы в страну для иностранцев и решение ряда указанных проблем. Стимулирование фирм, занимающихся этим сегментом туристического рынка. Создание справочников по малым историческим городам России на иностранных языках. Реклама на зарубежном рынке туристического продукта в малых историч. городах страны
5	Информационная неосвещенность турпродукта в малых историч. городах России	В целом по стране	Создание специализированной рекламы и выпуск ее на различные внутренние и зарубежные медийные рынки	Аналогично. Создание специализированной рекламы, печать брошюр и буклетов для иностранных гостей и для туристов. Создание специализированных сайтов по малым историческим городам России (в настоящий момент, имеется всего 1 сайт, освещающий туристический потенциал страны в малых исторических городах страны).
6	Слабая эффективность гос. программ по развитию туризма в малых исторических городах страны	В целом по стране	Централизованный контроль за туристическим рынком страны, выработка новых политически-экономических программ по поддержанию туристического рынка.	Аналогично. Однако, необходимо также учесть большой географический разброс малых исторических городов. Для чего необходимо усовершенствовать туристическую сеть по стране, а также ее медийному продвижению. Начало этому уже положено - существуют интернет магазины перепродаж и рекламы туристических путевок по России. Однако они пока ограничены предложениями первичных фирм. Существует так же Ассоциация Малых Исторических Городов России, однако, пока она малочисленна (пока туда вступило слишком мало регионов). Повышению привлекательности вступления в Ассоциацию может послужить просвещение руководящих органов регионов и общественных организаций малых исторических городов в том числе.
7	Качество сервиса	Повсеместно, включая крупные	Осознание необходимости повышения	Качество сервиса должно стимулироваться, прежде всего, в каждом отдельно взятом учреждении. Необходимо устраивать проверки

		исторические города	качества сервиса; государственные ссуды на строительство отелей разных категорий	качества обслуживания, т.е. необходимо наладить государственный и общественный контроль качества так, чтобы это носило еще и публичный характер. Бизнесмены в этой сфере должны осознавать прямую зависимость прибыли от качества сервиса.
8	Дороговизна турпродукта в малых исторических городах России	Удаленные от столицы	Рост конкуренции между принимающими странами и внутренняя конкуренция в странах	Только государственная комплексная поддержка, в том числе, возможность покупки льготных билетов на для туристического путешествия в удаленные регионы нашей страны, способно разрешить эту проблему..

Как видно из таблицы, эффективное взаимодействие субъектов сферы туристских услуг с органами регионального и местного управления является необходимым условием оптимального развития регионального туризма.

Необходимым также является развитие новых форм взаимодействия частных фирм и государственных структур в туризме, направленных на:

- организацию новых форм и видов туристского обслуживания;
- формирование органами государственного регионального управления конкурса частных инвестиционных туристских проектов, которые позволят использовать преимущества государственной поддержки субъектам туристского бизнеса, особенно на начальном этапе;
- разработку государственных целевых программ по развитию туризма с совместным участием государственного и предпринимательского капитала.

Предварительные выводы

Анализ проблем внутреннего и въездного туризма в России помог выявить наиболее уязвимые места рынка внутреннего и въездного туризма в России. К таковым относятся:

1. Дороговизна внутреннего отечественного турпродукта по сравнению с выездным вследствие неразвитости туристской инфраструктуры, что снижает уровень конкуренции, и вследствие, у гостиниц появляется дополнительный стимул для повышения цены. Высокими темпами растут также цены на ж/д и авиаперевозки, на билеты в музеи.
2. Проблема сложных визовых формальностей для въезда в Россию иностранцев из экономически развитых стран
3. Проблемы с продвижением российского турпродукта на внешнем рынке (эта проблема весьма актуальна и для внутреннего рынка).
4. Проблемы организации сервиса, и, в первую очередь, транспортный сервис, который является очень дискомфортным вследствие старого автопарка (следствие проблем отечественного автопрома и налогообложения импортируемых автотранспортных средств).

1.8 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДЛЯ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ВНУТРЕННЕГО И ВЪЕЗДНОГО ТУРИЗМА В РОССИИ:

1. Инвестировать в регионы исторических городов посредством заинтересованных туристических фирм, которые получили бы свои вложения в виде общей прибыли региона от туризма (под возможные государственные гарантии)
2. Существенно облегчить визовый режим для въезда иностранных туристов на территорию РФ, а так же снизить стоимость визы.
3. Организовать внутреннюю и внешнюю рекламу малых исторических городов России, что, по сути, выгодно не только для туристического сегмента, но и для политического образа страны в целом.
4. Для улучшения качества сервиса необходимо решать проблему посредством ужесточения контроля качества регионов и малых исторических городов частности, как-то: проведение педагогических мер для местных владельцев туристических фирм, а так же централизации сети туристических фирм России.

Перспективы развития объектов для туризма в БПТ

Байкальская природная территория обладает уникальными рекреационными ресурсами, которые концентрируются, в первую очередь, вдоль береговой линии оз. Байкал протяженностью около 2 000 км, причем 70 % берега которой практически недоступно с суши. Здесь расположено 26 минеральных источников, имеющих рекреационное значение, около 128 памятников природы, 94 историко-культурных объекта. *Статус рекреационных местностей придан пяти территориям Республики Бурятия - «Байкальский Прибой-Култушина» и «Лемасово» в Кабанском районе, «Северо-Байкальская» в Северобайкальском районе, «Баргузинское побережье Байкала» в Баргузинском районе и «Озеро Щучье» в Селенгинском районе.*

Число туристов, стремящихся на Байкал, с каждым годом растет. В 2011 году Иркутскую область и Республику Бурятия посетило 1 303 тыс. официально зарегистрированных туристов, в т.ч. 75,4 тыс. зарубежных туристов. В Иркутской области в 2011 году, по сравнению с предыдущим годом, количество туристов увеличилось на 0,7 %, а в Республике Бурятия - на 9,4 %. Объем оказанных туристических услуг в 2011 году оценивается в 13 517,5 млн. руб. В этой сфере было занято 22,8 тыс. человек. Основные показатели состояния туристской отрасли приведены в таблице 1.3.

Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ)

В декабре 2006 года по результатам конкурса Минэкономразвития России приняло решение о создании особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ), на территории Иркутской области и Республики Бурятия. Мировой опыт, накопленный по созданию особых экономических зон, позволяет рассматривать подобные образования в качестве одной из самых эффективных форм регионального развития и сотрудничества государства и бизнеса. В ходе реализации этих проектов планируется увеличить долю туристического сектора в экономике Байкальского региона, привлечь иностранных туристов в Россию, создать новые качественные места отдыха, отвечающие мировым стандартам.

Одним из положительных результатов создания туристско-рекреационных особых экономических зон является снижение доли неорганизованного туризма в регионе. На сегодняшний день она составляет 60 %.

Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа в Иркутской области создается на основании постановления Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 72 «О создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа». Во исполнение указанного постановления 2 марта 2007 года между Правительством Российской Федерации (Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации), администрацией Иркутской области и администрацией Иркутского районного муниципального образования заключено Соглашение № 2773-ГГ/Ф 7 о создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа. Дополнительным соглашением от 19.10.2007 № 16160-ЭН/Ф к Соглашению от 02.03.2007 № 2773-ГГ/Ф 7 определены границы участка особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, расположенного вблизи пос. Большое Голоустное, общей площадью 1 590 га. На подготовительные мероприятия по этому участку в 2008 – 2010 годах было израсходовано 69,31 млн. руб.

В сентябре 2010 г принято постановление Правительства Российской Федерации № 692 «Об особой экономической зоне туристско-рекреационного типа, созданной на территории Иркутской области», которое предусматривает создание ОЭЗ ТРТ на территории Слюдянского районного муниципального образования (горнолыжный курорт «Гора Соболиная» и местность «Мангутай»). Схема размещения особой экономической зоны в Иркутской области представлена на рисунке 1.2; экономические характеристики ОЭЗ приведены в таблицах 1.3 и 1.4.

Реализация проекта создания ОЭЗ предполагает достижение следующих основных целей:

- привлечение инвесторов в туристическую отрасль Иркутской области путем комплексного решения вопросов подготовки территории для вложений (законодательство, налогообложение, отвод земель, создание базовой инфраструктуры);
- создание в регионе туристических комплексов высокого класса, обеспечивающих комфортный, доступный и разнообразный отдых как для туристов из других стран и регионов Российской Федерации, так и для жителей области;
- обеспечение опережающего роста социально-экономического развития региона.

В Большом Голоустном ввиду отсутствия инфраструктуры предполагается развивать экстремальные виды туризма, как дополнительный вид туризма – экологический.



Рис. 1. 2. Схема расположения туристско-рекреационных особых экономических зон Байкальской природной территории

На территории ОЭЗ ТРТ в Слюдянском районе на первом этапе предполагается развитие участка «Гора Соболиная». Площадь участка составит 767,9 га.

В 2011 году, в целях реализации проекта создания ОЭЗ ТРТ на территории Слюдянского района Иркутской области, проведены следующие работы:

- выполнен проект планировки территории ОЭЗ ТРТ, включающий в себя разработку плана обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ ТРТ и прилегающей к ней территории (согласован Минэкономразвития России);

- на Экспертном совете ОЭЗ ТРТ были одобрены бизнес-планы потенциальных резидентов ОЭЗ ТРТ ООО «БГК «Гора Соболиная» и ООО «Илим Байкал», с которыми Минэкономразвития России заключены соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности;

- проведены земельно-имущественные мероприятия по подготовке схемы границ, межевых планов и кадастровых паспортов на земельные участки ОЭЗ ТРТ;

- проведена предварительная инвентаризация объектов недвижимого имущества ОЭЗ ТРТ;

- между Минэкономразвития России и Правительством Иркутской области 12 декабря 2011 года заключено Дополнительное соглашение № С-987-ОС/Д 25 к Соглашению о создании ОЭЗ ТРТ от 02.03.2007 г. № 2773-ГГ/Ф7, утверждающее границы ОЭЗ ТРТ в Слюдянском районе Иркутской области.

Таблица 1. 4. Объем средств государственного бюджетного финансирования, направленного на мероприятия по реализации проекта создания ОЭЗ «Ворота Байкала» и «Байкальская гавань», млн. руб. (По: Госдоклад ..., 2012²).

Субъект федерации	Год	Федеральный бюджет	Бюджет субъектов федерации	Всего
Иркутская область	2011	96,3	39,7	136,07
	2010	96,3	29,8	126,17
	2009	93,19	18,7	111,96
	2008		0	
Республика Бурятия	2011	2293,34	920,17	3213,51
	2010	1519,70	431,33	1951,03
	2009	221,20	145,55	366,75
	2008	136,47	89,1	225,58

Расходы бюджета субъекта федерации на мероприятия по реализации проекта создания ОЭЗ «Ворота Байкала» в 2011 году составили - 9,896 млн. руб.

Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа в Республике Бурятия создается на основании постановления Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 68 «О создании на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» на территории муниципального образования «Прибайкальский район». Во исполнение указанного постановления 2 марта 2007 года подписано Соглашение между Правительством Российской Федерации, Правительством Республики Бурятия и администрацией муниципального образования «Прибайкальский район», определяющее обязательства сторон при создании туристско-рекреационной особой экономической зоны в Республике Бурятия. Дополнительным соглашением от 19 октября 2007 года определены границы территории туристско-рекреационной особой экономической зоны, в состав которой вошли земельные участки «Турка», «Пески», «Гремячинск», «Бухта Безымянная», «Гора Бычья» общей площадью 3 284 га. Все участки объединены общей концепцией развития и размещения туристических объектов. Уточнены границы ОЭЗ ТРТ и произведена замена участка «Гремячинск» (85,6 га) на участок «Горячинск» (460,9 га), а также утвержден Перечень объектов инфраструктуры ОЭЗ на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия, подлежащих строительству, реконструкции и капитальному ремонту в 2009-2010 году. Сумма финансирования на строительство инженерной инфраструктуры на участках «Турка» и «Пески», составит 2 637,89 млн. руб., из них расходы федерального бюджета – 2 015,18 млн. руб., республиканского и муниципального бюджетов – 622,71 млн. руб.

По состоянию на 01.01.2012 на реализацию особой экономической зоны

² Государственный доклад «О состоянии озера Байкал и мерах по его охране в 2011 году».- Иркутск: Сибирский филиал ФГУНПП «Росгеолфонд», 2012.- 413 с.: илл. ISBN 978-5-903712-07-6

Республики Бурятия инвестировано 3,22 млрд. руб.

Схема размещения особой экономической зоны в Республике Бурятия представлена на рисунке 1.2. Освоение участков «Турка» и «Пески» планируется по следующим направлениям: строительство гостиниц, рыбацкой деревни, спортивно-оздоровительного комплекса, СПА-Центра, порта с причалами, а также мотелей и площадок для кемпинга, выполненных в национальном стиле, крытых и закрытых спортивных сооружений, и т.д.

На участке «Турка» в 2011 году были сданы в эксплуатацию новые инженерные объекты. Их стоимость превышает 1,8 млрд. рублей. В Турке проложили более 60 км инженерных сетей (водопровод, канализация и информационно-коммуникационные сети). Готовы трансформаторная подстанция и очистные сооружения. На левом и правом берегах реки Турка проведена планировка территории с отсыпкой грунта. Возведено четырехэтажное здание производственно-эксплуатационной базы ОЭЗ «Байкальская гавань». Здесь будут расположены жилые и офисные помещения для проживания и работы персонала «Байкальской гавани».

За счет средств республиканского бюджета построены пожарное депо, мусороперегрузочная станция, водозаборные сооружения и получены разрешения на ввод объектов в эксплуатацию. На условиях софинансирования с местным бюджетом построена амбулатория врача общей практики в селе Турка.

Участок «Гора Бычья» позиционируется как «Всесезонный горный курорт». Климатические условия для развития горнолыжного туризма благоприятные - до 200 снежных дней в году. Курорт «Бухта Безымянная» является самым удалённым участком ОЭЗ и предназначен для круглогодичного VIP-отдыха на оз. Байкал. Участок «Горячинск» позиционируется как «Лечебный и СПА Курорт», который будет специализироваться на использовании минеральных, термальных вод и лечебных грязей. В 2011 году проведена инвентаризация участков «Гора Бычья», «Горячинск», «Бухта Безымянная» и подписано Дополнительное соглашение об управлении и распоряжении данными участками.

За счет средств федерального бюджета осуществлена разработка проекта планировки территории участка «Гора Бычья» (116,8 млн. руб.) и концепции развития участка «Горячинск» (4,5 млн. руб.).

Зарегистрировано три новых резидента ОЭЗ. Заявленная указанными резидентами сумма инвестиций составляет 6,5 млрд. рублей.

Компания «БайкалАктив» планирует развивать спортивно-оздоровительный комплекс. В ее планах значится прокат байдарок, лодок, катамаранов, велосипедов, лыж и другого спортивного инвентаря. Кроме того, компания займется организацией туристских маршрутов, эксклюзивных туров, летней и зимней рыбалки, сплавов по реке.

Компания «ФНК-Премьер» собирается построить всесезонный рекреационно-оздоровительный комплекс. В его состав войдут гостиницы, центры подводного плавания и верховой езды, экотуристический комплекс, а также рестораны, аквапарки и гольф-клуб.

Компания «Прогресс-М» намерена организовать строительство SPA-курорта «Зула» в поселке Горячинск. Проект предполагает возведение четырехзвездочной гостиницы, строительство SPA и медицинского центров.

Таблица 1.3 Основные показатели состояния туристской отрасли (По: Госдоклад, 2012)

Показатель	Ед. изм.	Иркутская область					Республика Бурятия				
		2007	2008	2009	2010	2011	2007	2008	2009	2010	2011
1. Количество туристов в т.ч.	тыс. чел.	529,0	677,9	657,5	744,6	750,0	229,3	302,2	361,2	505,4	553,0
- иностранных	тыс. чел.	43,1	58,5	45,0	49,5	50,0	19,0	16,5	17,2	22,3	25,4
- российских	тыс. чел.	485,9	619,4	612,5	695,1	700,0	210,3	285,7	344,0	483,1	527,6
2. Объем потребления в т.ч.	млн. руб.	5 305,0	8 017,6	11 036,8	11 945,0	12 030,0	600,7	868,0	1 013,6	1 302,3	1 487,5
- иностранных туристов	млн.	399,4	430,0	425,3	475,0	480,0	71,8	60,8	36,7	77,8	н.д.*
- российских туристов	млн. руб.	4 905,6	7 587,6	10 611,6	11 470,0	11 550,0	528,9	807,2	976,9	1 224,5	н.д.*
3. Численность занятых в сфере туризма и рекреации	тыс. чел.	17,0	18,0	18,0	18,0	18,0	2,8	3,9	3,6	3,8	4,8
4. Количество зарегистрированных турфирм	ед.	186	103	170	49	85	20	44	47	39	25
5. Основные показатели гостиниц и аналогичных средств размещения											
- номерной фонд	тыс. номеров	7,4	8,5	10,2	10,0	10,2	4,7	11,5	5,2	н.д.	н.д.**
- единовременная вместимость	тыс. чел.	17,98	19,2	29,8	28,4	28,8	11,4	11,5	12,1	13,0	13,0
- коэффициент использования номерного фонда	%	40	36	31	30	36	42	35	35	23	33

* По данным федерального статистического наблюдения «Об объеме платных услуг населению за 2011 год» по «туристским услугам» объем потребления составлял 258,8 млн. руб., «услугам гостиниц и аналогичных средств размещения» - 712,2 млн. руб., «санаторно-оздоровительным услугам» - 516,5 млн. руб.

