

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-9-65

УДК 504:338.2

## УСЛОВИЯ РЕАЛИЗАЦИИ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ ЮГА РОССИИ

Уварова Г.Г., Артюхин О.А.

Юг России - одна из наиболее перспективных в экономическом отношении территорий страны, обладающая разнообразным природно-сырьевым потенциалом. В связи с этим необходимо формирование эффективной государственной экологической политики в целях сокращения дисбаланса в социально-экономическом развитии регионов. Это целесообразно и для выработки единых стандартов определения эффективности проводимых в субъектах РФ преобразований. Для мониторинга экологической безопасности регионов необходимо разработать соответствующий инструментарий. Он позволит оценить непосредственно природно-ресурсный и рекреационный потенциалы южно-российских регионов, и, кроме того, эффективность его использования.

Объектом исследования является природно-ресурсный и рекреационный потенциалы регионов Юга России.

Задача исследования заключается в аргументации выводов о недостаточно эффективном использовании ресурсов регионального развития в субъектах Южного и Северо-Кавказского федеральных округов и выявлении направлений оптимизации современной экологической политики на Юге России.

Результаты исследования могут быть использованы при разработке документов индикативного планировании развития регионов Юга России в условиях экономического роста.

**Ключевые слова:** экологическая политика, эффективность, природно-ресурсный потенциал, рекреационные ресурсы, регионы Юга России.

## **TERMS OF SALES AND EFFICIENCY OF ECOLOGICAL POLICY IN THE REGIONS OF SOUTH OF RUSSIA**

Uvarova G.G., Artyuhin O.A.

South Russia - one of the most perspective areas of the country economically, which has a variety of natural-resource potential.

In this connection for formation of effective state ecological policy, imbalance reduction in social and economic development of regions and development of uniform standards of determination of efficiency of transformations carried out in regions, and also it is necessary to develop the tools, allowing to estimate both natural and resource potential of different regions, and efficiency of its use for monitoring of ecological safety of regions.

The object of study is the natural resource and recreational potentials of the regions of the South of Russia.

The research problem consists in the argument of conclusions about insufficiently effective use of resources of regional development in the regions of the Southern and Caucasus Federal Districts and identification of the directions of optimization of modern ecological policy in the South of Russia.

The results of research can be used in the development of indicative planning documents of development of regions of the South of Russia in the conditions of economic growth.

**Keywords:** environmental policy, efficiency, natural resource potential, recreational resources, the regions of the South of Russia.

Условиями реализации имеющегося потенциала субъектов Российской Федерации, расположенных на Юге страны, являются переход к диверсифицированной экономике, снятие инфраструктурных ограничений их развития.

Условия и факторы, обуславливающие направления реализации современной экологической политики в регионах Юга России представляют собой особый исследовательский интерес в связи с необходимостью повышения эффективности использования природно-ресурсного и рекреационного потенциалов южно-российских регионов в условиях экономического роста.

В последние годы основным инструментом государственной политики России, практически по всем ее направлениям, в том числе и экологическому [1, с.128] , стали целевые программы федерального и регионального уровней, а также стратегические документы регионального социально-экономического развития. Особое место этот инструмент приобрел в системе государственного регулирования развития регионов Южного и Северо-Кавказского федеральных округов[2,3]. Это обусловлено, в первую очередь, чрезвычайно важным стратегическим положением регионов Юга России, а также имеющимися объективными условиями и факторами регионального развития.

Известно, что туризм и оздоровительный отдых способны удовлетворять разнообразные потребности человека. Более того, рост экономики и повышение денежных доходов населения создают предпосылки для реализации значительного потенциала потребностей населения России [4]. На наш взгляд, данная тенденция будет только усиливаться. Это необходимо учитывать при стратегическом планировании социально-экономического развития любой территории России. Особенно южно-российских регионов.

В настоящее время, туризм представляет собой достаточно развитую систему различных видов деятельности. Они оказывают определенное влияние на развитие всей связанной с ним инфраструктуры [5].

Существует немало государств, где туризм является одним из основных и весьма доходных видов экономической деятельности [6]. Однако в России, при имеющемся огромном природно-рекреационном потенциале, туризм развит совершенно недостаточно, особенно в южно-российских регионах.

