

На правах рукописи

Карнакова Юлия Александровна

**СОЦИАЛЬНО-ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ
СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ
ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОЙ ЗОНЫ
(НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
РЕСПУБЛИКИ БУРЯТИЯ)**

Специальность 22.00.04 – социальная структура,
социальные институты и процессы

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Улан-Удэ – 2009

Работа выполнена на кафедре социологии и политологии
Восточно-Сибирского государственного
технологического университета

Научный руководитель: Доктор социологических наук, доцент
Очирова Оюуна Анатольевна

**Официальные
оппоненты:**

Доктор социологических наук, профессор
Данилова Зинаида Андреевна

Кандидат социологических наук
Затеева Надежда Александровна

Ведущая организация: Бурятская государственная
сельскохозяйственная академия
им. В.Р. Филиппова

Защита состоится 30 января 2009 г. в 10-00 ч. на заседании
диссертационного совета Д 212.022.01 по защите диссертаций на
соискание ученой степени доктора наук при Бурятском
государственном университете по адресу: 670000, г. Улан-Удэ,
ул. Смолина, 24 «а», конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке
Бурятского государственного университета.

Автореферат разослан 29 декабря 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор философских наук, доцент

Кузнецова А.М.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Все более значимыми на современном этапе становятся вопросы природопользования и защиты окружающей природной среды Байкальского региона, формирования государственной стратегии ее охраны. Проблема социально-экологической безопасности этого региона с его 2/3 эндемичного мира, 20% мировых запасов пресной воды существенно обостряется в связи со становлением и развитием в Республике Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ).

В сравнении с другими существующими более агрессивными отраслями рекреационное природопользование считается наиболее щадящим видом человеческой деятельности. Однако, на наш взгляд, к данному положению необходимо подходить более осторожно, поскольку туристская деятельность также может дать негативный социально-экологический эффект.

Не случайно, начиная с Балийской декларации 1996 г. и до сего времени, Всемирной туристской организацией признаётся следующее: туризм основан на разнообразии природы, религии, культурных ценностей и традиций. В связи с этим подчеркивается необходимость сохранения сбалансированного отношения между людьми, их культурой и природной средой.

Безусловно, от качества туризма во многом зависит качество окружающей среды. Как и любой другой вид деятельности, он основан на природопользовании. И поэтому обеспечение экологичности его функционирования необходимо. При определении масштабов туристской деятельности необходимо учитывать комплексное антропогенное влияние на определенную территорию, нагрузку на естественные рекреационные ресурсы для того, чтобы обеспечить их нормальное качественное и количественное воспроизводство. Таким образом, развитие туризма в Республике Бурятия, являющейся частью Байкальского региона, потребует консолидированных действий специалистов самых разных областей. В решении этой непростой задачи свой вклад вносят социологи, исследующие влияние природы на общественное развитие.

Наиболее влиятельным социальным институтом, от которого во многом зависит социально-экологическая ситуация, является государство. Особая роль в процессе становления ОЭЗ ТРТ принадлежит законодательной деятельности, направленной на гармонизацию отношений человека и природы, недопущение роста экологических проблем, предотвращение и ликвидацию ущерба, наносимого как антропогенной деятельностью, так и природными катаклизмами.

К сожалению, низкая экологическая культура вкупе с несовершенной законодательной базой ведут к тому, что природные ресурсы бездарно растрачиваются. На наш взгляд, необходимо принимать безотлагательные меры по исправлению ситуации, а именно активизировать законодательную деятельность в сфере туризма в социально-экологическом направлении.

В условиях перехода Республики Бурятия к особой экономической зоне туристско-рекреационного типа одной из первоочередных задач становится совершенствование законодательной деятельности на основе своевременной, достоверной социологической информации о социально-экологических особенностях становления и развития туризма. Именно такая цель поставлена перед нами в данной диссертационной работе.

Степень научной разработанности проблемы.

Проблемы взаимодействия общества и природы находятся в центре внимания социологии уже с ранних этапов ее развития. Такие мыслители как М. Вебер, Ф. Гиддингс, Э. Дюркгейм, Н. Кареев, О. Конт, П. Лилиенфельд, К. Лоренц, Д. Милль, Ш. Монтескье, Е. Де-Роберти, А. Сен-Симон, Г. Спенсер и многие другие родоначальники и современные представители социологии обосновывали значение рационального соотношения социальной и природной среды для формирования и функционирования общества, указывали на значение как объективных, так и субъективных факторов его развития¹.