** Показатели по номерному фонду отсутствуют в данных статистических наблюдениях 1-КСП «Сведения о коллективных средствах размещения». По данным органов местного самоуправления емкость коллективных средств размещения в Республике Бурятия всех типов составляет 14,9 тыс. койко-мест.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. [электронный ресурс] URL:<http://www.rg.ru/2011/01/26/train.html>.
2. [электронный ресурс]. URL: <http://top.rbc.ru/society/17/12/2011/630422.shtml> .
3. Yearbook of Tourism Statistics, 2009 Edition (Data 2003 - 2007), World Tourism Organization. Madrid, 2009
4. Зорин И.В. География туризма и экскурсий /И.В. Зорин. - М.: ЦРИБ Туризм, 1985.
5. Исследование DISCOVERY Research Group РБК [электронный ресурс] URL: <http://www.drgroup.ru/>
6. Исследование рынка гостиниц в РФ [электронный ресурс] URL: <http://www.press-release.ru/branches/pr/c99d946d5cbc2/>
7. Кусков А.С., Основы туризма: уч-к / А.С.Кусков, Ю.А. Джаладян - М.: Кнорус, 2008. С.192-195.
8. Лысова Н. Ю., Малый исторический город: культурные параметры и актуальные проблемы// Журнал "Регионоведение" №2 2008
9. Олейник А.Н. Институциональный трансферт: субъекты и ограничения (российский случай в глобальном контексте // Модернизация экономики и выращивание институтов: в 2 кн./отв. ред. Е.Г.Ясин; ГУ - Высшая школа экономики.- М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.-1 кн., с. 291-299
10. Островская В.Ю. Финансирование туристского сектора со стороны государства и местных властей во Франции и в Российской Федерации // Международная конференция "Регионы и глобализация". 20-22 июня 2002 г.: Тезисы докладов. – С-Пб., 2002. С. 137-141.
11. Отчёт о состоянии туризма в регионах РФ. Ростуризм. 2011. [электронный ресурс]. URL: <http://analytical-report.ru/2010/>
12. Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия//Вопросы экономики, № 8, 2008. с. 28-44
13. Российские дороги – вечная проблема страны [электронный ресурс] URL: <http://top.rbc.ru/story/618437.shtml> .
14. Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта// Проблемы прогнозирования, № 2, 2009. с. 3 – 29.
15. Федеральное агентство по туризму, Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 года, М.: 2008, С.10
16. Федеральный Закон РФ от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», - М.:2002
17. Центральная база статистических данных ФСГС РФ. 2010. <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBInet.cgi?pl=2379115>
18. Центральная База Статистических Данных, Стоимость реализованных путевок для граждан России, Официальный сайт Росстата,2009
19. Центральная База Статистических Данных, Стоимость реализованных путевок для иностранных граждан, Официальный сайт Росстата, 2009
20. Центральная База Статистических Данных, Число отправленных туристов, Официальный сайт Росстата, 2009
21. Ярочкин А. Внутренний туристический поток в России вырос на 6% /интернет-издание GZT.ru, 03.02.2009

II. ОБЗОР РЫНКА ТУРИЗМА МОНГОЛИИ

Туризм в Монголии в значительной степени основан на сельском населении и его кочевом образе жизни в соединении с открытыми, обширными и привлекательными пейзажами (Wigsten, 2005). Неудивительно, что многочисленные ООПТ в Монголии – популярные туристические места с их ландшафтами, ценной дикой природой и возможностью для прогулок на природе.

У туризма есть значительный потенциал для того, чтобы сделать существенный вклад в дело сохранения ОПТ, как непосредственного источника своего финансирования, совершенствуя их управление и принося пользу местным жителям. Развитие туризма также представляет значительные возможности для поддержки устойчивого развития Монголии, в целом. В отличие от других секторов экономики, туризм не сосредоточен только в Улан-Баторе, чем представляет противовес быстрой урбанизации страны. Он также позволяет молодым монголам, переехавшим в столицу, возвращаться в их родные сельские районы, и это может дать хорошие возможности трудоустройства для женщин, помогая поддержать гендерный баланс среди сельского населения. Кроме того, барьеры для доступа в туристическую индустрию для сельских людей относительно низки с точки зрения инвестиционных затрат (Wigsten et al., 2008).

По причинам длинных, холодных зим и чрезвычайно ограниченных возможностей для зимнего туризма, туристический сезон в Монголии длится с апреля по октябрь, а период с июля по август считается самым напряженным. Ограниченная инфраструктура, особенно в части транспорта и размещения, обуславливает выбор туристами пакета услуг, который включает транспорт, питание и размещение. Такой пакет бронируется туристом заранее и предоставляется туроператором как часть туристической программы (Wigsten, 2005). За пределами столицы и некоторых крупных городов туристы, как правило, размещаются в юрточных кемпингах, которыми управляют туроператоры на правах собственности или на основе концессионных соглашений, выдаваемых правительственными структурами. Местный орган власти, как правило, взимает арендную плату за землю, используемую такими кемпингами.

Выгоды от туристических кемпингов, получаемые местным населением, могут варьироваться весьма существенно. Например, там, где хозяевами кемпинга являются местные жители или инвестор происходит из данной местности - там выгода для местных людей гораздо выше (через занятость, аренду лошадей и верблюдов, продажу овощей, молочных продуктов и мяса). Однако из-за соображений надежности и безопасности, туроператоры зачастую ввозят и используют своих собственных животных. В этом случае, льготы для местного сообщества могут быть чрезвычайно ограничены.

2.1 ОБЗОР ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ МОНГОЛИИ

Политические и экономические реформы с начала 1990-х гг. в Монголии позволили приватизировать туристический сектор, сняли запретительные барьеры для въезда и путешествий по всей стране. Число иностранных туристов, посещающих Монголию, растет очень быстро: с 137 000 человек в 1999 г. до 460360- в 2011 г. (Mon. Stat. Yearbook, 2012) (рисунок 2.1).

Росту туристов способствует резкое увеличение числа отелей и туристических кемпингов - их количество выросло с 63 в 1999 г. до 465 в 2011 г. (Mon. Stat. Yearbook, 2012). Более 90% туристического потока приходится на 10 стран: Китай, Россия, Корея, Япония, Соединенные Штаты, Германия, Франция, Соединенное Королевство, Австралия и Нидерланды. Доход от туризма в Монголии в 2011 г. составил более 460 млн. долл. США, или около 8% ВВП.

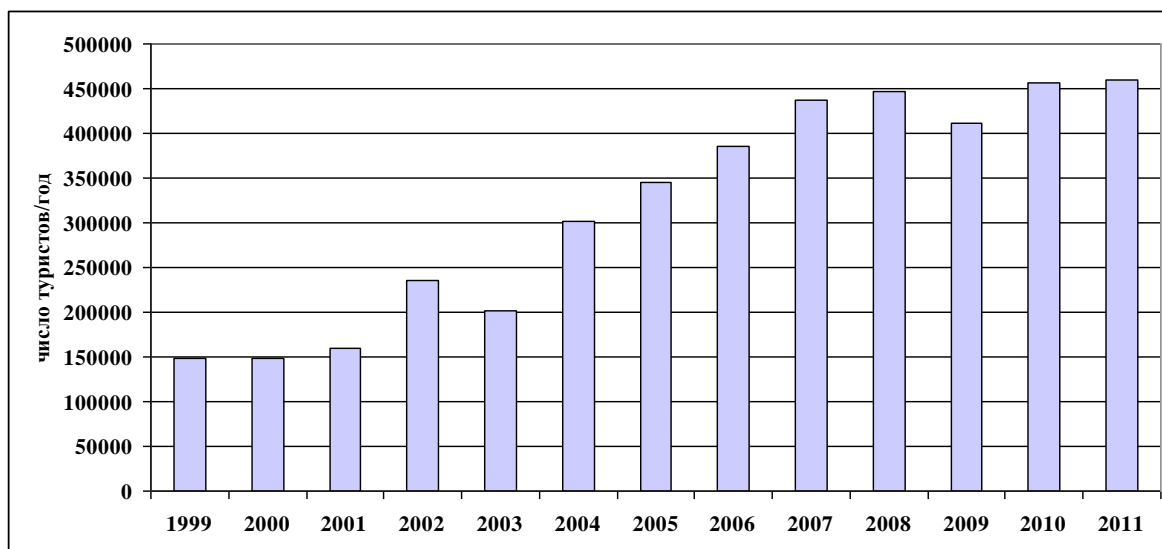


Рисунок 2.1 Динамика въездного туризма в Монголии, 1999-2011 гг. (Mon. Stat. Yearbook, 2012)

Правительство Монголии рассматривает развитие туризма как один из приоритетов для диверсификации и экономического развития страны. Так как большая часть туризма в Монголии основана на принципах контакта с природой, можно ожидать увеличения давления на природную среду, особенно на охраняемые территории (Schleicher & Hotz, 2007).

Внутренний туризм в настоящее время очень незначителен, за исключением посетителей Национального парка Горхи-Тэрэлж, расположенного около Улан-Батора. Однако можно прогнозировать повышение проса на внутренний туризм, поскольку доходы населения повышаются, а транспортная и другая инфраструктура в стране улучшается. Поскольку официальные статслужбы не отражают эти данные в своей отчетности, достоверной информации по динамике внутреннего туризма получить не удалось.

2.2 Развитие стратегии туризма Монголии

В 2006 г. была утверждена Стратегия развития туризма Монголии на 2007-2011 гг. Стратегия предусматривала организацию независимой структуры, которая была бы ответственна за осуществление государственной политики, обучения, информации и исследований. Целями стратегии являются, *среди прочего*: (1) защита природы, окружающей среды, социального и культурного наследия Монголии; (2) уменьшение бедности путем предоставления льгот для домашних хозяйств с низкими доходами и социально уязвимых групп населения; (3) наращивание человеческих ресурсов в туристическом секторе; (4) усиление кооперации и сотрудничества между заинтересованными лицами и группами инвесторов в частном секторе; (5) развитие коллективного туризма с привлечением местных общин; (6) улучшение менеджмента в ООПТ; и (7) развитие зимнего туризма с целью увеличения туристического сезона. Были разработаны и осуществлены проекты по организации курортов с горячими источниками (Хужирт, Шаргалжуут и Цэнхэр), а также зимние спортивные комплексы в Улан-Баторе и на Хубсугуле.

Нужно отметить, что сектор туризма динамично развивается почти везде по стране. Доказательства быстрого расширения туристических событий могут быть замечены во многих областях, таких как озеро Хубугул и Национальный парк Горхи-Тэрэлж (Wigsten et al., 2008).

Развитие устойчивого туризма в Монголии

Возможно, самая главная инициатива – организация Центра развития Устойчивого туризма (Sustainable Tourism Development Center - STDC). Миссия STDC состоит в том, чтобы способствовать контролю, оценке и усовершенствованию методов и принципов устойчивого туризма в Монголии. Его работа включает политику установления и планирование устойчивого развития в ОПТ, определения руководящих принципов и правил для туроператоров, сотрудничества с местными сообществами как часть «Коллективной Сети Туризма», а также предоставление методик и инструкций о развитии туризма провинциальным властям.

Следует подчеркнуть, что STDC добился успехов без каких-либо донорских и иных вмешательств международных агентств. Поскольку у STDC есть ясная миссия и коммуникационная стратегия, ее заинтересованные лица знают с самого начала, что они выбирают, и сотрудничество может быть построено вокруг намеченных деловых результатов. Появление и становление STDC напрямую создает устойчивые связи между туристической индустрией и планами регионального размещения объектов инфраструктуры в туризме, что в конечном итоге вносит большой вклад в ВВП страны (Wigsten et al., 2008).

2.3 РЕГУЛИРУЮЩАЯ И ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТРУКТУРА ТУРИЗМА

Регулирующая структура туризма

Начиная с 1990 г., Монголия приняла несколько ключевых законов, инструкций и указов, связанных с развитием туризма:

- Закон об Особо охраняемых природных территориях (1994);
- Государственная политика по развитию туризма (1995);
- Приказ Министерства природы и окружающей среды № 43 «О регулировании туристической деятельности в охраняемых территориях» (1996);
- Генеральный план Развития туризма в Монголии (1999);
- Закон о туризме (2000);
- Методические и организационные принципы для программ экологического туризма к генеральному Плану развития туризма в Монголии (2002);
- Стратегия развития туризма Монголии на 2007-2011 гг. (2007).

Таким образом, правовой основой для регулирования туристической деятельности служит Закон Монголии о туризме (май 2000), а также Закон об Особо охраняемых природных территориях - в части, касающейся ведения турбизнеса в ОПТ.

В соответствии с Законом о туризме, туристические организации (туроператоры и туристические агентства) обязаны:

1) «Принимать необходимые меры в пределах [своего] контроля, защищать и сохранять редкие объекты национальной, исторической, культурной и природной ценности, и сообщать компетентным органам о всех выявленных нарушениях» (Статья 8.1.5);

2) «Стремиться развивать безвредный для окружающей среды туризм, способствующий социально-экономическому развитию Монголии, а также здоровью и традициям населения» (Статья 8.2).

Полномочия Отдела туризма изложены в Статье 16 и включают следующее: разработка и координация общей государственной политики в сфере туризма и осуществление специализированного администрирования отрасли (Статья 16.1.1); разработка планов развития туризма и обеспечение их выполнения (16.1.3); утверждение и принятие правил по аттестации и лицензированию организаций туризма, отелей высокого уровня и туристических кемпингов (16.1.6); определение числа и местоположения туристических кемпингов, центров оздоровления и реабилитации, а также санаториев,

работающих в туристических зонах, и последующее ведение единого реестра этих объектов (16.1.7); оценка количества туристов (16.1.12); разработка туристических маршрутов и программ пребывания (16.1.13), установка запретов на проведение любой деятельности, которая может неблагоприятно воздействовать на развитие туризма (16.1.14).

Закон о туризме также предусматривает учреждение Совета по туризму Монголии (Статья 15), который ответственен за развитие и выполнение объединенной политики по туризму. Совет по туризму включает *среди прочего* представителей Минприроды, окружающей среды и туризма (MNET) и участников, предложенных неправительственными организациями от туризма (15.3).

Представители общественности на аймачном, сомонном и бригадном уровнях уполномочены принимать решения относительно экономического и социального развития, а также распределения природных ресурсов на соответствующих территориях. Относительно туризма они ответственны за: наблюдение за выполнением государственной политики и законодательства относительно туризма на их территориях (Статья 18.1.1); обеспечение выполнения национальной программы по развитию туризма (18.1.2); передачу предложений в Департамент туризма относительно включения отдельных частей территорий в регионе в число объектов для ведения туризма (18.1.3), согласование программы развития туризма на их территориях (18.1.4).

Закон 1994 г. об Особо охраняемых природных территориях устанавливает правила ведения туристической деятельности в четырех типах национальных ОПТ: (а) Строго охраняемые природные территории; (б) Национальные парки; (в) Заказники; и (г) Памятники (природы).

Строго Охраняемые природные территории (СОПТ) разделены на ядро, зону сохранения и зону ограниченного использования (Статья 8). Экологические маршруты и туризм, временное проживание или размещение кемпинга могут быть организованы только в зоне ограниченного использования (Статья 11). Однако на всей территории СОПТ «любые действия, которые загрязняют почву, воду и воздух», а также «использующие открытые водные источники, такие как озера, реки, ручьи, источники или водоемы в коммерческих целях», запрещены (12.1).

Национальные парки разделены на специальные зоны, зоны туризма и посещения, а также зоны ограниченного использования (Статья 14). Правила управления для Национальных парков весьма схожи с правилами для СОПТ, поскольку здесь туристическая деятельность разрешена в пределах зон туризма и посещения, а также в зоне ограниченного использования (Статьи 16 и 17).

Закон об ОПТ Монголии не запрещает соответствующую туристическим целям деятельность в пределах Заказников, но только в том случае, если они не ухудшают состояние природной среды и не воздействуют на нее отрицательно путем строительства зданий, нарушения почвенного слоя и т.д. (Статья 21). Туристическая деятельность разрешена в Памятниках (природы), хотя здесь также запрещено «строительство зданий, которые портят ландшафт и пейзаж, распашка и иные воздействия на почву, использование взрывчатых веществ, ведущее к разрушению природных, культурных и исторических памятников, или проведение любых других действий, наносящих им урон» (Статья 24).

Организационная структура для туризма

Ответственность за формирование и координацию политики туристического сектора Монголии лежит на Отделе туризма, который также ответственен за разработку и обновление стандартов и инструкций сектора для маркетинга, поощрения и развития инфраструктуры туризма, человеческих ресурсов и продуктов туризма.

Служба Международного сотрудничества Японии (JICA) также играла ключевую роль в развитии туризма в Монголии. Она поддерживала общенациональное исследование

с целью разработки генерального плана национального развития туризма в Монголии в 1999 г. Основанный на отчетах о научно-исследовательской работе, ИСА организовывала в 2002 г. серию национальных семинаров и совещаний по развитию экологического туризма в Монголии. В ходе семинаров были выработаны рекомендации относительно руководящих принципов, критериев и определения экологического туризма в Монголии, его организации, правил финансирования, а также требований безопасности. Экологический туризм рассматривался как способ улучшить социально-экономическую ситуацию Монголии. Резюме работы, поддержанной ИСА, было представлено Кабинету Министров.