Для проблемного, с точки зрения занятости населения, Юга России туризм является сферой приложения труда значительной части населения целого ряда субъектов РФ Южного и Северо-Кавказского федеральных округов. Причем, вовлечение в данный сегмент экономической деятельности в большей степени происходит в неформальном секторе. Именно здесь наиболее оперативно формируется предложение под спрос населения в удовлетворении растущих рекреационных потребностей, связанных с ростом реальных доходов на душу населения [7,с.129].

По существу, значительная часть сектора туристских услуг (особенно на черноморском побережье) сосредоточена в сфере теневой экономики. Это крайне негативно сказывается на экологической, санитарно-эпидемиологической и бюджетной составляющих. При этом отсутствие достоверной официальной информации о реальном положении дел в неформальных средствах размещения затрудняет качественное прогнозирование перспектив развития курортного бизнеса на Юге России.

Необходимо отметить, что привлекательность региона для посещения его туристами определяется наличием рекреационных ресурсов. К ним относятся, в том числе: природные, исторические, социально-культурные объекты, включающие туристические объекты, а также иные, способные удовлетворить разнообразные потребности населения [8,с.141]. В этом отношении Юг России имеет значительные возможности для развития как внутреннего, так и въездного туризма.

Кроме того, среди всего многообразия привлекательных для туристов объектов особое место занимают музеи-заповедники, охраняемые объекты ландшафтной архитектуры. В настоящее время в России в Список Всемирного

культурного и природного наследия ЮНЕСКО включено 23 объекта, два из которых находятся на Юге России. [9, с.155].

Традиционно ведущим регионом России по предоставлению рекреационно-туристических и санаторно-курортных услуг является Краснодарский край. В последние годы здесь активно развивается горнолыжный курорт в районе Красной Поляны. По решению Международного олимпийского комитета в городе - курорте Сочи пройдет зимняя Олимпиада - 2014.

К крупнейшим курортным и туристским районам России относится и Ставропольский край. По разнообразию ландшафтов, памятников природы, водно-минеральным ресурсам, археологическим памятникам истории и культуры, архитектуры наибольший интерес для развития курортного дела и туризма представляют такие районы Ставропольского края как Кавказские Минеральные Воды.

Значительный потенциал для развития курортно-рекреационных видов услуг имеют практически все республики, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа. Так, природно-ресурсный потенциал горно-рекреационного комплекса «Приэльбрусье» в Кабардино-Балкарии не имеет аналогов в России и может соперничать с ведущими горнолыжными курортами мира. Особые условия предгорий (1000-2000 м над уровнем моря) благоприятны для лечения и профилактики многих заболеваний и организации социального туризма.

Территория Республики Северная Осетия-Алания характеризуется сложностью рельефа и разнообразием климата.. В республике наблюдается большое разнообразие климатических условий, в связи с резким перепадом высот над уровнем моря и под влиянием воздушных масс, приходящих с севера и северо-востока [10, с.212].

Живописнейшими республиками Северного Кавказа являются Дагестан, Ингушетия. Сочетание природных комплексов с многочисленными

средневековыми памятниками архитектуры, богатыми фондами музеев (как письменных источников, так и экспонатов истории и культуры народов) создают благоприятные условия для развития туризма в этих регионах.

Республика Калмыкия также обладает большим туристским потенциалом, который складывается из историко-культурного и природного наследия калмыцкого народа, древних национальных традиций, народных промыслов. Все это определяет возможность развития таких видов туризма как культурно-познавательный, конфессионально-ознакомительный (в т.ч. религиозный), экологический, конный, экстремальный.

Эксклюзивная экзотика и познавательные туры астраханской земли с ее Кремлем и историко-архитектурным музеем-заповедником, теплоходными экскурсиями, подводным плаванием, охотой и рыбалкой, многочисленные природные парки и исторически памятные места Волгоградской области. Достопримечательности Донского края связаны с самобытным казачьим этносом, музеями-заповедниками в станице Вешенской и в г. Таганроге, многочисленными памятниками архитектуры, расположенными на всей территории Ростовской области. Так, например, речными экскурсиями по Дону всегда привлекали не только российских, но и иностранных туристов.

На наш взгляд, развитие имеющегося богатейшего туристско-рекреационного потенциала южнороссийских регионов во многом зависит от стратегии инвестиционных вложений как непосредственно в объекты рекреации, так и в инфраструктуру туристского бизнеса в целом. Поэтому наряду со строительством и реконструкцией коллективных средств размещения, важное значение имеет создание специализированных объектов рекреационной инфраструктуры. При этом цели деятельности организаций, в том числе, экологической направленности, «способны вызывать высокую заинтересованность жителей в тех случаях, когда поднимаемая проблема действительно является важной» [11].