¹ См.: Вебер М. Избранные произведения. - М., 1990.; Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии / Э. Дюркгейм - М., 1991.; Конт О. Курс позитивной философии / О. Конт // Родоначальники позитивизма. - СПб., 1912. - Вып. 4.; Монтескье Ш.Л. О духе законов /

Само понятие «социальная экология» было введено в первой четверти XX века американскими социологами Э. Берджесом, Р. Макензи, Р. Парком. В качестве объекта исследования они обозначили поведение людей в городских условиях.

Значительный вклад в изучение этой проблемы внесли зарубежные и российские ученые-космисты (В.И. Вернадский, Л.Н. Гумилев, П. Тейяр де Шарден), исследовавшие различные стороны влияния природных факторов, включая космические и планетарные, на процессы общественного развития².

Социальный аспект исследования экологических проблем развивали ученые - представители географического направления. Влияние географической среды на развитие человечества и тип социального устройства изучал Ш. Монтескье, который в рамках «географического детерминизма» вывел представление о закономерностях общественного поведения применительно к различным климатическим зонам. В отечественной социальной науке особое признание получили труды И.И. Мечникова «Этюды о природе человека» и «Этюды оптимизма»³, а также главное сочинение Л.И. Мечникова «Цивилизация и великие исторические реки»⁴, в котором ученый настаивал на необходимости четкого ограничения сообщества природного, естественного от созданного людьми общества, т.е. он видел границу между биологическим и социальным.

Современный глобальный экологический кризис привлек внимание всех ученых: как естественнонаучных направлений, так и гуманитарных. Появилась необходимость объединения усилий специалистов самых разных областей, а также государственных

Ш.Л. Монтескье // Избранные произведения. - М., 1955.; Сен-Симон А. Избранные сочинения / А. Сен-Симон. - М., 1948. - Т.1.

² См.: Вернадский В.И. Размышления натуралиста / В.И. Вернадский. - М.: Наука, 1977. - 192 с.; Гумилев Л.Н. Этногенез и биосфера Земли. - М., 1997.- 640 с.; Сахарова Т.А. От философии существования к структурализму. - М., 1974. - 190 с.

³ Мечников И.И. Этюды оптимизма / И.И. Мечников. - М., 1988. - 340 с.

⁴ Мечников Л.И. Цивилизация и великие исторические реки. - М.: Прогресс, Пангея, 1995. - 464 с.

деятели мирового уровня⁵ работающих над вопросами общественных перспектив.

Одной из идей, оказавшейся способной объединить международные научные усилия, явилась идея устойчивого развития. Среди российских ученых, занимающихся развитием одноименной концепции можно выделить таких ученых как, Ю.М. Арский, В.Г. Горшков, В.И. Данилов-Данильян, А.С. Левин, К.С. Лосев, Данило Ж. Маркович, А.Д. Урсул и многие другие. Среди бурятских ученых философским осмыслением проблем устойчивого развития занимаются В.В. Мантатов, Л.В. Мантатова и др., исследования сущности и функций этноэкологических традиций в Байкальском регионе проводятся Ц.Б. Будаевой, проблемы формирования экологической культуры отражены в работах В.И. Хадиевой и др. О роли природных катастроф в общественном развитии, об эволюции биосферы и природных явлений пишут такие ученые как К.Я. Кондратьев, В.Ф. Крапивин, И.И. Потапов и др. На взаимовлияние туристской деятельности и окружающей среды обращают внимание Е.Н. Гаськова, В.В. Дежкин, А.Б. Иметхенов, Е.М. Максарова, А.К. Тулохонов, Н.Н. Тумуреева и др. Все эти исследования, безусловно, ценны, но в круг задач, решаемых ими, не входит раскрытие социально-экологических особенностей законодательной деятельности в сфере туризма.