2.4 ОСНОВНЫЕ НАЛОЖЕНИЯ МЕЖДУ ПЛАНАМИ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА И КРИТИЧЕСКИМИ ЕСТЕСТВЕННЫМИ СРЕДАМИ ОБИТАНИЯ

ГИС-анализ перекрытия между туристическими кемпингами и критическими естественными местообитаниями

Из 140 туристических кемпингов, включенных в ГИС-анализ, 84 были расположены внутри или в непосредственной близости от 10 нацпарков. Среди наиболее застроенных кемпингами нацпарков нужно назвать следующие: Горхи-Тэрэлж (38), Богд Хан Уул (13), озера Хубсугул (11) и Хангайн Нуру (9) (Таблица 2.1). (Wigsten et al., 2008). Тот факт, что Богд Хан Уул и Горхи-Тэрэлж имеют на своей территории наибольшее количество кемпингов, объясняется их близостью к Улан-Батору.

Таблица 2.1: Перекрытие между туристическими кемпингами и границами национальных ОПТ

Name of State SPA	Category	No. of camps	State SPA area (ha)	Density (camps per 100,000 ha)
Gorkhi - Terelj	NP	38	292,010	13.0
Bogd Khan Uul	SPA	13	41,383	31.4
Khovsgol Lake	NP	11	848,828	1.3
Khangain Nuruu	NP	9	889,986	1.0
Orkhonii Khundii	NP	4	92,955	4.3
Khogno Tarna	NP	3	78,798	3.8
Khorgo Trekhiin Tsagaan Nuur	NP	3	85,007	3.5
Moltsog Els	NP	1	488	204.8
Ugtam	NR	1	42,595	2.3
Khyargas Lake	NP	1	374,746	0.3
Total		84		

Из этих же 140 туристических кемпингов, включенных в ГИС-анализ, 17 были расположены внутри и 11 рядом с границами региональных ОПТ (Таблица 2.2). Причем, в трех региональных ОПТ отмечено более одного кемпинга: Хархорин (2), Гоби Гурван Сайхан (3) и озеро Огий с окружающим его пространством (4).

Таблица 2.2: Перекрытие между туристическими кемпингами и региональными ОПТ

Name of Local SPA	No. of camps	Local SPA area (ha)	Density (camps per 100,000 ha)
Ogii Lake and surrounding area	4	3,649	109.6
Gobi Gurvan Saikhan	3	66,126	4.5
Kharkhorin	2	45,146	4.4
Moltsog Els	1	1,133	88.3
Bulgan Khangai Uul	1	2,740	36.5
Bayanzag	1	3,404	29.4
Ongiin Khiid	1	6,677	15.0
Baga Gazriin Chuluu	1	11,354	8.8
Nariin Khamar	1	27,391	3.7
Baruun Ol	1	64,407	1.6
Tuin Gol River Valley	1	150,694	0.7
Total	17		

Наконец, из 140 туристических кемпингов, включенных в ГИС-анализ, 65 были расположены внутри или на близлежащих территориях к границам 8 биосферных резерватов (Таблица 2.3).

Таблица 2.3 Перекрывание между туристическими кемпингами и местами гнездования птиц

IBA name	No. of camps	IBA area (ha)	Density (camps per 100,000 ha)
Gorkhi-Terelj National Park	39	293,937	13.3
Khovsgol Lake	10	380,212	2.6
Khangain Nuruu National Park	9	897,840	1.0
Ogii Lake	2	10,189	19.6
Terkhiin Tsagaan Lake	2	21,072	9.5
Shaaзан Lake	1	5,485	18.2
Ugtam Nature Reserve	1	46,162	2.2
Airag Lake	1	73,348	1.4
Total	65		

Таким образом, часто несколько туристических лагерей располагаются в уязвимой зоне естественной среды. Например, весь юго-западный берег озера Хубсугул застроен туристическими кемпингами, в то время как возникновение многочисленных кемпингов у нацпарка Горхи-Тэрэлж в непосредственной его близости привело к тому, что часть национального парка была реорганизована в зону отдыха (Wigsten et al., 2008). Даже там, где наблюдается совсем малое количество кемпингов, их расположение носит весьма неоднозначный характер. Например, на региональном ООПТ Баян Дзаг (Пылающие Утесы) туристический кемпинг был расположен прямо под этими знаменитыми утесами. Такое негативное размещение кемпингов нередко встречается по всей Монголии и может быть обусловлено нехваткой стратегического планирования туризма и плохой координацией туристской деятельности с целями сохранения окружающей среды (Wigsten et al., 2008).

2.5 ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА В МОНГОЛИИ

Согласно экспертным оценкам, в Монголии сформировались 4 главных центра развития монгольского туризма:

1. Хархорин (Увэрхангай) и Хогно Хан Уул (Булган), которые популярны благодаря остаткам прежней столицы Монгольской империи и монастырю Эрдэни-Дзу;

2. Национальный парк Горхи-Тэрэлж (Тув), горно-лесостепной массив, служащий главным местом отдыха на природе для жителей и гостей Улан-Батора из-за его близости к столице;

3. Национальный парк Гоби Гурван Сайхан (Умнэговь), где туризм чрезвычайно сконцентрирован в таких районах, как Ам Йолийн – ущелье в горах Гурван Сайхан; Баянзаг с его «Пылающими утесами», где впервые в Монголии в 1920-х гг. были обнаружены яйца динозавра; Хонгорийн Элс (сыпучие пески) - дюна 180 км длиной;

4. Юго-западный берег озера Хубсугул и деревня Хатгал на высоте 1635 м около российской границы. Это новый туристический центр, который появился и оформился за последние 10 лет.

Для всех этих центров характерно быстрое развитие туризма, с сезонными юрточными кемпингами и небольшими гостиницами, предусматривающими пребывание как организованных групп, так и индивидуальных туристов. Все эти места, кроме Гоби Гурван Сайхан, быстро прошли период становления и достигли точки насыщения (Wigsten, 2005). Задачей руководства страны и местных органов самоуправления является недопущение сверх-концентрации туристических кемпингов в этих центрах, поскольку она приведет к чрезмерной конкуренции, разрушая при этом хрупкие экосистемы. Другая проблема состоит в том, что экономическая выгода от туризма непропорционально сконцентрирована в нескольких областях, не распространяясь при этом по всей стране. Например, в большинстве аймаков западной части страны и практически всех восточных аймаках, по всей вероятности, не будет никакого значимого развития туризма в течение многих последующих лет (Wigsten 2005).

Считается, что руководство ОПТ позволяет туристическим кемпингам размещаться в пределах их границ, потому что это приносит доход для ОПТ. Исключением является Гоби Гурван Сайхан, где туристические кемпинги находятся за границами национального парка. Это обусловлено вмешательством международных финансовых организаций, спонсирующих работы на территории данного парка (Wigsten et al., 2008).

Важно рассмотреть развитие туризма как деятельность, приносящую не только угрозы природной среде, но также и возможность для устойчивого развития. Определенные виды туризма, такие как проживание в юртах с их низким воздействием на окружающую среду, верховая езда, пешие маршруты, наблюдение за птицами и рыбалка типа «поймал-отпустил», полностью совместимы с сохранением природного наследия Монголии. В то же самое время, эти виды туризма могут помочь разносторонне развивать местные экономические системы и обеспечить занятость для молодежи, сезонной рабочей силы. В Монголии есть потенциал для развития туристической индустрии с широким диапазоном рынков и продуктов, который сохранит баланс между устойчивостью и доходностью. Однако многие из таких потенциально пригодных для туризма мест совпадают с границами ОПТ и другими уязвимыми частями природной среды.

Краткий обзор воздействия туризма на центры биоразнообразия

С точки зрения охраны окружающей среды, туристическая деятельность в нынешнем виде несет в себе ряд угроз для природной среды и сохранения биоразнообразия Монголии. На сегодня эти угрозы, как правило, географически ограничены, но уже оказывают значительное воздействие в некоторых случаях. Правда, пока угрозы, исходящие от туризма, значительно меньше, чем от добычи полезных ископаемых и развития дорожной и иной инфраструктуры.

Воздействие туризма на дикую фауну

Множество туристических кемпингов в Монголии расположены в непосредственной близости к болотным угодьям, включенным в Рамсарскую конвенцию, например, места международного значения в окрестностях озера Терхиин-Цагаан-Нуур с неограниченным туристическим доступом к берегу озера. Гребля и рыбалка здесь увеличивают воздействие и затрудняют доступ к метам гнездования и размножения птиц на близлежащих островах. Кроме того, пиковый период посещения совпадает здесь с размножением водоплавающих. В это время птицы находятся на кладках, имеют уязвимый молодняк и проходят процесс линьки. Болотные угодья Монголии – местообитания мирового значения для многих видов птиц, в том числе имеющих статус редких и находящихся под угрозой, включая *Grus monacha*, *G. vipio* и *Anser cygnoides*, которые очень чувствительны к фактору беспокойства.

Подобные проблемы касаются и более крупных млекопитающих, таких как *Equus hemionus*, горный баран *Ovis ammon* и монгольская антилопа *Saiga tatarica mongolica*, особенно в открытой степи и условиях пустыни.

Воздействия такого типа могут быть легко локализованы посредством зонирования ОПТ, наложения строгого ограничения доступа к уязвимым местам, при условии разработки четких методических указаний для руководства, менеджеров, туроператоров и посетителей.

Загрязнение озер и рек

Местоположение туристических лагерей близко к озерам и рекам часто приводит к загрязнению. Главная проблема – сточные воды и использование мыла и шампуня туристами, моющимися на открытом воздухе. Мытье туристических транспортных средств также вносит свой вклад. Даже плавание может быть расценено местными сообществами как загрязнение. Загрязнение может привести к засоленности или эвтрофикации водных объектов и тем самым угрожать здоровью людей и животных. При этом может сильно страдать и визуальное восприятие данного места, что тревожит и отпугивает посетителей.

Заготовка дров

Заготовки дров оказывают в некоторых местах весьма негативное воздействие на окружающую природу. Например, Национальный парк Горхи-Тэрэлж уже испытывает острую нехватку дров, что приводит к стихийному разрушению здоровых лесных насаждений. В других местах есть вполне достаточный мертвый доступный лес, но число посетителей настолько низко, что эта проблема не оказывает разрушительного воздействия на экосистему. В местах, подобных Горхи-Тэрэлж, туроператоры должны организовать поставки топлива, и использование дров должно быть отрегулировано. Поскольку туристические потоки увеличиваются, это может стать более серьезной проблемой и в отдаленных районах, особенно малозалесенных.

Истощение водных ресурсов

Вода, особенно пресная, является одним из самых критических природных ресурсов, и чрезвычайно ограничена в пустынных и полупустынных зонах страны. Нередко туристическая индустрия злоупотребляет водными ресурсами в отелях и кемпингах. Это может привести к водному дефициту и деградации водоснабжения, так же как и к производству большего объема сточных вод.

Твердые отходы

В областях с высокими концентрациями туристической активности вывоз отходов – очень серьезная проблема. Загрязнение твердыми отходами приводит к замусориванию берегов рек, живописных мест и туристических кемпингов, оно значительно подрывает привлекательность ландшафтов. В удаленных районах, где сбор твердых отходов не

налажен и очистные сооружения недоступны, туристы повсеместно оставляют за собой бытовой мусор и отходы. Попытки сжечь твердые отходы часто бывают успешны только частично, остается несожженный материал. Иногда живая природа может даже извлекать выгоду из некоторых разновидностей отходов, однако, замусоренность однозначно уменьшает привлекательность таких мест для посетителей.

Положительный пример сбора твердых бытовых отходов отмечается в Национальном парке озера Хубсугул, который распределяет среди туристов разлагаемые микроорганизмами сумки для сбора и транспортировки отходов (Schleicher & Hotz, 2007)

Проблемы управления ОПТ

Зонирование и управленческое планирование

Закон об ООПТ предусматривает проведение зонирования территории. Дифференциация ОПТ по зонам описана выше. На практике же, зонирование редко отражает ценность участков дикой природы и часто не соответствует управленческим потребностям. Зонирование территории ОПТ на местности редко маркируется, карты, изображающие управленческое зонирование, обычно недоступны, что затрудняет менеджерам и туроператорам деятельность в пределах ОПТ. Любое изменение управленческого зонирования в ОПТ требует проверки и одобрения центрального правительства.

Проблемы управления в ОПТ

Туристический сектор зависит от правительства в части управления ОПТ и содержания туристических мест. Строго охраняемыми территориями и национальными парками управляет центральное правительство, от которого полностью зависит распределение бюджетных средств. Как это обычно в почти всех развивающихся странах, в Монголии есть серьезные бюджетные ограничения, и финансовые ресурсы для нужд ОПТ чрезвычайно ограничены.

По экспертным оценкам, укомплектованность персоналом, коммуникации, инфраструктура и объемы финансирования испытывают серьезный дефицит. Исследования показывают, что система ОПТ хронически испытывает недостаток в ресурсах на всех уровнях управления. Низкие уровни зарплаты препятствуют полному найму штата, зачастую привлекая работников низкой квалификации (Батсух, Белокуров, 2005).

Таким образом, ОПТ Монголии финансируются недостаточно, не достигая при этом своих заявленных целей и превращаясь для частного сектора в несостоятельного партнера (Wigsten, 2005). Если отрасль туризма будет позиционирована государством как один из главных центров экономического развития, то центральное правительство вынуждено будет увеличить инвестиции в ОПТ.

2.6 ОСНОВНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ВНЕДРЕНИЮ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ В СЕКТОРЕ ТУРИЗМА МОНГОЛИИ

Методическое Руководство IUCN для Туризма в Парках и ОПТ Восточной Азии (Eagles et al., 2001) обеспечивает превосходную методическую основу для разработки планов устойчивого туризма в ОПТ в Монголии и России. В общих чертах основные шаги для формулирования таких планов, а также предложения по их применению для российского и монгольского секторов туризма изложены ниже. Поскольку эти методики подчеркивают, что некоторые пункты, такие как инвентаризация природных, культурных и рекреационных ресурсов, лучше всего проводить на стадии перспективного проектирования, то в этом случае, когда развитие туризма в ОПТ иногда происходит без

плана, необходимо включать шаги из контрольного списка для оптимизации планирования развития и связанных с ним рисков.

Рекомендуемый шаг 1. Четкие и понятные государственные цели по устойчивому туризму для каждого парка.

IUCN обеспечивает полезное практическое руководство (принятое FNNPE в 1993 г.), согласно которому поставленные цели в значительной степени относятся к Монголии.

Экологические цели могут включать: (1) экологическую охрану, в том числе сохранение биоразнообразия; (2) охрану и рациональное использование земель; (3) управление водоразделами и бассейнами; (4) мониторинг качества воздуха.

Культурные цели могут включать: (1) лучшее знание и понимание задач охраны природного и культурного наследия среди местных жителей и туристов; (2) оценку местного (локального) природного и культурного наследия; (3) организацию устойчивого туризма как составной части локальной и национальной культуры.

Социальные задачи могут включать: (1) удовлетворение потребностей туриста и получение им эстетического удовольствия; (2) улучшение жизненного уровня и усовершенствование навыков местных жителей; (3) демонстрацию альтернатив и поощрение принципов и подходов устойчивого туризма; (4) предоставление возможности всем слоям общества иметь шанс посещать ОПТ.

Экономические цели могут включать: (1) усовершенствование региональных и национальной экономических систем; (2) предоставление местным бизнесом возможностей для трудоустройства; (3) генерирование добавленной стоимости для поддержки ОПТ.

Рекомендуемый шаг 2. Проведение инвентаризации природных и культурных особенностей, а также существующего состояния туризма и его потенциала. Картирование и анализ информации.

Природоохранная важность ОПТ будет варьироваться от объекта к объекту, также как и степень, до которой этот ресурс уязвим при развитии туризма. Важно, например, задокументировать наличие размножающихся водоплавающих птиц и присутствие диких копытных животных. Это знание крайне важно для планирования ОПТ и анализа воздействия туризма. Подробная инвентаризация на данном этапе не столь важна, и может быть проведена в течение длительного периода времени. Местные знания – как правило, лучшая и самая быстрая отправная точка.

Рекомендуемый шаг 3. Вовлечение местных жителей.

Возможно, больше, чем в любой другой стране в Восточной Азии, туристический опыт и предоставление туристических услуг в Монголии зависят от вовлечения в этот процесс местных жителей. Они должны быть вовлечены в планирование и обеспечение устойчивого туризма. И туроператоры, и правительственные учреждения должны гарантировать, что местное население получит реальную выгоду. Должны быть использованы все возможности по закупкам товаров и услуг от местных сообществ, которые следует увязать с системой поставок. Местные сообщества также должны иметь возможность вкладывать свои средства в развитие туристических юрточных кемпингов.

Рекомендуемый шаг 4. Работа в сотрудничестве с местными жителями, туристическим сектором и другими региональными и местными организациями.

Важно развивать партнерство между руководством ОПТ, туроператорами и

местными сообществами. Учитывая, что высокий процент посетителей ОПТ в Монголии находится в организованных турах, важно, чтобы их действия соответствовали требованиям экологических и культурных особенностей данного региона, соблюдали правила ОПТ и предоставляли точную и свежую информацию посетителям.

Полезные руководства для туроператоров были разработаны Советом по туризму Австралии (1999) и Обществом экологического туризма (1993). Еще до момента посещения ОПТ они знакомят туристов с административными, научными и мониторинговыми программами, а также с условиями размещения в данном районе.

IUCN разработал справочник Общества экологического туризма, в котором отражено следующее: (1) подготовка туристов перед их поездкой, обеспечивающая минимизацию возможных негативных последствий пребывания в турпоездке, и объясняющая, как взаимодействовать с местными культурами; (2) снижение воздействия туристов на природу, гарантирующее, что менеджеры и штат знают и участвуют во всех аспектах политики компании, чтобы предотвратить такие негативные воздействия; (3) предоставление обучения менеджерам и штату в программах, которые модернизируют их способность общаться и управлять клиентами в уязвимых природных и культурных системах; (4) содействие сохранению посещаемых мест; (5) обеспечение конкурентоспособной местной занятости во всех аспектах деловых отношений.