Традиционные курортные районы Юга страны давно стали центрами притяжения туристов со всей России. Тем не менее, здесь имеется значительный недоиспользованный потенциал развития как внутреннего, так и иностранного туризма. При условии создания современной, отвечающей мировым стандартам инфраструктуры рекреационные ресурсы отдельных субъектов могли бы формировать значительную долю ВРП.

Сегодня Юг России способен ежегодно принимать миллионы отдыхающих. Особенно перспективен, по нашему мнению, Краснодарский край, располагающий морскими, горными и степными курортами. Однако черноморские курорты находятся в менее благоприятных климатических условиях, чем средиземноморские, поэтому необходимо создать здесь условия для сглаживания фактора сезонности.

Как известно, в экономическом отношении многие территории Юга России, в первую очередь республики, уступают экономически развитым регионам страны. Так, не имея крупной промышленности и ресурсов пахотных земель, республики Северного Кавказа, тем не менее, обладают важным преимуществом. Это уникальные, практически ненарушенные природные экосистемы и благоприятные природно-климатические условиями, которые сочетаются с имеющимися в избытке трудовыми ресурсами. Данное обстоятельство создает серьёзный рекреационный потенциал. И его реализация позволит ощутимо улучшить социально-экономические показатели многих южно-российских регионов.

Так, например, в Дагестане перспективы связаны с освоением побережья Каспийского моря. В Карачаево-Черкесии, Северной Осетии и Кабардино-Балкарии необходимо строить современные тургостиницы, горные подъёмники и горнолыжные трассы. Кроме того, определённые рекреационные перспективы имеются и у степных регионов - Ростовской, Волгоградской и Астраханской областей. Особенно в части охоты и рыбалки. Также экстремальный туризм можно развивать в Калмыкии.

Вместе с тем, развитие туризма в республиках Северо-Кавказского федерального округа тормозится неблагоприятной политической и социально-экономической ситуацией, а также запущенной инфраструктурой. Поэтому в связи с высокими рисками, частные инвестиции в туристский бизнес в республиках в настоящее время возможны только при очень высоком уровне рентабельности.

Кроме того, по мнению некоторых ученых, «современная парадигма политического управления не в полной мере отвечает задачам инновационного развития. Оно постоянно сталкивается с системными трудностями» [12].

Таким образом, участие государства, особенно в создании инфраструктуры и защите интересов инвесторов объективно необходимо [13], в частности, в связи со следующими обстоятельствами, складывающимися в процессе реализации современной экологической политике на Юге России:

1. Нельзя не учитывать проблемы транспортной инфраструктуры, поскольку практически вся транспортная система южнороссийских регионов нуждается в системной модернизации и серьезном развитии. К сожалению, увеличению потока отдыхающих на черноморское побережье также препятствуют пробки на дорогах в летний период. И, так как горные дороги нельзя расширить, необходимо строить новые магистрали.

2. В рамках подготовительных мероприятий к проведению Олимпиады 2014 года осуществляется реконструкция морского порта Сочи. Полным ходом идет строительство сочинского аэропорта. В целом, основной задачей развития железнодорожного транспорта на Юге России является увеличение скоростных и высокоскоростных пассажирских перевозок, а также повышение уровня сервисного обслуживания пассажиров.

3. Вполне возможно, что с усилением позиций частного капитала в туристско-рекреационных особых экономических зонах определенно повысится уровень сервиса. Кроме того и стоимость отдыха также. Однако нам представляется, что лучшим регулятором цен должна стать конкуренция, в том

числе и с заграничными курортами. Поскольку, несмотря на растущие потоки туристов, отечественные курорты все ещё проигрывают в качестве сервиса зарубежным курортам. На наш взгляд, одним из путей преодоления этого разрыва является стимулирование притока иностранного капитала. Причём не просто финансовых инвестиций, но и технологий, менеджмента, маркетинга.

4.Повышению уровня оказания туристских услуг на Юге России во многом способствовало бы развитие банковской сети. Она позволит обеспечить в курортно-рекреационных зонах наличие всего спектра предоставляемых ими финансовых услуг по кредитованию и обналичиванию денежных средств с использованием пластиковых карт.

5. Наряду с развитием курортов, необходимо помнить и о пределах их роста. Статистические данные, официальные цифры, базирующиеся на отчётности коллективных средств размещения, не дают полного представления о количестве и сроках пребывания рекреантов. Это происходит в силу значительного притока неорганизованных туристов, в том числе автомобилистов, которые создают дополнительное давление на окружающую природную среду.