На социально-правовые механизмы как на возможности регулирования обществом обращали внимание ученых Э. Гидденс, Д. Дьюи, Ж-Ж. Руссо, П.А. Сорокин и другие⁶. На современном этапе уже достигнуто многое в исследовании данного вопроса. В научной литературе разработаны такие качественные характеристики законодательной деятельности как система обеспечения безопасности туристов. Этими вопросами занимаются такие ученые как Н.Н. Губенко, Л.Е. Калинина, В.П. Кекушев, Е.Л.

⁵ См., напр.: Гор А. Неудобная правда: Кризис глобального потепления/А.Гор: [пер. с англ. А.Калюжного]. – СПб.: Амфора. ТИД Амфора, 2008. -191 с.

⁶См. Дьюи Д. Общество и его проблемы / Д. Дьюи . – М.: Идея-Пресс, 2002. – 160 с.; Руссо Ж-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / Ж-Ж.Руссо. – М.: КАНОН-ПРЕСС-Ц, 2000. – 544 с.

Писаревский, Г. Яковлев и др. Экологическая безопасность как форма реализации права граждан на благоприятные условия жизнедеятельности, проблемы развития системы российского экологического законодательства исследованы в работах М.И. Васильевой, А.К. Голиченкова, Т.В. Злотниковой, И.В. Зорина, Т.В. Колбасова, Н.П. Лаверова, А.Д. Некипелова, В.В. Петрова, А.С. Шишко и др. Проблемы реализации экологической функции российского государства поставлены во главу угла в работах Л.В. Андриченко, С.А. Боголюбова, М.М. Бринчука, В.Г. Вишнякова, О.Л. Дубовик, З.В. Каменевой, Г.П. Серова, В.А. Сопатаевой и др. Задачи систематизации экологического законодательства и экологизация иных отраслей российского законодательства решаются в исследованиях Т.Д. Зражевской, И.А. Игнатъевой, Н.И. Краснова, И.О. Красновой, Ю.А. Тихомирова и др. Но эти исследователи решают задачи, не связанные с социологическим анализом социально-экологического развития Байкальского региона.

Таким образом, анализ научной литературы по теме исследования показал, что на современном этапе практически отсутствуют работы, в которых исследуются социально-экологические особенности законодательной деятельности в условиях перехода Республики Бурятия к особой экономической зоне туристско-рекреационного типа. Указанные обстоятельства определили выбор темы, цели, задач и методов данного диссертационного исследования.

Объект исследования: туристско-рекреационная деятельность в процессе становления и развития ОЭЗ.

Предмет исследования: социально-экологические аспекты законодательной деятельности в сфере туризма в условиях становления и развития ОЭЗ.

Цель: Выявление социально-экологических особенностей становления и развития ОЭЗ ТРТ в Республике Бурятия в ракурсе законодательной деятельности.

Цель предполагает решение следующих **задач:**

1. Определить социально-экологические взаимосвязи туристской деятельности и окружающей среды.

2. Выявить роль законодательной деятельности в обеспечении социально-экологической безопасности туристской деятельности в Республике Бурятия на современном этапе.
3. Обосновать методику изучения экспертных оценок социально-экологических проблем законодательства и выявить мнение экспертов.
4. Обосновать методику сравнительного анализа нормативно-правовых документов с учетом социальных, экологических и экономических составляющих законодательства на материалах 13 российских регионов.
5. Выработать рекомендации по социально-экологическому совершенствованию законодательства РБ в условиях развития особой экономической зоны туристско-рекреационного типа.

Гипотеза: Современная законодательная база РБ в сфере туризма требует своего совершенствования в части сбалансированности социальной, экологической и экономической составляющих в связи с переходом к ОЭЗ ТРТ. Можно предположить, что на современном этапе экологической и социальной составляющим законодателями Республики Бурятия уделяется недостаточно внимания по сравнению с экономической.

Теоретические и методологические основы исследования: При проведении исследования автор опирался на основные положения экологической социологии, инвайронментальной социологии, концепции устойчивого развития.