Рекомендуемый шаг 5. Проведение зонирования для выявления мест, где возможен более высокий уровень воздействия туризма без ущерба экологически важным районам.

Как ранее упоминалось, зонирование ОПТ для целей размещения туристических объектов является исключительно важной задачей. Оно должно удовлетворять потребностям в путях доступа, использования транспортных средств, местоположения юрточных кемпингов т.д. Зонирование должно уделить основное внимание областям, которые особенно чувствительны к воздействию с точки зрения живой природы, и где почвы и водотоки особенно уязвимы. Важно, чтобы зонирование было настолько просто, насколько возможно для облегчения управления и понимания посетителями.

В случае, если юрточные кемпинги были разрешены в пределах границ ОПТ, им нельзя позволить разрастаться свободно. При этом должны выполняться определенные стандарты: (1) никаких бетонных полов, юрты должны стоять непосредственно на земле (как у всех пастухов); (2) места для парковки должны быть отнесены от юрт, а подъездной путь должен быть продуман; (3) для производства электроэнергии должны использоваться ветряки и солнечные батареи, а не дизельные генераторы; (4) количество гостевых юрт не должно превышать 14, иначе место станет неуправляемым; (5) туристическая компания должна демонстрировать готовность покупать мясо и молочные продукты у местных жителей, а также нанимать их животных и тем самым способствовать обеспечению занятости местного населения; (6) использование туалетов на основе компостирования, а не смыва водой; (7) юрты не должны располагаться возле главных достопримечательностей; туристы должны проделать определенный маршрут от лагеря до достопримечательностей и поэтому меньше времени подвергать их воздействию. Такие принципы организации лагеря были апробированы и хорошо зарекомендовали себя в ряде мест Монголии: Жалман, Пески Арбурд в Тув аймаке, Дунгенэ в Умнуговь аймаке и юрточном лагере Дэлгэр в Булган аймаке (Wigsten, 2005).

Рекомендуемый шаг 6. Разработка пределов приемлемого использования для всех частей ОПТ, установка экологических стандартов и обеспечение гарантий их понимания заинтересованными сторонами.

Каждая ОПТ должна определить пределы приемлемого использования, и это

должно быть включено в план управления для каждого места. Работа должна основываться на максимально полном использовании информации. Как только уровни приемлемого использования будут установлены, экологические стандарты должны быть внедрены и затем проверены.

Рекомендуемый шаг 7. Определение видов туризма, совместимых с задачами ОПТ и видов, не соответствующих им.

На основе Шага 6 и в соответствии с Шагом 2, каждая ОПТ должна рассмотреть, какие действия совместимы с местами высокого природного значения, и что не может быть совместимо на основе опыта, полученного в другом регионе страны.

Рекомендуемый шаг 8. Оценка экологического, экономического, социального и культурного воздействия предложений по развитию туризма.

Развитие туристической инфраструктуры, как внутри, так и за пределами ОПТ, обусловлено законными требованиями для проведения Анализа воздействия на окружающую среду (EIA), который излагает процесс демонстрации новых проектов и содержит план защиты окружающей среды. Места основных запланированных мероприятий по развитию туризма должны широко обсуждаться в обществе. EIA должны сформулировать ценности, идентифицированные Шагом 2.

Рекомендуемый шаг 9. Разработка образовательных и разъяснительных программ (включая переводы на основные языки) для посетителей и местных жителей, которые бы способствовали пониманию и поддержке окружающей среды, культуры, природного наследия данного региона и ОПТ.

Важный шаг по отношению к успеху любой ОПТ – потребность развивать образование и программы интерпретации для посетителей и местных жителей. Они призваны увеличивать знания о естественных и культурных ценностях данной области, затрагивать поведение посетителей, чтобы минимизировать любое воздействие, объясняя цели и задачи охраны в данной ОПТ. На местах, где нет возможности управления или где менеджмент ограничен, нормы поведения для посетителей должны быть разработаны хотя бы в виде брошюр и указателей. В определенных уязвимых местах, где имеются виды, находящиеся под угрозой исчезновения, должно выполняться требование к гидам обязательно сопровождать туристов. В случае невыполнения данного требования администрация ОПТ может наложить штраф с оплатой в пользу ОПТ.

Рекомендуемый шаг 10. Разработка плана туристских троп в ОПТ для минимизации негативных воздействий на экосистемы.

Проблема негативных воздействий на природу была описана выше, и для ее минимизации лучше всего подходит разработка и внедрение туристских троп для прохода посетителей. Исходя из принципов, разработанных IUCN, тропы должны быть легко опознаны, проходить по местам интересным для посетителей, иметь разные расстояния, учитывающие короткие и более длительные посещения, по ним должно быть легко идти, они должны быть очерченными на холмах и отмеченными особенно в местах соединений, а также проходить в стороне от уязвимых элементов природной среды. Где только возможно, должны по пути следования располагаться указатели и простые карты.

Рекомендуемый шаг 11. Рассмотрение и анализ потребностей туристического сектора и ожиданий посетителей.

Туроператоры и администрация ОПТ должны сотрудничать в интересах выявления потребностей посетителей и их ожиданий под руководством и при содействии Департамента по туризму.

Рекомендуемый шаг 12. Определение потенциально готового типа туристов, желающих посетить тот или иной ОПТ. Определение сильных сторон конкретного ОПТ, его имиджа на основе которых можно строить устойчивый туризм.

Администрация ОПТ должна пользоваться контактами с представителями туристических компаний, чтобы обсудить возможности туризма в их ОПТ, а также как они могли бы развиваться и продвигаться на рынке туристических услуг как туристские достопримечательности. Возможно, для этого потребуется внешняя помощь (в том числе от туроператоров) в части разработки соответствующих стратегий и материалов.

Рекомендуемый шаг 13. Разработка программы мониторинга ОПТ и ее возможных вариантов использования посетителями. Оценка успеха программы для нужд обеспечения поддержки экологических стандартов. Пересмотр плана в случае необходимости.

Могут быть разработаны простые системы мониторинга, вовлекающие в сотрудничество штат ОПТ и местные сообщества. Контрольные схемы должны касаться ключевых видов и местообитаний, управленческих действий и использования ОПТ посетителями (например, дата прибытия, сроки пребывания, размер группы, национальность, название туроператора, любые воздействия на регион).

Рекомендуемый шаг 14. Оценка потребностей в ресурсах и источниках, включая условия для обучения.

Нехватка финансовых ресурсов уже была упомянута как главный ограничивающий фактор в устойчивом управлении ОПТ. Оценка требований, простирающихся за пределы туризма, поможет менеджерам стремиться к более рациональному распределению ресурсов. Необходимо помнить неразрывной связи между ОПТ, ростом туризма и экономическим развитием страны.

Рекомендуемый шаг 15. Осуществление планов.

Разработанные планы зачастую не внедряются. Несмотря на то, что времени и ресурсов в их подготовку инвестируется много, их выполнение имеет очень низкий процент. Планы должны использоваться в регулировании действий, подготовке бюджетов, назначении штата и информировании. Их выполнение должно регулярно проверяться.

III. ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ И МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫЕ РЕСУРСЫ РОССИИ, АНАЛИЗ, РЕКОМЕНДАЦИИ

Горнодобывающая промышленность представляет собой комплекс отраслей, занимающихся добычей и обогащением полезных ископаемых – таких как базовые металлы (руды полиметаллические, медные, свинцовые, алюминиевые и т.д.), благородные металлы, железная руда, урановые руды, уголь, алмазы, известняк, калиевый полевой шпат (поташ), графит, асбест, слюда, глины и другие минеральные строительные материалы. В широком смысле к горнодобывающей промышленности иногда относят также добычу нефти и газа, хотя чаще всего они выделяются в отдельную отрасль и в данном анализе мы их не рассматриваем. Разработки ведутся как открытым (карьеры), так и подземным (шахты) способом.

Горнодобывающая промышленность является одной из ведущих отраслей глобальной экономики. По данным британской газеты «Financial Times», эта отрасль занимала 5-е место в мире по уровню капитализации крупнейших компаний вслед за банковским сектором, нефтегазовой, фармацевтической и компьютерной промышленностью.

Для сравнения, в 2005 г. горнодобывающая отрасль по уровню капитализации занимала лишь 24-е место среди глобальных секторов мировой экономики. Ведущие компании этого сектора за прошедший период значительно укрепили свои позиции на глобальных рынках. Так, бразильская корпорация Vale в списке 500 крупнейших компаний мира передвинулась со 155-го места в 2005 г. на 23-е в 2011 г., компания Rio Tinto – со 117-го на 31-е, а ВНР Billiton – с 41-го на 6-е.

Ни одна страна мира не обладает полным набором всех видов минерального сырья.

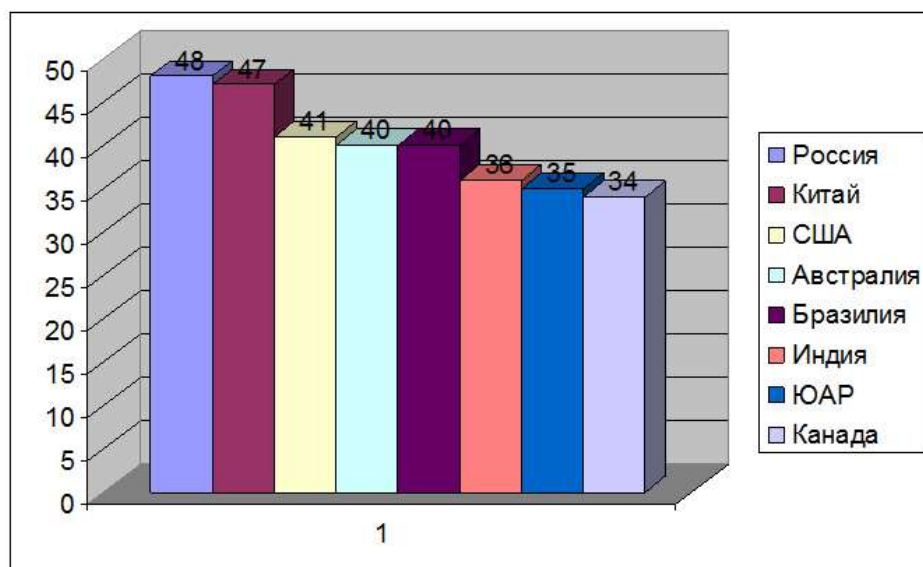


Рис. 3. 1 Распределение основных горнодобывающих стран по количеству видов добываемых минеральных продуктов (InfoMine.MiningIntelligenceandTechnology <http://voprosik.net/wp-content/uploads/2012/11/124.jpg>)

В мире насчитывается всего 10 стран, которые добывают свыше 30 видов минералов. Из рисунка 3.1 видно, что основными горнодобывающими державами мира являются Россия, Китай, США, Австралия, Бразилия, Индия, ЮАР, Канада. Основным потребителем продукции мировой горнодобывающей промышленности остается Китай.

В пятерку стран с наиболее развитой горнодобывающей промышленностью входят Канада, Южная Африка, Австралия, Россия и Чили. При этом роль отрасли в экономике этих и ряда других стран благодаря росту цен на сырьевые товары в последние 10–15 лет существенно возросла. Так, удельный вес горнодобывающей промышленности в общих объемах промышленного производства за 1997–2008 гг. вырос (в текущих ценах) в Бразилии с 4 до 14%, США – с 5 до 13%, Канаде – с 18 до 31%, Австралии – с 25 до 44%, России – с 28 до 53%, Чили – с 26 до 59%.

Среди разнообразной продукции горнодобывающей промышленности наибольшую роль играют уголь, медь и железная руда, на которые в 2011 г. в совокупности приходилось 64% всей выручки мировой добывающей промышленности (в 2010 г. – 60%).

В целом объем продукции мировой горнодобывающей промышленности в 2011 г. увеличился на 5%, что выше темпов мирового экономического роста, но ниже темпов роста экономики развивающихся стран, которые и обеспечивали основной рост спроса на сырьевые товары. Рост производства, прежде всего железной руды, был достигнут за счет расширения мощностей.

В России добыча угля после стагнации 1990-х годов также имела отчетливую тенденцию к росту. Тем не менее, наша страна занимает по этому показателю 6-е место в мире, уступая также Австралии и Южной Африке.

Основными импортерами на глобальном рынке каменного угля выступают Япония и Южная Корея. Обе страны имеют мощную металлургическую промышленность, однако практически полностью лишены собственной природной базы для ее развития.

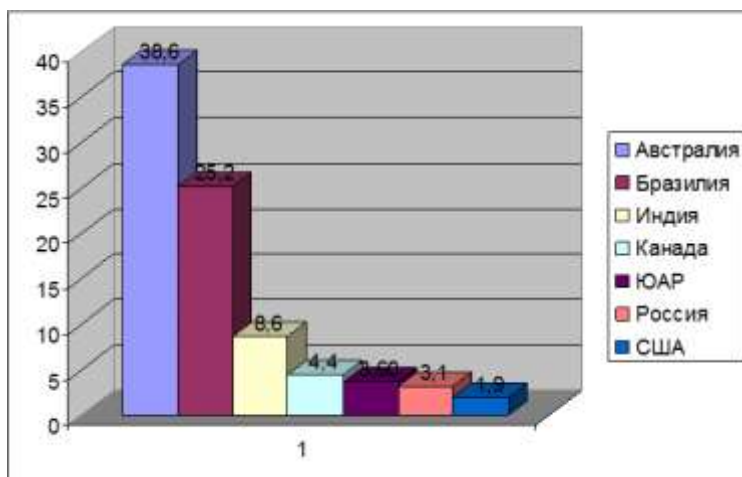


Рис. 3. 2. Ведущие страны-экспортеры железной руды в 2008 г., %
 (International Trade Statistics Yearbook. Vol. II Trade by Commodity. U.N. N.Y. 2010.)

Австралия остается ведущим поставщиком железной руды в другие страны (почти 40% мирового экспорта). Активно вывозят железную руду также Бразилия (25%) и Индия (9%). Роль других стран (в том числе России) в железорудном экспорте незначительна (рис. 3. 2).

Чтобы удовлетворить спрос, ведущие компании отрасли объявили о намерении реализовать программы капитальных вложений на сумму 300 млрд долл., из которых 120 млрд планируется освоить в 2012 г., что в два с лишним раза больше общей суммы капитальных вложений в 2010 г.

Новые инвестиции все чаще направляются в проекты, реализуемые на развивающихся рынках. Средства вкладываются потребителями горнодобывающей продукции и государствами, заинтересованными в обеспечении бесперебойности поставок сырья. За последние четыре года средний показатель общего дохода акционеров (TSR) компаний из числа лидеров отрасли, работающих на развивающихся рынках, более чем в два раза превысил аналогичный показатель по компаниям из традиционных

горнодобывающих стран. Как отмечают руководители компаний, они по-прежнему верят в развивающиеся рынки, особенно в продолжающийся рост экономики Китая и способность этой страны обеспечить намеченный в 12-м пятилетнем плане темп роста в 7% и выше.

Пока сектора производства потребительских товаров, зависящие от спроса со стороны экономически развитых стран, с трудом восстанавливали свои позиции, горнодобывающие компании продолжали демонстрировать более высокие показатели по сравнению с рынком в целом. Спрос на ресурсы подкреплялся высокими темпами роста экономики развивающихся стран, включая почти 10%-ный годовой экономический рост в Китае.

Благодаря существенному росту цен на золото, более затратные рудники стали экономически рентабельными. Кроме того, результатом успешно проведенных в течение года геологоразведочных работ стало дальнейшее увеличение запасов золота. В качестве примера можно привести разработки месторождения Ою Толгой в Монголии, где в течение последних лет активно работают южноамериканские и канадские проекты канадской горнодобывающей компании Goldcorp, а также проекты канадской компании Kinross в Мавритании и Южной Америке.

Огромные инвестиции в расширение деятельности по добыче железной руды принесли в 2010 г. свои плоды: объем запасов существенно вырос, что привело к общему увеличению остающегося срока эксплуатации месторождений до 22 лет. Значительный рост запасов был отмечен у всех крупных участников рынка железной руды.

Благодаря тому, что в 2010 г. мировое производство стали выросло на 17% (по данным Мировой ассоциации производителей стали), спрос на коксующийся уголь был высоким и рост его добычи «шагал в ногу» с увеличением производства стали. Наиболее значительное увеличение запасов отражено компанией Anglo American в рамках реализации проекта Grosvenor в Австралии.

Добыча энергетического угля велась стабильными темпами, объемы новых запасов покрывали объемы добычи. Увеличение запасов отразили компании BHP Billiton (частично в результате пересчета запасов на угольной шахте Маунт Артур в Австралии), Xstrata (благодаря переклассификации ресурсов в Роллестон Вест и утверждению проекта в Булге, Австралия) и China Shenhua (за счет дополнительного бурения на угольных шахтах Shendong).

Беспрецедентно высокие мировые цены на золото в 2011 г. подтолкнули геологоразведочные компании сектора золотодобычи к увеличению своего совокупного бюджета на 1,9 млрд долл. В результате запланированные затраты на геологоразведку в этом секторе возросли до 5,4 млрд долл., а их доля в общем бюджете увеличилась до 51% – впервые с 1999 г. на золото пришлось более половины от общей суммы затрат на геологоразведку.