6.До настоящего времени еще не была произведена научно-обоснованная комплексная оценка рекреационной ёмкости в разрезе курортных районов Юга России, основу которой должны составить экологические нормативы и пропускная способность. На наш взгляд, отсутствие таких данных может привести к чрезмерной эксплуатации и истощению природных ресурсов.

7.В современных условиях следует помнить, что качество экономического роста и его социальное измерение оцениваются не только динамикой доходов и занятости. Должны учитываться и улучшение здоровья населения, рост доступности образования, развитие социальной инфраструктуры, возможность полноценного отдыха.

8.Как показывает статистика туристского бизнеса, в отношении даже внутреннего туризма возможности значительной части населения страны, в

том числе, южнороссийских регионов, пока ещё остаются довольно ограниченными. В связи с этим, необходимо максимально использовать локальные рекреационные ресурсы. И, так как предпосылки для развития туристической отрасли в той или иной степени существуют во всех регионах на Юге страны, необходимо предоставить режим наибольшего благоприятствования этому виду деятельности в целом.

9. Особое внимание необходимо уделить формированию условий для легализации неформальной части туристского бизнеса, поскольку она продолжает оставаться в тени. Обычно, в этом сегменте экономики предоставляется сомнительное качество услуг при отсутствии каких-либо гарантий со стороны государства. Так, например, санитарно-гигиенические нормы и правила оказываемых здесь услуг, практически не подлежат контролю соответствующих органов. Поэтому максимальное ужесточение порядка оказания туристско-рекреационных услуг может в целом повысить рейтинг привлекательности отечественных курортов и создать серьезную конкурентоспособную среду признанным международным курортным зонам.

### **Список литературы**

1. Борисов Н.А. О типологии и видах экологической политики // Управленческое консультирование. № 4. 2012. С. 128-131.
2. Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5.09.2011г. №1538-п//[http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/yufo/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/yufo/)(дата обращения:15.07.2013)
3. Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 6 сентября 2010 г. N 1485-р). Утверждена распоряжением Правительства РФ от 6

сентября 2010г. N 1485-р. <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6642479/>  
(дата обращения: 15.07.2013)

4. Шварц Е.А., Книжников А.Ю. Экологический императив, экологическая политика России 2000-х и конкурентоспособность экономики // Общественные науки и современность. № 4. 2012. С. 24-38.

5. Батчаева С. М. Вопросы координирования экономических интересов региона КМВ и хозяйствующих субъектов рекреационного комплекса в кризисных условиях. <http://lib.znate.ru/docs/index-167737.html?page=6>

6. Ревунов Р.В. Перспективные направления организации эколого-экономически эффективного природопользования // Известия высших учебных заведений. Северо-Кавказский регион. Общественные науки. № 2. 2012. С. 67-70.

7. Россия в цифрах. 2012: Крат. стат. сб./ Росстат. М., 2012. 573 с.

8. Социально-экономическое положение Южного федерального округа в январе–декабре 2012 года: Информ.-анал. мат./ Ростовстат. Ростов н/Д, 2013. 225 с.

9. Южный федеральный округ. Социально-экономические итоги: Информ.-анал. мат./ Ростовстат. Ростов н/Д, 2007. 366 с.

10. Игнатов В.Г., Бутов В.И. Южная Россия и ее регионы. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д: Издательский центр «МарТ», 2006. 304 с.

11. Парфенов К.В. Групповые акторы в коммуникативном пространстве муниципального образования: опыт политологического анализа // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), №6(26), 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.12731/2218-7405-2013-6-2>

12. Политическая гетерогенность как фактор неэффективности парирования угроз/ Артюхин О.А., Бусленко Н.И., Иванова Л.Л. // Современные исследования социальных проблем (электронный научный журнал), №3(11), 2012. URL: <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/3/artyuukhin.pdf>

13. Петко О.В. Охрана окружающей среды: необходима новая

государственная политика: инвестиции в охрану окружающей среды как необходимое условие улучшения качества природной среды и экологических условий жизни человека // Российское предпринимательство. № 7 (205). 2012. С. 10-14.

## References

1. Borisov N.A. O tipologii i vidakh ekologicheskoy politiki [About the types and kinds of ecological policy]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie* [Management Consulting]. № 4. 2012. P. 128-131.