Для решения поставленных задач и проверки выдвинутой гипотезы на теоретическом и эмпирическом уровне использовались следующие методы: конкретно-исторический и системный подходы; метод сравнительного анализа общественных процессов и явлений; метод сравнительного анализа статистических данных; методы статистической обработки данных и их анализа; вторичный анализ эмпирических данных, полученных другими учеными; вторичный анализ теоретических материалов авторов, изучавших данную проблему. Для получения собственных эмпирических данных применялись такие методы конкретных социологических исследований как метод экспертных

оценок, (на основе анкетного опроса), контент-анализ официальных документов, построение схем, графиков и диаграмм.

Нормативно-правовой основой исследования явились Конституция Российской Федерации, Гаагская декларация по туризму, законы, постановления и концепции по туризму 13 регионов Российской Федерации, в том числе Республики Бурятия.

Эмпирическая база исследования:

- данные проведенного автором опроса экспертов среди 25 специалистов и общественных деятелей в области экологии, туризма и законодательства (анкетный опрос, сентябрь-октябрь 2007 г.);

- данные проведенного автором контент-анализа нормативно-правовых документов по туризму 13 регионов Российской Федерации (2007 г.);

- данные социологических опросов, проведенных Фондом «Общественное мнение» (ФОМ) и Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в июле 2005 года;

- данные социологических исследований локального рынка туризма в Кабанском районе Республики Бурятия, проведенного Государственным комитетом Республики Бурятия по делам молодежи, туризму, физической культуре и спорту и Байкальской региональной ассоциацией туризма в 2000 году;

- данные социологического исследования рынка туризма г. Улан-Удэ, проведенного Байкальским институтом природопользования СО РАН в 2004-2005 гг.;

- данные социологического исследования, проведенного Байкальским институтом природопользования (БИП СО РАН) совместно с общественной организацией «Тахо-Байкал институт» и Агротехническим колледжем БГСХА в Прибайкальском районе летом 2007 года.

- данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Бурятия.

Научная новизна исследования: диссертационная работа представляет собой одно из первых исследований социально-экологических аспектов законодательной деятельности в сфере туризма Республики Бурятия в условиях перехода к ОЭЗ ТРТ.

Уточнены базисные характеристики предмета изучения проблем в сфере туризма. Определены социально-экологические

основы взаимосвязи туристской деятельности и окружающей среды. Обоснована роль законодательной деятельности в обеспечении экологической безопасности особой экономической зоны туристско-рекреационного типа в Республике Бурятия. Выработаны методологические подходы и методы исследования особенностей социально-экологических аспектов современного законодательства Республики Бурятия. Выявлены социально-экологические особенности Республики Бурятия и уровень её законодательной базы методом экспертных оценок. Проведен сравнительный анализ современного состояния законодательной базы по туризму 13 регионов Российской Федерации методом контент-анализа. Даны методические рекомендации по совершенствованию законодательной деятельности Республики Бурятия в условиях развития особой экономической зоны туристско-рекреационного типа.

Основные положения, выносимые на защиту.

- Специфика сферы туризма в Республике Бурятия определяется тем, что она находится в процессе своего становления. Проблемы развития туризма как страны в целом, так и отдельно взятых регионов решаются посредством создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

- Поскольку туризм как отрасль природопользования имеет как положительные, так и отрицательные последствия, то государство должно заниматься обеспечением экологической безопасности.

- Одну из основных ролей в обеспечении экологической безопасности играет законодательство. Причем, становление и развитие туризма в Байкальском регионе должно осуществляться на основе соблюдения особых норм, отвечающих уникальности данной территории.

- По мнению опрошенных нами экспертов, современное законодательство Республики Бурятия в условиях перехода к особой экономической зоне туристско-рекреационного типа носит декларативный рамочный характер, сдерживает возможности для социально-экономического развития республики и неспособно обеспечить защиту триединства социальных, экологических и экономических интересов коренного населения, туристов и окружающей среды.

- Как показал сравнительный анализ нормативно-правовых документов 13 российских регионов главной задачей Республики Бурятия на сегодняшний день остается обеспечение такой туристской деятельности, которая подразумевала бы не только экономическое, но и экологическое, социальное развитие. Необходимо учитывать эти составляющие при разработке законодательных документов в области туристской деятельности, используя опыт других регионов, где развивается туризм.

Теоретическая и практическая значимость исследования: Представленный в работе теоретический анализ может в определенной степени расширить социологическое исследовательское поле изучения проблем, связанных с туристской деятельностью.