3.1 Состояние залежей полезных ископаемых в России

Исторически Россия – крупнейшая горнодобывающая страна с наиболее значительными ресурсами недр. Даже после сокращения минерально-сырьевой базы в результате развала СССР она занимает ведущие позиции по запасам практически всех основных видов полезных ископаемых. Однако качество подавляющего большинства этих запасов ниже, чем в добывающих странах-конкурентах. Так, занимая первое место в мире по общим запасам железных руд, мы имеем в их составе менее 9% богатых, с содержанием железа порядка 60%. В то время как у Австралии, Бразилии и Китая такие руды составляют до двух третей их активных запасов. По наличию медного сырья Россия стоит на третьем месте в мире, но богатые руды уже в основном выработаны.

Занимая, соответственно, первое и третье места по запасам цинковых и свинцовых руд, наша страна в два-три раза уступает по их качеству Австралии и Канаде. Наши самые

крупные в мире запасы оловянных руд в два-три раза отстают по качеству от бразильских, индонезийских и малайзийских месторождений. Россия имеет самые большие запасы титановых руд, но для них характерно крайне низкое содержание металла, из-за чего страна является импортером титана. Занимая шестое место по запасам бокситов, мы значительно уступаем по их качеству Австралии, Гвинее и Греции. Содержание металла в российских вольфрамовых рудах в два с лишним раза ниже, чем в Китае, а в молибденовых – в три-четыре раза ниже, чем в США. Аналогичное положение и по многим другим полезным ископаемым (Ломоносов, 2011).

На этом фоне выгодно выделяются крупные норильские месторождения полиметаллических руд высокого по современным меркам качества, содержащие в своем составе никель, медь, кобальт, золото, серебро, металлы платиновой группы. На базе норильских месторождений добывается более 20% мирового сырья для производства никеля, более 10% кобальта, более 3% меди, значительная часть платины, палладия, теллура и других ценных продуктов. Промышленных запасов норильских руд, по имеющимся оценкам, должно хватить еще примерно на три десятка лет.

Следует отметить и уникальные по запасам и качеству якутские и архангельские алмазоносные месторождения. Но и здесь стоит проблема ухудшения структуры промышленных запасов.

В целом положение нашей страны в современном горнодобывающем производстве характеризуется следующими показателями. Россия является абсолютным лидером среди 166 горнодобывающих государств по числу добываемых минеральных продуктов – 48 наименований (рис. 3. 1). При этом подавляющая часть государств добывают не более 10 видов минералов. В целом доля отечественной горнодобывающей промышленности в мировом производстве составляет 9,7%. По этому показателю Россия находится на третьем месте после США и Китая.

Если рассматривать долю нашей страны в общемировой добыче отдельных видов минеральных продуктов (руд черных, цветных, драгоценных металлов, неметаллических ископаемых), то и здесь Россия в основном занимает места не ниже 5-го. Следовательно, можно констатировать достаточно весомое положение российского горнодобывающего производства в современном мире.

У России есть все возможности (в первую очередь сырьевые) для обеспечения высочайшего уровня своей экономики. Но, в отличие от западноевропейских и некоторых других стран (например Японии), характеризующихся высоким потреблением минеральных продуктов и, соответственно, высоким уровнем экономики при фактическом отсутствии собственной минерально-сырьевой базы, наша страна имеет относительно низкие показатели собственного потребления минеральных продуктов. Большая их часть экспортируется. Следует отметить, что количество минерального сырья, используемого внутри страны, является показателем развития перерабатывающих и высокотехнологичных производств, удовлетворяющих потребности общества и характеризующих его благосостояние.

Вместе с тем вполне реально, что уже в ближайшей перспективе произойдет снижение позиций, достигнутых российскими горнодобывающими производствами. Основные причины этого – в ухудшении минерально-сырьевой базы и нарастающей неадекватности горных технологий изменяющемуся состоянию месторождений полезных ископаемых.

Дело в том, что в стране эксплуатируются запасы полезных ископаемых, разведанных еще в советский период. Начиная с 1996 г. государством не ведутся масштабные геолого-поисковые работы новых месторождений полезных ископаемых, а недропользователи не спешат вкладывать необходимые средства в геологоразведку. Образовавшийся разрыв между объемами добычи и воспроизводством запасов уже достиг угрожающих размеров.

Более того, отмечается процесс повсеместного пересмотра действующих кондиций с выводом из промышленных запасов менее выгодных для горнопромышленников участков. Это способствует еще большему обеднению минерально-сырьевой базы страны. Доля горнодобывающей промышленности в экспорте России весьма существенна: по сведениям Росстата в 2010г суммарный экспорт неметаллического сырья, металлических руд, изделий из неметаллов, керамических изделий и драгоценных металлов и камней составил более 12 400 млн. долл. США.

Добыча бокситов в России находится на уровне 5–6 млн т в год. Производство глинозема снизилось в последние годы до 2,8–2,9 млн. т в год. Невысокое качество добываемых бокситов и недостаточное количество глинозема диктуют необходимость его массивированного импорта российскими алюминиевыми заводами (в объеме 4,7–5,3 млн. т в год). Традиционными поставщиками глинозема в Россию остаются Казахстан (Павлодарский завод) и Украина (Николаевский глиноземный завод).

До недавнего времени добыча хромовых руд в России не превышала 150 тыс. т в год, однако в последние годы в связи с пуском предприятия «Конгор-хром» (Полярный Урал) этот показатель увеличился до 650–750 тыс. т в год.

Общие запасы меди в стране составляют порядка 90–100 млн т. Самым крупным месторождением является неразрабатываемое в настоящее время Удоканское (Восточная Сибирь), которое содержит около 20 млн т меди. К числу других крупных месторождений относятся Октябрьское, Талнахское (Восточная Сибирь), Гайское (Оренбургская область).

Суммарные запасы золота в России оцениваются на уровне 10 тыс. т. Наиболее крупными месторождениями с запасами 1500 т являются Наталкинское и Сухой Лог. Добыча золота составляет 180–190 т в год.

В структуре золотодобычи превалирует Дальневосточный округ, на долю которого приходится 55–58% всего добытого в стране золота. На долю Восточной Сибири – 35–38%. Среди предприятий выделяется ЗАО «Полюс Золото» (Красноярский край), которое добывает ежегодно 38–40 т благородного металла.

Объем железорудного сырья России составляет около 56 млрд. т. Основная часть запасов приходится на Центральный регион (около 60%), где расположена известная Курская магнитная аномалия. Достаточно весомые запасы железных руд имеются на Урале и в Сибири. Основной объем добычи также приходится на Центральный регион – свыше 50%. Здесь действуют 4 железорудных предприятия. Наиболее крупными являются Лебединский и Михайловский ГОКи.

Железорудные предприятия России поставляют на экспорт свыше 20% выпускаемой продукции. Основной объем направляется на внутренний рынок для выпуска металлургического сырья и чугуна. К 2017 г. прогнозируется рост производства товарной железной руды до 120–125 млн т в год – за счет пуска Приоскольского ГОКа в Центральной России и Кимкано-Сутарского ГОКа на Дальнем Востоке.

Природный потенциал России позволяет ей превратиться в крупнейшего производителя всех известных полезных ископаемых. Препятствие этому зарубежные эксперты видят в том, что государство (в отличие от других горнодобывающих стран) оставило компании отрасли наедине со своими проблемами, без всякой поддержки. И эта политика уже вряд ли кардинально изменится в ближайшем будущем (Outlook: Prospects..., 2010).

Руководители предприятий постоянно сталкиваются с проблемой эффективного управления имеющимися трудовыми ресурсами и обеспечения необходимого уровня квалификации кадров для успешной реализации будущих проектов в стране и за ее пределами, особенно на развивающихся рынках.

3.2 ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Экологическое законодательство - это совокупность законов, которые регулируют отношения, образующие предмет экологического права. Основываясь на критерии объекта правового регулирования, совокупность таких законов можно подразделить на три группы: законодательство об окружающей среде, о природных комплексах и природоресурсное законодательство. Объектом экологических отношений, регулируемых законами первой группы, является окружающая среда (природа) в целом, второй - природные комплексы, третьей - отдельные природные объекты.

1. Законодательство об окружающей среде в собственном смысле - новое явление для России. Оно стало развиваться лишь с 90-х годов прошлого века. Наряду с Федеральным законом "Об охране окружающей среды" к нему, в частности, относятся:

- Федеральный закон "Об экологической экспертизе";
- Федеральный закон "О радиационной безопасности населения";
- Федеральный закон "Об отходах производства и потребления";
- Федеральный закон "О безопасном обращении с пестицидами и агрохимикатами".

2. Законодательство о природных комплексах, также новая структурная часть российского законодательства, включает:

- Федеральный закон "Об особо охраняемых природных территориях";
- Федеральный закон "О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах";
- Федеральный закон "О специальных экологических программах реабилитации радиационно загрязненных участков территории";
- Федеральный закон "О континентальном шельфе Российской Федерации";
- Федеральный закон "Об исключительной экономической зоне Российской Федерации";
- Федеральный закон "О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне";
- Федеральный закон "Об охране озера Байкал";
- Федеральный закон "О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации".

3. Природоресурсное законодательство занимает в системе экологического законодательства значительный удельный вес. В отличие от законодательства об окружающей среде в собственном смысле, природоресурсное законодательство более развито, поскольку экологическое законодательство в советской России развивалось преимущественно применительно к использованию и охране отдельных природных ресурсов.

Природоресурсное законодательство - это совокупность законов, регулирующих отношения по использованию и охране отдельных природных объектов. Оно включает:

- Земельный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон "Об обороте сельскохозяйственных земель";
- Закон РФ "О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства";
- Федеральный закон "О мелиорации земель";
- Федеральный закон "О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения";
- Федеральный закон "О землеустройстве";
- Федеральный закон "О государственном земельном кадастре";
- Водный кодекс Российской Федерации;
- Федеральный закон "О плате за пользование водными объектами";
- Лесной кодекс Российской Федерации;

- Федеральный закон "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О недрах";
- Федеральный закон "Об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции";
- Федеральный закон "О животном мире";
- Федеральный закон "Об охране атмосферного воздуха".

4. Гражданское, конституционное, административное, предпринимательское, уголовное и иное законодательство как источник экологического права.
5. Нормативные правовые акты Президента РФ, Правительства РФ, федеральных министерств и ведомств в системе источников экологического права.
6. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.
7. Акты органов местного самоуправления и локальные акты в области природопользования и охраны окружающей среды.

3.3 ЭКОЛОГИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА РФ

Основой устойчивого развития Российской Федерации является формирование и последовательная реализация единой государственной политики в области экологии, направленной на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов.

Основы экологической политики Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации, действующем российском законодательстве, в частности, Федеральном законе "Об охране окружающей среды" от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ, международных правовых актах, а также в стратегических документах, таких как:

Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 1994 г. № 236 "О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития";

Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 "О Концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию";

Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2009 г. № 889 "О некоторых мерах по повышению энергетической и экологической эффективности российской экономики";

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года";

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1663-р;

Экологическая доктрина Российской Федерации, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2002 г. № 1225-р;

Климатическая доктрина Российской Федерации, утвержденная распоряжением Президента Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. № 861-рп;

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2009 г. № 1715-р;

Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. № 1235-р;

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу, утвержденные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым 18 сентября 2008 г. № Пр-1969;

Решения конференций ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 1992 г.) и по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.) и другие документы, определяющие политику страны.

Стратегической целью государственной экологической политики является сохранение природных систем, поддержание их целостности и жизнеобеспечивающих функций для устойчивого развития общества, повышение качества жизни, обеспечение конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду, улучшение здоровья населения и демографической ситуации, обеспечение экологической безопасности страны.

Основными направлениями государственной политики в области экологии являются:

- обеспечение устойчивого природопользования;
- снижение загрязнения окружающей среды и ресурсосбережение;
- сохранение и восстановление природной среды.

Вместе с тем, созданная в конце 90-х годов законодательная и нормативная правовая база Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды в настоящее время не в полном объеме отвечает требованиям современного социально-экономического развития страны и нуждается в модернизации. Недостаточность экономических стимулов для рационального природопользования приводит к значительным экономическим потерям.

В 2010 г. на уровне Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации был и приняты значительные усилия, направленные на повышение эффективности реализации государственной экологической политики Российской Федерации.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 30 ноября 2010 г. значительное место было уделено вопросам состояния окружающей среды. Было отмечено, что: "Здоровье нации, её будущие успехи прямо зависят от того, какое природное наследие мы оставим детям. Несмотря на уникальность и богатство российской природы, её состояние сегодня трудно назвать абсолютно благоприятным. Решать эту проблему можно, лишь создав современную эффективную систему управления в природоохранной сфере". Президент в своем послании также подчеркнул необходимость ведения обстоятельного диалога с теми неправительственными экологическими организациями, которые реально заботятся о сохранении природной среды еще до строительства производственных и инфраструктурных объектов и находить взаимоприемлемые решения.

Для улучшения экологической ситуации ближайшее время государству и общественности предстоит решить следующие задачи:

1. Оценить реальное состояние всех загрязненных территорий и рассматривать этот уровень в качестве стартового уровня для осуществления программ минимизации негативного воздействия на окружающую среду и накопленного ранее экологического ущерба.

2. Правительству необходимо разработать нормативы качества окружающей среды, учитывающие состояние и особенности конкретных территорий. Это основа для деятельности органов власти и установления требований к производственным объектам.

3. Свою решающую, принципиальную роль в охране окружающей среды должно сыграть наше гражданское общество. Чрезвычайно важна роль экологического воспитания и образования. И надо учесть это в новых образовательных стандартах.

4. Качество окружающей среды должно стать важнейшим из показателей качества жизни и одним из основных показателей социально-экономического развития территорий,

соответственно должно стать критерием оценки эффективности органов власти на местах. Главы субъектов Федерации должны ежегодно предоставлять доклады об экологической ситуации в их регионе. Население территорий должно иметь об этом полную и абсолютно достоверную информацию.

К числу приоритетных направлений деятельности Правительства Российской Федерации в сфере экологии относится разработка механизмов государственной поддержки работ по сокращению и ликвидации экологического ущерба, нанесенного в результате хозяйственной деятельности прошлых периодов. Минприроды России разработан проект федерального закона "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования вопросов ликвидации экологического ущерба, в том числе связанного с прошлой хозяйственной деятельностью)". Данным законопроектом предусмотрены следующие изменения: наделение органов государственной власти Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, полномочиями по ведению государственного реестра земель, которым причинен экологический ущерб, связанный с прошлой хозяйственной деятельностью, и которые находятся в федеральной собственности; возложение на органы государственной власти Российской Федерации полномочий по организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, на землях, находящихся в собственности Российской Федерации; расширение полномочий органов местного самоуправления в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды в части организации работ по установлению, оценке и ликвидации экологического ущерба, связанного с прошлой хозяйственной деятельностью, на землях, находящихся в собственности муниципального района.

Данный закон упорядочивает, разграничивает и законодательно закрепляет функции по осуществлению процедур выявления, учета, организации работ по ликвидации прошлого экологического ущерба между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного управления в целях поэтапной ликвидации прошлого экологического ущерба.

Минприроды России с участием органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации была организована работа по проведению инвентаризации и учету объектов накопленного экологического ущерба.

Реализуются следующие пилотные проекты:

- Организация работ по очистке островов архипелага Земля Франца-Иосифа.
- Оценка экологического накопленного ущерба в Арктической зоне Российской Федерации и обоснование мероприятий по его ликвидации и снижению угроз окружающей среде, вызываемых расширением хозяйственной деятельности в Арктике, в том числе на континентальном шельфе и в районах российского присутствия на архипелаге Шпицберген.
- Первоочередные мероприятия по очистке Арктической зоны Российской Федерации и районов российского присутствия на архипелаге Шпицберген от загрязнений.
- Ликвидация прошлого экологического ущерба на территории бывшего Джидинского вольфрам-молибденового комбината (Закаменский район, Республика Бурятия).

В сфере повышения экологической безопасности за прошедшие 2 года в России разработаны: 1) концепция совершенствования нормативно-правового регулирования промышленного комплекса по вопросам организационного, научно-технического, производственного, материально-технического и информационного обеспечения химической безопасности населения, биосферы и объектов техносферы; 2) проекты нормативно-правовых документов, обеспечивающих создание более благоприятных

нормативно-правовых условий для соблюдения норм химической и биологической безопасности в Российской Федерации; 3) проект глоссария по анализу и управлению рисками; 4) проекты стандартов в области обеспечения промышленной безопасности.

Одним из важных факторов обеспечения экологической безопасности может стать обязательное экологическое страхование как механизм формирования денежных фондов или резервов за счет уплачиваемых страхователем страховых взносов для компенсации вероятных потерь и предотвращения загрязнения окружающей среды. Это особенно актуально в связи с низким уровнем капиталовложений в природоохранную сферу и затрат на предупреждение и ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций.

3.4 ОСНОВНЫЕ РИСКИ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕМ СЕКТОРЕ РОССИИ, РЕКОМЕНДАЦИИ

Доступ к объектам инфраструктуры. Длительный цикл добычи полезных ископаемых сделал разработку низкокачественных и расположенных в отдаленных районах месторождений экономически целесообразной, но отсутствие адекватной инфраструктуры является основным препятствием в освоении этих ресурсов. Государство перестало быть основным источником финансирования проектов по созданию инфраструктуры в основном из-за текущей ограниченности бюджетов. Это означает, что финансирование стало задачей частного сектора.

Для решения задач формирования инфраструктуры необходимы изменения в системе материально-технического обеспечения и в процессе распределения рисков между государством, пользователями, застройщиками и спонсорами. Для того чтобы такое решение было эффективным, требуется переоценка взглядов на кредитные риски и налоги, а также на риски, связанные со строительством, остаточной стоимостью, доходностью и ценообразованием, производительностью и управлением эксплуатацией.

Инфляция, вызванная ростом издержек производства. Ожидается, что рост издержек производства будет усиливаться на протяжении следующих нескольких лет под влиянием таких факторов, как стоимость труда и энергии, качество руды, обменные курсы валют, ограниченные возможности поставщиков и налоги.