2. Strategiya of socio-economic development of the Southern Federal District until 2020. Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 5September2011.№1538-r.

[http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/yufo/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/yufo/) (date accessed: 15.07.2013).

3. Strategiya of socio-economic development of the North Caucasus Federal District until 2025. Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 6 September 2010. №1485-r.  
<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6642479/> (date accessed: 15.07.2013).

4. Shvarts E.A., Knignikov A.U. Ekologicheskiiy imperativ, ekologicheskaya politika Rossii 2000-kh i konkurentosposobnost' ekonomiki [Ecological imperative, Russian ecological policy of the 2000s and the competitiveness of the economy]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost* [Social Sciences and the present]. № 4. 2012. P. 24-38.

5. Batchaeva S.M. Questions of coordination of economic interests in the region and CMS businesses and recreational complex in a crisis.  
<http://lib.znate.ru/docs/index-167737.html?page=6>

6. Revunov R.V. Perspektivnye napravleniya organizatsii ekologo-ekonomicheskii effektivnogo prirodo-pol'zovaniya [Future directions of the organization of cost-effective environmental and natural resources]. *Izvestiya*

*vysshikh uchebnykh zavedeniy. Severo-Kavkazskiy region. Obshchestvennye nauki*  
[News of higher educational institutions. North-Caucasian region. Social Sciences].  
№ 2. 2012. P. 67-70.

7. Russia in numbers. 2012: The brief stat. sb./Rosstat. M., 2012. 573 p.

8. Socio-economic situation of the South Federal District in January-December 2012: Inform.-anal.mat. / Rostovstat. Rostov n/D, 2013. 225 p.

9. South Federal District. Socio-economic outcomes: Inform.-anal.mat. / Rostovstat. Rostov n/D, 2007. 366 p.

10. Ignatov V.G., Butov V.I. South Russia and its regions. M.: ICC "March", Rostov n/D: Publishing cent "March", 2006. 304p.

11. Parfenov K.V. Gruppovye aktory v kommunikativnom prostranstve munitsipal'nogo obrazovaniya: opyt politologicheskogo analiza [Group actors in the communicative space of the municipality: the experience of political analysis]. *Sovremennye issledovaniya sotsial'nykh problem* [Modern Research of Social Problems], № 6 (26), 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.12731/2218-7405-2013-6-2>

12. Artyuhin O.A., Buslenko N.I., Ivanova L.L. Politicheskaya geterogenost' kak faktor neeffektivnosti parirovaniya ugroz [Political heterogeneity as a factor of inefficiency countering threats]. *Sovremennye issledovaniya sotsial'nykh problem* [Modern Research of Social Problems], № 3 (11), 2012. <http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/3/artuyukhin.pdf>

13. Petko O.V. Okhrana okruzhayushchey sredy: neobkhodima novaya gosudarstvennaya politika: investitsii v okhranu okruzhayushchey sredy kak neobkhodimoe uslovie uluchsheniya kachestva prirodnoy sredy i ekologicheskikh usloviy zhizni cheloveka [Environmental protection: the new state policy is necessary: investments into preservation of the environment as a necessary condition of improvement of quality of an environment and ecological conditions of human life]. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo* [Russian Entrepreneurship]. № 7 (205). 2012. P. 10-14.

## **ДАННЫЕ ОБ АВТОРАХ**

**Уварова Галина Геннадьевна**, доцент кафедры экономики, финансов и природопользования, кандидат экономических наук, доцент

*Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*ул. Пушкинская, 70, г. Ростов-на-Дону, 344002, Россия*

*2188799@mail.ru*

**Артюхин Олег Александрович**, начальник научно-аналитического отдела, кандидат политических наук

*Южно-Российский институт-филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

*ул. Пушкинская, 70, г. Ростов-на-Дону, 344002, Россия*

*dopobr@skags.ru*

## **DATA ABOUT THE AUTHORS**

**Uvarova Galina Gennadievna**, assistant professor of the department of economy finances and use of nature, candidate of economy, assistant professor

*South-Russian Institute the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*70, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344002, Russia*

**Artuhin Oleg Alexandrovich**, head of the scientific and analytical Department, Candidate of political science

*South-Russian Institute the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

*70, Pushkinskaya str., Rostov-on-Don, 344002, Russia*

*dopobr@skags.ru*

**Рецензент:**

**Старостин А.М.**, доктор политических наук, профессор, зам. директора по науке Южно-Российского института-филиала РАНХиГС при Президенте Российской Федерации