Результаты диссертации могут быть использованы для социально-экологического совершенствования законодательства Республики Бурятия в сфере туризма в условиях перехода к особой экономической зоне, а также при разработке прогнозов, программ социально-экологического, социально-экономического развития.

Результаты проведенного сравнительного контент-анализа правовых документов по туризму 13 регионов Российской Федерации могут быть приняты во внимание не только в РБ, но и в других регионах страны.

Материалы исследования могут применяться в преподавании курсов по экологической социологии, а также специальных курсов по проблемам развития туристской деятельности, экологизации законодательства, социально-экологической безопасности общественного развития.

Апробация работы.

Основные положения и результаты диссертационного исследования были представлены в виде докладов на научных конференциях: Ежегодной научно-практической конференции преподавателей, научных сотрудников, аспирантов (март – апрель 2005, 2006, 2007 гг.), Всероссийской научно-практической конференции «Сибирская ментальность и проблемы социокультурного развития региона» (Улан-Удэ, 5-6 июля 2006г), VII Международной научно-практической конференции «Экология и безопасность жизнедеятельности» (Пенза, 2007).

По теме исследования опубликовано 6 статей, в том числе одна в реферируемом издании.

Структура диссертации. Работа состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, библиографического списка использованной литературы и 2-х приложений в виде программ исследования.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, оценивается степень научной разработанности проблемы, определяются объект, предмет, цель, задачи, гипотезы исследования, раскрываются теоретические и методологические основы исследования, нормативно-правовая основа исследования, эмпирическая база исследования, приводятся научная новизна, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается теоретическая и практическая значимость выполненной работы, формы ее апробации.

Первая глава **«Теоретико-методологические основы изучения социально-экологических проблем в сфере туризма»** состоит из двух параграфов и посвящена изучению теоретических аспектов проблемы диссертационного исследования. В ней определяются социологические основания рассмотрения социально-экологических взаимосвязей, базовые понятия, на которые будет опираться диссертант в исследовании, определяется специфика социально-экологических проблем в туристской деятельности, а также рассматривается законодательная деятельность как фактор социально-экологического развития ОЭЗ ТРТ.

В первом параграфе **«Специфика социально-экологических проблем в туристской деятельности»** проводится анализ социологических воззрений на сущность взаимосвязей природы и общества, раскрываются понятия «туризм», «турист», «рекреация», «рекреант», «особая экономическая зона», «туристско-рекреационная особая экономическая зона» и другие, определяющие предмет данного исследования, рассматриваются социально-экологические проблемы туристской деятельности.

Взаимодействие человека и природы является одной из сложных практических проблем на всех этапах становления и развития общества. На необходимость социологического анализа социоприродных, социально-экологических взаимосвязей обращали внимание многие ученые. В параграфе проведен анализ работ социологов, философов, в которых отражены их воззрения по поводу природной обусловленности общественного развития.

В данной части диссертационной работы также определяется предмет исследования. Делается вывод о том, что термин «туризм» до сих пор не получил ни в научной литературе, ни, соответственно, в нормативно-правовых документах Российской Федерации единого четко очерченного значения, что порождает коллизии в его правовом регулировании.

Однако ясно представлен тот факт, что туризм, как и любая другая отрасль природопользования, требует обеспеченности специфическими ресурсами, в данном случае – рекреационными. А как известно, рост потребностей в конкретных природных ресурсах может привести к их истощению.

Байкальский регион обладает богатым природно-рекреационным потенциалом для развития туризма. Не случайно, в 2006 году в РФ был принят закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах Российской Федерации», согласно которому в российских регионах, в частности и в Республике Бурятия, будут создаваться туристско-рекреационные особые экономические зоны. Однако к созданию ОЭЗ ТРТ необходимо подходить весьма осторожно, предварительно изучив все возможные и позитивные, и негативные эффекты. А для этого требуется системный подход к процессу становления и развития туризма в Республике Бурятия. В ряду первостепенных задач стоит задача учета социально-экологических особенностей туристической деятельности.