Горнодобывающие и металлургические компании реагируют на это пересмотром своих сфер деятельности, определяют малоэффективные активы и планируют закрытие или продажу дорогостоящих и непрофильных активов. Консолидация промышленности, внедрение автоматизированных технологий, разработка залежей, находящихся в собственности компаний, инвестирование в энергетические мощности — вот некоторые меры, которые предприятия принимают для уменьшения потерь от растущих издержек.

Реализация проектов капиталовложений. Существует объемный портфель разрабатываемых проектов на 2012–2015 годы. Наряду с этим наблюдается увеличение стоимости поставок на фоне повышенной макроэкономической неопределенности. Начиная со второй половины 2011 года эта неопределенность ведет к снижению цен на сырьевые товары. Это влечет за собой пересмотр и определение приоритетного характера или изменение последовательности программ капиталовложений, ранее объявленных горнодобывающими и металлургическими компаниями, с целью ослабления влияния указанных факторов.

Горнодобывающие и металлургические компании адаптируются к возникающим рискам, связанным с реализацией проектов капиталовложений, за счет следующего:

- Повышение планки требований к обоснованию бизнес-проектов и их строгая оценка

- Определение приоритетных инвестиционных проектов в соответствии со стратегией и готовностью к затратам
- Совершенствование контроля за реализацией проектов с целью обеспечения выполнения плана.

Социальная ответственность. Социальная ответственность сохраняет за собой шестое место в списке 10 основных рисков в течение последних пяти лет. Это свидетельствует о важности данного элемента ведения бизнеса. Компания, имеющая репутацию организации, действующей по правилам, получает конкурентное преимущество благодаря более легкому доступу к капиталу и прочным взаимоотношениям с государственными органами.

К факторам, которые создают трудности для компаний, относятся.

- Растущие ожидания — для сохранения ведущих позиций компаниям необходимо проявлять инициативу и строить свою деятельность на принципах своевременности и прозрачности.
- Сложности, связанные с поглощениями, — компании, активно проводящие поглощения, должны быть хорошо осведомлены о стандартах деятельности потенциальных объектов.
- Изменение методов ведения деятельности — компании меняют свой подход к бизнесу, уделяя больше внимания установлению тесных партнерских отношений с заинтересованными сторонами и общественностью с самого начала.

Нестабильность цен и курсов валют. Часто производственные издержки компаний учитываются не в их функциональной валюте, поэтому колебания обменных курсов валют могут оказывать на них избыточное давление. Для противодействия этой неустойчивости горнодобывающим и металлургическим компаниям необходимо обдумать стратегии хеджирования цен на металл и обменных курсов валют, а также хеджирования производственных затрат.

В периоды повышенной неустойчивости наиболее ценным качеством для горнодобывающих и металлургических компаний является гибкость, позволяющая варьировать уровень производства при незначительных затратах или совсем без них. Динамическое моделирование дисконтированного потока денежных средств (DCF) и реальных опционов (RO) предоставляет руководителям, принимающим решения, расширенные модели потока денежных средств, которые улучшают оценку рисков и вариантов финансирования в горнодобывающих проектах.

Управление капиталом и доступ к нему. Неустойчивость рынков капитала повышает риск того, что финансирование отрасли будет становиться все более ограниченным. Рост цен за счет увеличения издержек производства и неустойчивость инвестирования ставят под сомнение прибыли, ожидаемые в связи с основными программами органического роста. А явно заниженная оценка со стороны рынков в совокупности с растущими требованиями увеличить доходы на капитал акционеров, заставляет компании пересмотреть свои комплексные стратегии распределения средств.

Риск не вполне оптимального распределения капитала может вызвать существенные долговременные последствия. Компании борются с этим риском и закладывают в свои программы капиталовложений различные механизмы обеспечения гибкости, используя такие средства, как конъюнктурное рефинансирование, стратегические продажи активов и перераспределение капитала и инновационные подходы к дисциплине капиталовложений.

Перераспределение доходов. На фоне относительного благополучия горнодобывающей и металлургической отраслей, широкий круг заинтересованных сторон претендует на более существенную долю в объеме предполагаемой прибыли горнодобывающих и металлургических компаний. Эти заинтересованные стороны считают, что им причитается часть выгоды, полученной указанными компаниями, которые вынуждены искать баланс между их разноплановыми и противоречивыми ожиданиями.

Мошенничество и коррупция. Мошенничество и коррупция продолжают оставаться в этом году в списке 10 основных рисков в связи с возросшими политическими угрозами, а также в связи с активной нормативно-правовой и правоприменительной деятельностью. Последствия мошенничества и коррупции могут отрицательно сказаться на репутации компании, ее социальной ответственности и итогах работы. Кроме того, масштабы мошенничества и коррупции, а также связанные с ними последствия для частных граждан и государственных должностных лиц разных стран привели к тому, что правительства внесли в нормативно-правовую базу изменения, имеющие далекоидущие последствия.

В ответ на новые правила и контроль за их исполнением компании начали активно менять свои методы ведения бизнеса:

- Мониторинг соблюдения законодательных требований
- Ответственность третьих сторон
- Информирование о нарушениях.

IV. ГОРНОДОБЫВАЮЩАЯ ОТРАСЛЬ И МИНЕРАЛЬНО-СЫРЬЕВЫЕ РЕСУРСЫ МОНГОЛИИ, АНАЛИЗ, РЕКОМЕНДАЦИИ.

Монголия обладает богатыми ресурсами природного минерального сырья. В течение десятилетий она была экономическим и политическим союзником бывшего СССР. Геологические партии из России и стран Восточной Европы провели на территории Монголии геологическую разведку и обнаружили много месторождений полезных ископаемых (Рис. 4.1). На одном из них на севере страны расположен известный медно-молибденовый рудник "Erdenet", находящийся в эксплуатации уже более 20 лет. Это один из крупнейших карьеров в мире. Объем добычи руды там составляет в среднем более 20 млн. т в год. Мощности по производству меди в концентратах на этом комплексе составляют примерно 450 тыс. т в год (содержание Cu в среднем равно 28%) и молибдена в концентратах - около 4 тыс. т в год. Запасов руды на месторождении "Erdenet" при текущем уровне добычи хватит еще на 30 лет. На месторождении содержание меди в среднем составляет 0,8% и молибдена - 0,17% (после обогащения).

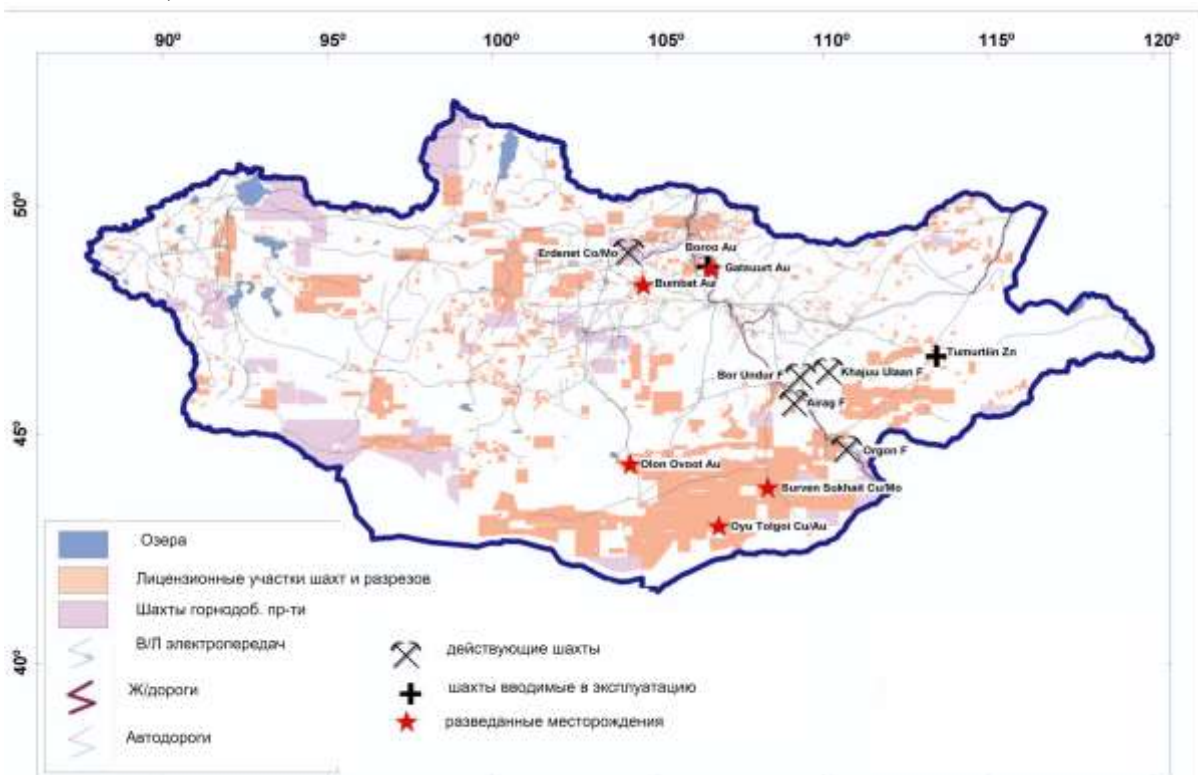


Рис. 4. 1 Расположение действующих объектов и лицензионных участков горнодобывающей промышленности в Монголии, 2009г

Для разработки "Erdenet" было создано СП правительствами Монголии и бывшего СССР и после распада последнего принадлежащие ему 49% акций были переданы российской компании "Зарубежцветмет", которая до сих пор владеет пакетом акций. В течение многих лет медно-молибденовые концентраты поставлялись в бывший СССР, а в настоящее время во все больших объемах продаются в Китай. Основную часть твердой валюты Монголия получает от экспорта сырья, производимого на комплексе "Erdenet", а также от добычи золота и угля.

Производство золота в стране ежегодно превышает 10 т. Крупной статьей монгольского экспорта является также плавиковый шпат для черной металлургии. За счет экспорта минерального сырья Монголия получает ежегодно в среднем 60% иностранных валютных поступлений.

Добыча плавикового шпата ведется СП - российско-монгольской компанией "Монголросцветмет" ("Монрос"). Она является также ведущим продуцентом золота. Объем добычи плавикового шпата составляет 750 тыс. т в год, причем 1/4 отгружается непосредственно потребителям, а остальное количество перерабатывается в концентрат.

Монголия обладает большими запасами угля. Однако его добыча ограничена примерно 5 млн. т в год. В будущем она может быть увеличена. Специалисты отмечают, что работы на комплексе "Erdenet" зависят от поставок электроэнергии с российских ГЭС в Сибири, которые обеспечивают 1/3 его потребностей. Она покупает электроэнергию за твердую валюту. Считают, что вблизи "Erdenet" необходимо построить ТЭЦ на месторождении угля мощностью 80 МВт. Проработка такого проекта в настоящее время ведется в Швеции компанией "ABB". Недавно в Монголии была создана компания "Nomin House Co" с целью разработки месторождения меди, расположенного вблизи рудника "Erdenet". Компания "Nomin House Co" приобрела лицензию на разработку месторождения меди, расположенного вблизи "Erdenet".

Серьезной проблемой для развития Монголии является неразвитость инфраструктуры, низкая плотность населения. Территория страны составляет 1,5 тыс. кв. км и население - 2,3 млн. человек. Монголия находится между Россией и Китаем и старается использовать это преимущество. Потребление меди в Китае составляет примерно 1,3 млн. т в год и неуклонно растет. Поставки монгольского минерального сырья в Китай увеличиваются. Горнодобывающая промышленность - основа экономики Монголии. Правительство страны пересматривает законы с целью поощрения иностранных инвестиций в эту отрасль.

4.1 Монголия – РЕФОРМА ГОРНОЙ ОТРАСЛИ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ

Важными компонентами первоначальных проектов при переходе к рыночной системе в начале 1990-х в Монголии были стабилизация экспортера меди из ГОК «Эрденет» и реабилитация угольной шахты Багануур – единственного источника отопления Улан-Батора. Параллельно страна приступила к реформированию политики горнодобывающей отрасли. В 1997 году последнее привело к созданию Закона о недрах, который в значительной степени способствовал значительному увеличению геологоразведки полезных ископаемых, а также эксплуатации месторождений, обнаруженных ранее в эпоху социализма при помощи советских геологов.

Сейчас на горнодобывающий сектор приходится около 60 процентов частных инвестиций в Монголию, которые в среднем составляют 335 млн. долл. США в год, что эквивалентно 10 процентам ВВП. Доля отрасли в структуре ВВП за период с 2005 по 2010гг составила от 30 до 40 %. Так в 2009 году только на добывающую отрасль приходилось около 30,6% процентов ВВП и 70 процентов экспорта (Mon. Stat. Year Book, 2010). Около 90% экспорта страны составляют минералы и природные ресурсы. На конец 2010 г в Монголии действовала 2681 геологоразведочная лицензия. Тем не менее, горнодобывающий сектор экономики продолжает расти, требуя все новых и новых специалистов. Добыча полезных ископаемых осуществляется на 500 рудниках, 200 из которых приходится на строительные материалы. Следующими по объемам добычи идут золото, драгоценные металлы, цветные металлы, полевой шпат. В Монголии функционирует более 30 угольных шахт. Всего в горнодобывающем секторе

промышленности занято около 50000 рабочих. Рост ВВП составляет 10% в год. С февраля 2010 года каждый гражданин страны получает свою долю (20 000 тугриков в месяц) природной ренты – доходов от горных разработок. Цель этой популистской меры – снизить градус общественного недовольства различными негативными последствиями развития «горнорудного капитализма», прежде всего, недовольства ростом имущественного и социального расслоения общества и разрушением среды обитания.

Несмотря на то, что сектор горнодобывающей промышленности в Монголии развивается бурными темпами, однако, существуют риски, поскольку экономическая система классификации разработана недостаточно.

Монгольское правительство опасается доминирования иностранных, особенно китайских горнодобывающих компаний. В то же время, однако, чтобы дать толчок к развитию «угольного Эльдорадо», особенно комплекса вокруг месторождения Таван Толгой, страна должна оставаться открытой для иностранных инвесторов. Во время предвыборной кампании перед июньскими выборами этого года выделялся вопрос связанной с развитием горнодобывающей промышленности угрозы суверенитету Монголии и недостаточное участие страны в доходах от горнодобывающей промышленности.

Последнюю реформу Закона об инвестициях парламент провел 17 мая 2012 года. Депутаты приняли более мягкую, чем предполагалось, версию закона. Исходя из нее, иностранные инвесторы не могут владеть более чем 49% монгольских государственных компаний, работающих в одном из трех стратегических направлений. Закон относится к передаче акций на общую сумму более 100 млрд. тугриков (76 миллионов долларов). Чтобы добиться исключения и приобрести монгольскую компанию, иностранная компания должна получить 2 соглашения – Правительственного Агентства Инвестиций и Внешней Торговли, и парламента. Каждый из этих органов имеет 45 дней, чтобы принять решение. Принцип двойного согласия не будет использоваться, как опасались некоторые инвесторы, к договорам, заключенным до вступления закона в силу.

К "стратегическим" секторам парламент отнес: добычу полезных ископаемых (т.е. горнодобывающая промышленность и нефтегазовый сектор), банковское дело и финансы, а также средства массовой информации и телекоммуникации. Предварительные заявления сообщали об окончательном запрете на выкуп у государства более 49% акций перечисленных компаний, а также других отраслей промышленности, в том числе таких как продовольственная, транспорт и недвижимость. Закон предусматривает, однако, что список стратегических отраслей может быть расширен. Так требуют отдельного разрешения сделки, в которых иностранный инвестор:

- приобретает более одной трети акций компании, работающей в одной из стратегических отраслей;
- получает реальную возможность руководить таким предприятием или принуждать принимать на нем конкретные решения;
- получает возможность накладывать вето на решения администрации предприятия;
- занимает положение монополиста в качестве поставщика или покупателя каких-либо товаров на международном или монгольском рынке;
- получает возможность влияния на ценообразование горных товаров, экспортируемых из Монголии.

Заявки на получение такого разрешения иностранные компании могут подать в компетентном органе только через юридическое лицо, зарегистрированное в Монголии. Если иностранный инвестор покупает от 5% до 1/3 акций компании, которая действует в стратегическом секторе, он должен проинформировать соответствующий орган в течение 30 дней.

Инвесторы приняли новые правила с некоторым облегчением. Вопрос об усилении государственного контроля над добычей, однако, возвращается и будет возвращаться в

период последующих политических перестановок. Так из-за страха иностранного господства в июле 2011 года власти отменили результаты конкурса на разработку Таван-Толгой. Первоначально его выиграл консорциум, состоящий из китайской Shenhua Group, американской компании Peabody Energy и русско-монгольской группы во главе с Русскими Железными Дорогами. В 2011 году правительство временно не выдавало новых лицензий на добычу. В сентябре 2012 года под давлением со стороны властей китайская компания Chalco отказалась от планов приобрести монгольскую государственную компанию SouthGobi.

Через два месяца после июньских парламентских выборов новое правительство представило программу плановых реформ на 2012-2016 гг. Кабинет сообщает о более полном, чем раньше, применении законодательства об иностранных инвестициях. Кроме того хочет уменьшить зависимость экономики от добывающего сектора, и - долгосрочного - устойчивого развития и конкурентоспособности экономики.

В прессе в большинстве случаев распространяется "раздутая" информация о том, что почти вся территория Монголии покрыта полезными ископаемыми. Это не совсем так, однако в Монголии имеются запасы минеральных ресурсов в объёме около 180 млрд. т, в составе которых обнаружены почти все элементы таблицы Менделеева, в том числе золото, медь и уран. Основные месторождения минерального сырья на территории Монголии располагаются вдоль "красной линии" (рис. 4.2) и приурочены к пустынно-степной зоне. Объекты золотодобычи в большинстве своем располагаются в бассейне р. Селенги.

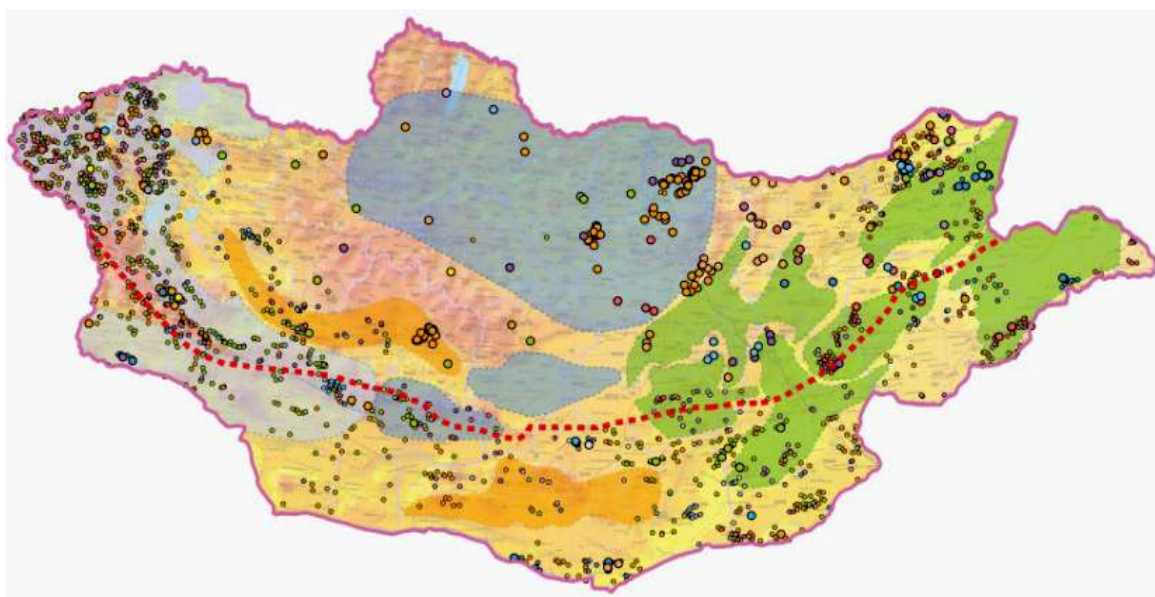


Рис. 4.2 Месторождения минерального сырья на территории Монголии

На рисунке указаны не все известные залежи. Многие из них ещё требуют расширенных геологических исследований, в результате которых список разрабатываемых рудников может быть расширен.

В настоящее время Монголия имеет несколько готовых проектов по освоению месторождений полезных ископаемых (уголь, медь, уран), таких как Таван-Толгой, Ою-Толгой, Эрдэнэт, Мардай, железорудное месторождение Тумуртэй и др. (рис. 4.3).



Рис. 4.3 Перспективные для разработки месторождения Монголии

Правительство Монголии декларирует, что развитие горнодобывающей промышленности государства по основным направлениям осуществляется на базе сотрудничества со всеми странами, имеющими прогрессивные технологии. При этом декларируется принцип соблюдения политики "третьего соседа" (страны Северной Америки, Евросоюз и Япония), который отражён в новых концепциях национальной безопасности (2010 г.) и внешней политики (2011 г.), суть которого – в поддержании баланса сил.

4.2 ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ МОНГОЛИИ

Согласно Конституции страны 1992 г. с исправлениями и добавлениями (1999) «земля, её недра, леса, воды, флора, фауна, другие природные богатства находятся в Монголии исключительно в ведении народа, под защитой государства». Землю, за исключением пастбищ, земельных участков общественного и специального использования, можно передавать в собственность только гражданам страны. Однако это не относится к собственности на недра. Согласно Земельному кодексу «запрещается передача гражданам находящейся в их собственности земли в собственность иностранным гражданам и лицам без гражданства... без разрешения компетентных государственных органов». Иностранным гражданам, юридическим лицам и лицам без гражданства разрешено пользоваться землей за плату в порядке, предусмотренном Законом.

Земельный закон Монголии (1994) регулирует владение и пользование землей, её охрану. Монгольские граждане и организации могут получать в аренду государственную землю сроком на 60 лет с последующим продлением на 40 лет, но первоначальный срок аренды обрабатываемых земель не может превышать 25 лет, при этом арендное право передается по наследству.

Начало земельной реформы было положено Конституцией Монголии 1992 г. Реализации реформы предшествовало принятие Закона «О плате за землю»(1997), Земельного кодекса (2002), Закона «О земельной собственности граждан Монголии» и постановления Правительства Монголии «Об осуществлении земельной реформы» (2003). За годы реформы в Монголии принято более 40 нормативных правовых актов по регулированию земельных отношений, в т. ч. более 20 законов и постановлений Правительства. В их числе законы «О налоге на недвижимость» (2000), «Об особо охраняемых землях» (1994), «О свободной

экономической зоне» (2002) и др. В то же время особенность земли как природного ресурса, средства производства и объекта недвижимости обуславливает наличие норм, регулирующих земельные отношения, и в других отраслях права (гражданского, градостроительного, лесного и др.).

Значительная область законодательства Монголии связана с рациональным природопользованием и охраной окружающей среды. Природоохранное законодательство страны включает практически все компоненты природной среды: об охране окружающей природной среды; о земле; о недрах; об охране вод; об охране лесов; об охране животного мира; об охране атмосферного воздуха. Среди многих законодательных актов в этой сфере особое место занимает Закон «Об охране окружающей природной среды» (1995). В Законе определены основные принципы природопользования, наряду с этим установлен порядок проведения государственного экологического контроля и экологической экспертизы, перечень платежей за природопользование, предусмотрены юридические, эколого-экономические, социальные и организационные меры по осуществлению охраны окружающей природной среды. Состояние почвенных и земельных ресурсов характеризуется на основе Государственного (национального) доклада «О состоянии и использовании земель Монголии».

В результате земельных преобразований, с одной стороны, реализуется право на землю, а с другой, из совокупности прав образуется и перечень обязанностей собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов по рациональному использованию и охране земель. В этой связи в Конституции (1992) содержится положение, что «государство налагает на землевладельца обязанности, связанные с землепользованием...». Основанием прекращения прав граждан и юридических лиц на землю может служить нерациональное использование земель; использование способами, приводящими к снижению плодородия почвы, ухудшению экологической обстановки; нарушение установленных режимов использования и др.

Законодательство в области природопользования и добычи полезных ископаемых реализуется через акты и положения, определяющие налогообложение при пользовании природными ресурсами, т. е. ресурсные платежи. Порядок налогообложения определяется многочисленными нормативно-правовыми актами.

4.3 ОСНОВНЫЕ РИСКИ В ГОРНОДОБЫВАЮЩЕЙ ОТРАСЛИ МОНГОЛИИ

1. Проблемы, связанные с деятельностью «черных копателей»

Кроме частных добывающих компаний из России, Китая, Австралии, Японии (всего в Монголии работают добывающие компании из 23 стран), одной из главных проблем Монголии являются так называемые «ниндзя», или «черные копатели». Первоначально этой теневой деятельностью в Монголии занимались нелегалы-китайцы. Позже из этой «экономической ниши» их вытеснили сами монголы. Сейчас эта деклассированная прослойка общества Монголии насчитывает, по оценкам экологов, более 100 тысяч человек. Как правило, это бывшие араты-скотоводы, которые уже давно бросили свое традиционное занятие (или разорились), продали скот и занялись нелегальной добычей золота. Они вместе со своими семьями перемещаются вслед за золотодобывающими компаниями, роются в отвалах на местах бывших промышленных разработок и вручную лотками моют золото.



Рис. 4.4 Поселок золотоискателей. *Источник Информ Полис*

«Ниндзя» получили название из-за своего вида. Они носят на спине орудие труда – зеленые металлические тазы, благодаря чему становятся похожими на героев популярных мультфильмов, черепашек ниндзя. Сегодня существуют уже целые юрточные поселения «ниндзя», в которых они живут семьями. В этих поселениях, где взрослые занимаются фактически криминальным бизнесом, а дети не учатся в школах, существует своя «инфраструктура» - торговля, заведения сервиса (ремонт, парикмахерские и т.п.) и развлечений, связанных в основном с алкоголем.

2. Обезвоживание территорий в результате горнорудных разработок

В результате разработки и добычи полезных ископаемых в истоках рек и водоохранных зонах водоемов там исчезают сотни рек и озер, а многие ландшафты Монголии постепенно превращаются в бедленд, напоминающий пустыню. Монгольские и российские экологи выступили в защиту главного притока Байкала – трансграничной реки Селенги и ее притоков.

Согласно статистике водных объектов Монголии, в последние 20 лет из порядка пяти тысяч рек и озер из-за горной добычи и аридизации климата высохли 852 реки и 1131 озеро. Правительство Монголии за те же 20 лет раздало под лицензии иностранным и местным компаниям 52 процента всей территории Монголии, а законодательство страны в области добычи полезных ископаемых делалось под защиту приоритетов частного бизнеса. В 1997 году вышел закон «О полезных ископаемых», который пролоббировали частные компании.

Общественное Движение по защите рек и озер Монголии возникло как протест против этого. Люди в разных местах Монголии начали свою борьбу против того, что их сгоняли с земли, где они раньше пасли скот. Сначала эта борьба велась разрозненно против каждой отдельной компании, но в 2007 году протестующие смогли объединиться в одно движение. Одной из главных общественных достижений данного движения явилось то, что под его давлением в конце 2009 года в Монголии был принят закон, запрещающий добычу золота и других полезных ископаемых в верховьях рек и в водоохранных зонах.

Во исполнение данного закона Водное и Лесное агентства в правительстве Монголии уже определили границы истоков рек и границы лесного фонда. В результате этого недействительными оказались 1145 лицензий на разработку и добычу полезных ископаемых, находящихся в этих границах. Это 25 процентов всех 5 тысяч лицензий, выданных правительством Монголии иностранным добывающим компаниям. Работа по дальнейшему уточнению границ водоохранных зон водоемов и лесного фонда продолжается. Согласно экспертным оценкам, в общей сложности более двух тысяч лицензий (40 процентов всех лицензий, выданных за последние 20 лет) на разработку полезных ископаемых, в первую очередь золота, может быть в скором времени ликвидировано.

3. Строительство плотин и других сооружений на притоках Селенги

Одной из назревших проблем, для решения которой понадобится экстренное вмешательство государства и общественности - строительство плотинных гидроэлектростанций на монгольских реках и проекты переброски рек для снабжения водными ресурсами и энергией горнодобывающих предприятий на юге страны. К настоящему времени существует пакет проектов по строительству сразу девяти ГЭС на разных притоках Селенги. Опасаясь за правильность выбранных мест строительства и расчетных данных, эксперты указывают на недавнюю отрицательную практику постройки ГЭС на реке Забхан-гол китайскими специалистами. Строители просчитались и возвели ГЭС, гораздо более мощную, чем это можно было в этом месте. В результате плотина полностью перекрыла реку, и на протяжении 300 километров ниже плотины река пересохла. Почти 30 тысяч человек, которые живут в этих местах, и их скот остались без воды. Причем электричество с плотины получают всего два поселка, где живут три тысячи рабочих горнодобывающих компаний. Из-за массового падежа скота в регионе, лишившемся водоисточников, здесь неоднократно вспыхивали даже социальные конфликты.

Не менее опасную угрозу местным жителям и природному ландшафту Монголии несут проекты переброски монгольских рек в маловодную пустыню Гоби, где иностранные компании планируют разработку крупных месторождений золота, меди и молибдена (рис.4. 2). Проекты переброски рек «Орхон - Гоби» и «Керулен – Гоби» грозит уничтожением наиболее крупных притоков Селенги и Амурского бассейна, а также полным высыханием большого озера к востоку от Монголии – Далай-нур.

Таким образом, внешняя экспансия недропользователей входит в явное противоречие с традиционным укладом жизни жителей Монголии и наносит огромный ущерб ее сельскому хозяйству. Для России это имеет прямые крайне негативные последствия, так как все это происходит в бассейне озера Байкал.

4. Горнорудная промышленность становится источником социально-экономических противоречий

За 20 лет правительство выдало горнорудным компаниям лицензии на разведку и добычу полезных ископаемых на площади, составляющий 44–52% от всей территории Монголии. В 1997 году вышел крайне либеральный закон «О полезных ископаемых», который пролоббировали частные компании. Горная лихорадка привела к массовому отлучению пастухов от своих родовых пастбищ, так как права на пастьбу скота у кочевников юридически не закреплены. Наибольшему разрушению подверглись речные долины, в основном в ходе варварской добычи россыпного золота, вода многих рек стала мутной и непригодной для водопоя далеко вниз по течению. Многие пастушеские семьи были вынуждены продать скот и сами наняться чернорабочими на прииски или уйти в города. Непропорционально много горных разработок было приурочено к лесным территориям, которые занимают всего 9% площади страны. Первое десятилетие XXI века

было засушливым, многие реки и озера пересохли, и в ряде случаев монгольские специалисты и местные жители связывают это с последствиями масштабной добычи полезных ископаемых в верховьях рек, особенно добычи россыпного золота.

С точки зрения активистов движения «Закон об охране окружающей среды» и определенные статьи в других законах реализуются очень плохо. В законе «О воде» уже было указано «установить простые защитные полосы не менее 200 метров от уреза воды». Но ведомства этого не сделали, а с начала действия этого закона уже прошло 5 лет. Кроме того, вообще не реализуются статьи о восстановительных работах, которые указаны в законе о полезных ископаемых. В 2009 году экологические активисты обнаружили 3 600 мест, на которых золотодобывающие компании не провели восстановительных работ. Нормативная стоимость расходов на рекультивацию недостаточна.

В результате работы движения был принят новый закон «О запрете разведки и добычи полезных ископаемых в истоках рек, в водоохранных зонах и на лесных землях» (т. н. «закон с длинным именем»). При добросовестном выделении охранных зон будут защищены полосы шириной 500–1000 метров вдоль рек и большие территории в истоках рек. Зоны, где запрещена горнорудная деятельность, могут занять до 25–30% всей площади страны. Это необходимая адекватная защитная мера в условиях, когда страна резко переориентируется на разработку минерально-сырьевой базы как основу национальной экономики. Из юрисдикции данного закона было исключено 20–30 «стратегических месторождений» (Оу Толгой, Дорнод-уран, Таван-толгой и т. д.), способных обеспечить существенную долю экономического роста в ближайшем будущем.

Согласно предварительным подсчетам Министерства по минеральным богатствам и энергетике, для выполнения закона правительство должно аннулировать 1 800 лицензий горнорудных компаний, которые ведут свою деятельность близ лесных массивов, рек и иных водоемов. По закону лицензии горнорудных компаний на осуществление разведки и добычи в установленных запретных зонах подлежат аннулированию или пересмотру при условии, что правительство компенсирует владельцу лицензии стоимость вложений в геологоразведочные работы или упущенную прибыль от уже начатых добывающих работ. Формально компании могут продолжить работу вплоть до получения ими компенсации.

В течение 2010 года Водное и Лесное агентства в правительстве Монголии определили границы истоков рек и границы лесного фонда. В результате этого недействительными стали более 25% от всех 5 000 лицензий, выданных горнорудным компаниям правительством Монголии. Выделение водоохранных зон производилось в каждом аймаке с участием неправительственных организаций и утверждалось правительствами аймаков. Водоохранные зоны выделялись для «главных водотоков», в число которых попали разные по характеристикам реки и ручьи в разных аймаках. По экспертным подсчетам зоны не были назначены по крайней мере для 50% водных объектов Восточной Монголии. Специалисты определили охранные зоны истоков рек как территории, ответственные за формирование 70% объема стока рек в стране. Однако утверждение охранных зон и списка отзываемых лицензий на национальном уровне задержалось из-за большой нерешительности правительства, находящегося под постоянным давлением горнопромышленного лобби.

Правительство также выразило опасение, что если золото не будут добывать частные компании, их заменят нелегальные копатели, «ниндзя». Действительно, ранее наблюдались случаи прихода нелегалов на заброшенные прииски, но они легко выдворялись силами полиции. Широко известен случай, когда в 2006 году по заказу российской компании «Золотой Восток – Монголия», правительство с помощью армии смогло выгнать с приисков 10 000 (!) нелегальных старателей. Поэтому при наличии политической воли к выполнению закона это опасение не может служить поводом для отсрочек.

Действия правительства по выполнению закона активизировались к концу 2010г. К этому периоду правительство Монголии предложило следующий план выполнения «закона с длинным именем»:

- кабинет министров предварительно насчитал 1 782 подлежащих отзыву лицензии;
- предложено поэтапно производить отзыв лицензий, начиная с 254 лицензий на добычу россыпного золота;
- министерство минеральных ресурсов собиралось предложить кабинету министров признать «стратегическими» (т. е. не попадающими под закон) месторождения, разработка которых послужит экономическому росту, а в случае запрета повлечет существенную компенсацию компаниям;
- далее следует отзыв всех «незолотых» лицензий на добычу непосредственно в водоемах;
- затем отзывается 931 лицензия на разведку иных полезных ископаемых;
- далее отзываются все остальные подпадающие под закон лицензии.