Природные характеристики, климатические условия создают определенные затруднения в деле развития туризма в Республике Бурятия. Приоритетными видами туризма определены экологический, культурно-познавательный, горнолыжный, спортивный, приключенческий, а они являются наиболее подверженными природным опасностям. Поэтому, специфика социально-экологических проблем заключается в наличии

следующих взаимосвязей: природные и техногенные явления препятствуют благоприятному развитию туризма, в свою очередь туристская деятельность может оказать негативное влияние на окружающую среду.

В данном параграфе приведена классификация опасностей, исходящих, с одной стороны, от природных явлений и, с другой, от туристов. Диссертантом выделяются опасности субъективные (вызванные неверными действиями человека, людей) и объективные (обусловленные природой).

К объективным видам опасности для территории Республики Бурятия относятся такие природные явления как землетрясения, наводнения, сели, пожары, снежные лавины, обвалы, осыпи, камнепады и др., что, несомненно, надо учитывать при создании на территории республики туристско-рекреационной зоны. Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории Республики Бурятия необходимо развивать систему прогнозирования и своевременного оповещения населения, а именно расширять метеорологическую сеть наблюдений и оснащать современным оборудованием имеющиеся станции⁷.

В свою очередь и воздействие туризма на окружающую природную среду оказывает влияние, которое можно разделить на две категории: прямое и косвенное. Прямое влияние туризма вызвано непосредственным присутствием туристской деятельности в окружающей среде. К нему относятся: истребление представителей флоры и фауны в процессе охоты, рыболовства, уничтожение естественных условий обитания путем включения территорий в хозяйственную деятельность и т.д.; вмешательство в естественные процессы жизнедеятельности растений и животных путем их кормления, разведения в искусственно созданных условиях, наблюдения за ними, шумовым воздействием, разрушением гнезд, нор и т.д.; привнесение и распространение инфекций, заболеваний через продукты жизнедеятельности

⁷ Иванова М. Прогноз ожидается неблагоприятный для метеослужбы Бурятии: Беседа с нач. Бур. респ. центра по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды В. Прониным / М. Иванова // Мир Байкала. – 2004. - №2. – С. 34-35.

человека (органические пищевые отходы и т.д.), хозяйственную деятельность (вырубка лесов, нарушения в почве и т.д.).

Косвенное влияние связано с инфраструктурой туризма. К нему относятся: изменение естественной среды обитания; глобальное антропогенное воздействие на компоненты географической среды (загрязнение почвы и поверхностных вод, вырубка лесов и развитие эрозии, глобальные изменения климата, загрязнение атмосферы и т.д.) и др.

Вызванные туризмом экологические проблемы могут привести к изменению естественных жизненных условий населения, животного и растительного мира, загрязнению воздуха транспортом и неэкологическому использованию земли.

Как показал проведенный в параграфе анализ, необходимо постоянное проведение мониторинга территорий для определения рекреационной емкости, решения вопросов о квотировании туристского потока и контроля за его соблюдением. Туризм нуждается в иной, экологически безопасной инфраструктуре, применении экологически чистых источников энергии и строительных материалов. К сожалению, в муниципальных образованиях отсутствуют финансовые средства на решение проблемы очистки сточных вод, утилизации мусора и отходов. Эти вопросы можно решать также посредством совершенствования законодательной деятельности в области обеспечения социально-экологической безопасности.

Во втором параграфе **«Законодательная деятельность как фактор социально-экологической безопасности туризма»** рассматриваются вопросы обеспечения социально-экологической безопасности населения в нормативных документах Российской Федерации, а также различные подходы к понятию экологической безопасности.

Решающее значение географической среды, в первую очередь климата, в процессе возникновения различных форм государственной власти и законодательства, в становлении хозяйственной и политической систем разных стран и народов обосновал в свое время Ш. Монтескье⁸. Как отмечает Т.Н. Ойзерман, на современном этапе ученые признают, что несмотря

⁸ Монтескье Ш. О духе законов / Ш. Монтескье. - СПб, 1900. - С.20.