Учитывая, что закон начинает действовать, горнопромышленное лобби активизировалось. В частности, депутаты парламента предложили поправки в «неработающий закон с длинным именем», которые меняли «запрещение» на ограничение и выводили из-под действия закона большинство уже выданных лицензий. Другие депутаты предлагали делать исключения из правил для компаний «с наилучшими технологиями» и т. д. Но сильное общественное давление не позволило парламенту рассмотреть и утвердить эти поправки ни в 2010, ни в 2011 годах.

Целый ряд государственных ведомств и местных администраций вели постоянную работу по снижению прессы горнорудных предприятий на реки. Везде, где было можно, под любыми законными предлогами изымались и аннулировались лицензии на разведку и добычу, благо компании допускали много нарушений, к которым можно было придраться. В результате, если верить отчету Минресурсов, количество лицензий, что покрывали некогда 45% территории страны, сократилось, и к 2011 году они покрывали уже только 15%.

4.4 ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УСТРАНЕНИЮ НЕГАТИВНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ ЗОЛОТОДОБЫЧИ НА ПРИРОДНУЮ СРЕДУ РОССИИ И МОНГОЛИИ

Результаты исследования показывают что добыча россыпного золота может приводить к очень острым социальным, экологическим и экономическим проблемам, которые необходимо решить в кратчайшие сроки. Если их не решить, то эта отрасль будет уничтожать все больше живых рек в расчете на тонну добытого золота.

Учитывая, что общее негативное воздействие горнорудного сектора в Монголии и Азиатской части России неуклонно растет, резкое ограничение добычи россыпного золота – наиболее логичный и безболезненный путь кардинального снижения вредных воздействий на реки.

Наиболее действенные меры по предотвращению ущерба от золотодобычи состоят в его территориальном ограничении: прекращении распространения добычи на новые участки речной сети и прекращение добычи в наиболее уязвимых и ценных природных комплексах и социально-значимых участках водотоков. Россия остается последней страной региона, не имеющей эффективной природоохранной политики в горнорудном секторе. Сегодня, когда кроме добычи золота в Сибири и на ДВ на подъеме добыча угля, полиметаллов, нефти и др., выработка такой политики на основе лучших региональных примеров – важнейший вопрос трансграничной экологической безопасности.

Возможность ограничения разработки участка недр по экологическим показателям в России, в частности, напрямую заложена в Законе «О недрах», отнесена к компетенции

федеральных ведомств, но механизм ее не расшифрован. Необходимо внести в Закон четкие формулировки по процедуре и основаниям для «ограничения по природоохранным показателям». Ограничение может заключаться, например, в:

- создании реестра территорий и акваторий где такая деятельность не допускается (см. монгольский опыт)
- экспертизе (стратегический анализ списков месторождений) выгод и ущербов и отсева нежелательных к разработке мест где ущербы вероятно превышают выгоды (см. китайский опыт)
- отнесении месторождений к Фонду будущих поколений (ФБП) т.к. современные технологии и организационные условия не позволяют их освоить без большого ущерба (лучше применимо к рудному золоту и иным рудным полезным ископаемым)

Экологические ограничения целесообразно вводить до того как месторождение отдано в частные руки. Есть, по крайней мере, 4 этапа подготовки месторождений к разработке, на которых это возможно:

- внесение месторождения в реестр запасов;
- составление перечней предлагаемых к разведке и разработке;
- подготовка и проведение аукционов на пользование участками недр;
- подготовка и экспертиза проектов разработки.

К сожалению, всестороннее рассмотрение социально-экологических последствий разработки месторождений, если и производится, то на четвертом, заключительном этапе, когда существенные средства уже потрачены на данное месторождение. Необходимо предусмотреть экологические экспертизы и общественные слушания на трех ранних этапах, чтобы именно там реализовывались ограничения на разработку месторождений.

При создании реестра территорий, где добыча тех или иных месторождений полезных ископаемых недопустима, необходимо ограничить проведение на них геологоразведочных работ (как это сделано для большинства типов ООПТ). Облегчить механизм отсева нежелательных к разработке территорий на ранних стадиях также может:

- Внесение «перечней участков\объектов, предлагаемых для предоставления в пользование» в список объектов государственной экологической экспертизы.
- Требование о проведении ОВОС по перечням (и\или иной документации) чтобы результаты предоставлялись при проведении аукционов и были доступны общественности недропользователям для оценки рисков и затрат на компенсацию ущерба среде при разработке месторождений
- Ужесточение требований к государственной экспертизе запасов полезных ископаемых и обеспечение участия экологической общественности в этом процессе;
- Официальное внесение в материалы лицензии четких указаний о вероятном объеме и направленности ограничений или обременений и компенсационных мероприятий необходимых в случае разработки месторождения;

Важно организовать информирование потенциальных недропользователей о результатах анализа и общественных слушаний по каждому проблемному месторождению, что позволит судить о сравнительных рисках на разных месторождениях выставляемых на аукционы. При прочих равных нормальная компания не станет покупать лицензию на месторождение, где вероятен социально-экологический конфликт.

4.5 ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПОЛИТИКИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОРНОДОБЫВАЮЩИХ КОМПАНИЙ

На сегодняшний день в мире все больше горнодобывающих компаний внедряет экологически и социально ответственные подходы к ведению бизнеса, позволяющие свести к минимуму возможные риски при разработке месторождений. Компании инвестируют средства в новые технологии, разрабатывают экологические и социальные программы и принимают добровольные обязательства, направленные на повышение безопасности окружающей среды и местного населения, сохранение биологического разнообразия. Все это приводит к снижению возможного негативного воздействия добычи полезных ископаемых на окружающую среду и человека и вызывает существенное улучшение отношения к добывающей промышленности в обществе.

Действующий механизм регулирования, основанный преимущественно на административных методах, не позволил решить накопившиеся в горнодобывающем секторе проблемы. Основными среди них являются следующие:

- истощение сырьевой базы, усложнение горно-геологических и климатических условий разработки месторождений, отставание прироста разведанных запасов от темпов их погашения в недрах;
- неблагоприятный географический фактор, размещение подготовленных запасов в удаленных и труднодоступных регионах страны;
- низкий технический уровень многих горных предприятий, высокая степень износа основных фондов, устаревание технологий;
- недостаток инвестиционных ресурсов и оборотных средств, сохраняющаяся высокая доля неденежных форм расчетов за поставленную продукцию, несовершенство налогообложения недропользователей;
- неблагоприятные экологические воздействия оказываемые горными работами, в том числе загрязнение атмосферы, подземных и поверхностных водных объектов, почвы, изъятие земель и изменение ландшафта.

Решение или, хотя бы, снижение негативных перечисленных последствий и других проблем минерально-сырьевого комплекса требует новых методологических подходов, основанных на управлении отношениями, возникающими в процессе недропользования.

В результате реформирования экономической системы РФ принципиально изменились формы собственности и приоритеты хозяйственной деятельности промышленных предприятий. Взаимоотношения между обособленными производителями сырья, получившими полную финансовую самостоятельность, обществом как совокупным потребителем сырья и государством как собственником недр должны регулироваться на строго научной основе при обеспечении приоритета экономических методов. В настоящее время отношения между участниками недропользования остаются несбалансированными. Налог на добычу полезного ископаемого, платежи за пользование недрами выполняют в основном только фискальную функцию, не стимулируют ресурсосбережение и не учитывают объективные особенности разработки каждого конкретного месторождения. Большинство платежей включаются в себестоимость продукции, что приводит к удорожанию сырья и снижению платежеспособного спроса. Удельный вес природно-ресурсных платежей в структуре доходов консолидированного бюджета РФ хотя и несколько возрос во второй половине 90-х годов, но остается низким - 3,6%, а доля платежей за использование недр - 2,4%, что несопоставимо с масштабами доходов, получаемых при эксплуатации природных ресурсов.

Коренная модернизация отношений собственности обуславливает потребность в разработке методологии распределения доходов между недропользователями и государством как собственником недр в Российской Федерации. Данное перераспределение может составить стабильный источник пополнения бюджета в форме платежей за пользование недрами.

4.6 РЕКОМЕНДАЦИИ

Экспертами WWF на основе анализа российского и международного опыта решения социально-экологических проблем, связанных с горнодобывающей промышленностью, подготовлен проект «Основных положений политики экологической и социальной ответственности горнодобывающих компаний» (http://www.wwf.ru/about/what_we_do/mining), направленный на уменьшение возможных рисков и негативных последствий при разработке месторождений полезных ископаемых.

В структуре документа два крупных блока - экологический и социальный, каждый из которых включает конкретные обязательства компаний, сгруппированные по тематическим разделам.

Разделы *экологического блока* включают вопросы:

- определения территорий высокой природоохранной ценности, закрытых для проведения разработок;
- оценки воздействия на окружающую среду;
- рационального природопользования и внедрения ресурсосберегающих технологий;
- предотвращения и минимизации негативного воздействия;
- управления отходами и рекультивации;
- реализации конкретных природоохранных инициатив.

Социальный блок охватывает вопросы:

- учета интересов местного населения и прав коренных народов при разработке месторождений;
- участия заинтересованных сторон в принятии решений о разработках;
- социальных гарантий и компенсаций;
- открытости экологической информации и общественного контроля.

Объединяют экологический и социальный блоки руководящие принципы ответственного ведения бизнеса - наиболее общие положения корпоративной политики, которым компания планирует следовать.

Исходя из необходимости уменьшения возможных рисков горнодобывающего производства были составлены основные рекомендации, цель которых - сформулировать основные положения эффективной политики горнодобывающих компаний. К ним относятся следующие положения:

Руководящие принципы экологической и социальной политики компании

1. Устойчивое развитие как сбалансированное удовлетворение текущих экономических, экологических и социальных потребностей без ущерба для реализации потребностей будущих поколений.
2. Презумпция потенциальной экологической опасности деятельности компании.
3. Приоритет принятия компанией предупредительных мер над мерами по ликвидации негативных экологических последствий.
4. Отказ от проведения разработок на территориях высокой природоохранной ценности.
5. Строительство объектов с учетом особенностей природной среды в районе работ (сейсмо- и вулканоопасности, мерзлоты, активных склоновых процессов и др.).
6. Применение наилучших доступных технологий горной добычи.
7. Экологически безопасная утилизация отходов.

8. Контроль за безопасностью технологических процессов и мониторинг состояния природной среды в районе разработок.
9. Ответственность за загрязнение окружающей среды и компенсация ущерба в полном объеме.
10. Предотвращение аварий и обеспечение ликвидации их последствий, включая реабилитацию экосистем и объектов животного мира.
11. Учет интересов и прав коренных малочисленных народов на сохранение здоровой и экологически чистой окружающей среды, ведение традиционного образа жизни, культурную целостность, управление своими землями и честную компенсацию за их использование. Уважение к местным традициям, природным, культурным, историческим ценностям и местному языку.
12. Признание права местного населения и коренных народов на свободное, заблаговременное и информированное согласие или несогласие относительно проведения любых промышленных разработок, затрагивающих места их традиционного проживания и природопользования, средства к существованию. Совместное принятие решений о ходе реализации проектов компании.
13. Свобода доступа и открытость экологически значимой информации.
14. Открытость деятельности компании для общественного экологического контроля.
15. Неукоснительное выполнение требований российского законодательства в области охраны окружающей среды и экологической безопасности. Обязательное проведение экологического аудита и внедрение системы экологического менеджмента.

Оценка воздействия на окружающую среду должна строиться на следующих принципах:

- Многовариантность сценариев проекта, в том числе оценка "нулевого варианта" (полный отказ от проекта);
- Комплексность: проведение анализа влияния намечаемой деятельности на все компоненты природной среды и экосистемы в целом;
- Учет природных условий в зоне деятельности компании (мерзлота, сейсмичность, активные склоновые процессы, сложная ледовая обстановка и т.д.);
- Учет особенностей используемых технологий на всех стадиях разведки и эксплуатации месторождения;
- Сбор адекватной информации о фоновом состоянии окружающей среды и исходном уровне биоразнообразия;
- Оценка основных угроз биоразнообразию в процессе консультаций с природоохранными и научными организациями;
- Полный и детальный анализ всех возможных рисков возникновения аварийных ситуаций, включая анализ наихудших из возможных сценариев (полное разрушение конструкций, прорывы хвосто- и шламохранилищ, разливы загрязняющих веществ из технологических установок и т.п.), а также их последствий;
- Анализ трансграничных воздействий: оценка влияния на природную среду за пределами месторождения;
- Расчет затрат на проведение экологического аудита, долговременного мониторинга состояния природной среды, рекультивацию земель после прекращения разработки месторождения и учет этих затрат при оценке рентабельности проекта и анализе проектных альтернатив.

Результаты ОВОС представляются на общественную экспертизу. При этом компания предоставляет участникам экспертизы достаточное время и доступ к необходимой дополнительной информации по проекту.

Рекомендации по рекультивации нарушенных земель

1. Компания обеспечивает последующую рекультивацию территории и приведение ее в состояние максимально близкое к естественному. При этом нарушенные земли должны быть восстановлены до степени, позволяющей их использовать в соответствии с планами дальнейшего развития территории.
2. План рекультивации земель с детальными подсчетами затрат составляется до начала разработки месторождения. Средства на его реализацию закладываются в смету на стадии обоснования инвестиций проекта.
3. В соответствии с планом рекультивации компания несет ответственность за вывод из эксплуатации производственных объектов и демонтаж технических сооружений после прекращения горных разработок.
4. Компания выравнивает отвалы и засыпает подземные выработки, шахты, котлованы и шурфы (если по результатам специальных экологических исследований не рекомендовано иное) в целях минимизации размеров отвалов пустой породы и хвостохранилищ, уменьшения вероятности эрозии и просадочных явлений, снижения негативного воздействия кислотообразования на поверхностные и грунтовые воды в местах выхода на поверхность кислотообразующих пород.
5. Рекультивация включает восстановление поверхностного плодородного слоя почв, пригодного для поселения растительности, для чего компания использует почвенный материал, снятый и сохраненный перед началом разработки месторождения.
6. На этапе биологической рекультивации компания стремится восстановить естественную растительность территории. Устанавливаются количественные стандарты восстановления растительности, включаемые в общий план рекультивации земель.
7. Компания проводит промежуточную рекультивацию отдельных участков нарушенных земель непосредственно по окончании на них производственной деятельности, даже в том случае, если не исключено их повторное использование в будущем в целях более полного извлечения полезных компонентов из отходов, отвалов пород и хвостохранилищ.
8. Компания предусматривает мониторинг природной среды на территории полигона после прекращения горных разработок.
9. План рекультивации периодически пересматривается с целью использования более эффективных технологий и обновления стоимости затрат.
10. Компания создает специальный фонд для управления финансовыми средствами, предназначенными для проведения рекультивации. Формирование капитала фонда происходит за счет периодических отчислений, величина которых должна быть соразмерна стоимости запланированных рекультивационных работ, площади нарушенных земель и количеству добытого сырья. Средства фонда рекультивации могут быть использованы только на цели восстановления нарушенных земель и растительности.

ЛИТЕРАТУРА

- Mine 2011. The game has changed. Review of global trends in mining industry. PWC 2011.
- Г.Г. Ломоносов. 2011. Горнодобывающее производство России: современное состояние и проблемы. Деловая слава России.
- Outlook: Prospects for Recovery in the global Mining Industry. KPMG, 2011.
http://www.perspektivy.info/oikumena/ekdom/globalnaja_gornodobyvajushhaja_promyshlennost_2012-10-11.htm
- Абрамов Б. Н., Лапердина Т. Г., Михеев И. Е. Экологические проблемы россыпной золотодобычи в бассейне реки Чикой//География и природные ресурсы . –2005. –№3. – С.40-43
- Ганболд Д. Симонов Е. Монголия: краткая история «закона с длинным именем» стр. 53-67\\Золотые реки: Выпуск 1/Амурский бассейн // Под редакцией Е. А. Симонова. Владивосток: Всемирный фонд дикой природы (WWF), Издательство «Апельсин», 2012 г. 120 с. <http://arguncrisis.ru/documents/2012/goldenrivers/>
- Гуо Юмин, Евгений Симонов. Китайская дилемма: золото или развитие?, стр. 37-52\\Золотые реки: Выпуск 1/Амурский бассейн // Под редакцией Е. А. Симонова. Владивосток: Всемирный фонд дикой природы (WWF), Издательство «Апельсин», 2012 г. 120 с. <http://amur-heilong.net/vicarr/object.php?action=show&id=1676>
- Егидарев Е.Г., Калашникова Ю.А., Симонов Е.А., Гуо Юмин, Ганболд Д. Масштаб экологических последствий добычи россыпного золота в бассейне р. Амур стр 11-36\\Золотые реки: Выпуск 1/Амурский бассейн // Под редакцией Е. А. Симонова. Владивосток: Всемирный фонд дикой природы (WWF), Издательство «Апельсин», 2012 г 120 с. <http://arguncrisis.ru/documents/2012/goldenrivers/>
- Егидарев Е. Г., Симонов Е.А. // Использование геоинформационных систем и данных дистанционного зондирования Земли при решении пространственных задач: сб. науч. тр. - Пермь: ООО "Учебный центр "Информатика", 2011. -С. 5-12.
- Шведов Д.С. Эволюция геосистем речных долин, нарушенных в результате разработки россыпных месторождений \\ Материалы XIV Совещания Сибири и Дальнего Востока. – Владивосток: Дальнаука, 2011. –С 440-443.
- Шлотгауэр С.Д. Антропогенная трансформация растительного покрова тайги. М. : Наука, 2007. стр 63-102.
- Karakin, V. P. and A. S. Sheingauz.. Land Resources of the Amur River basin V. P. Karakin, Institute of Geography, FEB RAS, WWF Russia Far East Branch, Vladivostok. 2004.