на некоторые достижения в деле очищения воздуха, почвы и вод, в целом экологическая ситуация человечества на протяжении последней четверти XX века отнюдь не улучшилась, а напротив ухудшилась. Становится ясно, что для установления благотворного взаимодействия между обществом и природой необходимы радикальные социально-политические преобразования⁹. В целом проведенный в параграфе теоретический анализ позволяет нам сделать вывод о том, что социально-экологические проблемы можно решать посредством законодательной деятельности.

Социально-экологические аспекты законодательства нами представлены в двух направлениях: обеспечения безопасности туристов от природных явлений и обеспечения экологической безопасности.

Безопасность туризма наряду с государственной, экономической, общественной, оборонной, информационной, экологической безопасностью, охраной здоровья населения, прогнозирования, предотвращения чрезвычайных ситуаций и преодоления их последствий, обеспечения стабильности и правопорядка может являться одним из видов безопасности. Учитывая комплексность туристской сферы, безопасность туризма включает в себя элементы практически всех иных видов безопасности.

Если в ст. 14 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. N 132-ФЗ "Об основах туристской деятельности в Российской Федерации" под безопасностью туризма понималась личная безопасность туристов, сохранность их имущества и нанесение ущерба окружающей природной среде при совершении путешествий, то в Федеральном законе от 5 февраля 2007 г. № 12-ФЗ, как отмечает Е.Л. Писаревский, понятие безопасности туризма расширяется. Под безопасностью туризма понимают безопасность туристов, сохранность их имущества, а также нанесение ущерба при совершении путешествий окружающей среде, материальным и духовным ценностям общества и безопасности государства¹⁰.

⁹ Ойзерман Т.Н. Проблемы экологии: генезис идей и современность / Т. Н. Ойзерман // Социологические исследования. – 2002. - №3. – С. 5.

¹⁰ Писаревский Е.Л. Система обеспечения безопасности туризма и государственная политика в области безопасности туризма. Правовой

Как показал анализ научных работ, существует множество формулировок понятия экологической безопасности. Однако более обоснованной следует признать следующее понятие, согласно которому "обеспечение экологической безопасности" может рассматриваться как один из основных принципов природопользования и охраны окружающей среды, в соответствии с которым любая экологически значимая деятельность, а также предусматриваемые в законодательстве и осуществляемые на практике природоохранные меры должны оцениваться с позиции экологической безопасности.

В статье 1 проекта Конвенции об экологической безопасности дано такое определение: "...состояние защищенности жизненно важных интересов человека и гражданина, общества, защищенности окружающей природной среды от угроз, которые могут возникнуть в результате экологических правонарушений и иных антропогенных воздействий, а также природных воздействий"¹¹. Следует отметить то, что не все исследователи согласны с данным определением, по их мнению, необходимо сузить круг рассматриваемых угроз до угроз антропогенного характера.

Однако, на наш взгляд, стратегия безопасности должна предусматривать защиту населения и от бедствий неантропогенного, стихийного порядка. Если речь на современном этапе не может идти об их предотвращении, то это не означает, что человек не должен учитывать самой их возможности. Необходимо планировать социально-экономическое развитие той или иной территории на основе изучения всех возможных опасных проявлений природы.

В параграфе рассматриваются работы, в которых подчеркивается необходимость экологизации не только природно-ресурсного законодательства, но и всего российского законодательства, как одного из важнейших условий успешного проведения экологической политики.

аспект / Е.Л. Писаревский // Туризм: право и экономика. - №3(22). - 2007. - С. 8.

¹¹ Злотникова Т.В. Проект Конвенции об экологической безопасности / Т.В. Злотникова // Зеленый мир. - 1998. - N30. - С. 12.

Таким образом, для обеспечения защиты и безопасности туристов, для повышения экологической безопасности, для обязательного соблюдения законодательства со стороны всех тех, кто занимается вопросами туризма перед научным сообществом стоит задача помочь законодательной сфере определиться в конкретных понятиях для создания качественной нормативно-правовой базы. Это становится особенно актуальным в условиях становления и развития на современном этапе в регионах Российской Федерации ОЭЗ ТРТ.

Вторая глава **«Социально-экологические аспекты законодательной деятельности в сфере туризма Республики Бурятия: региональные особенности и некоторые пути их решения»** состоит из двух параграфов и посвящена изложению и анализу основных результатов диссертационного исследования.

Первый параграф **«Особенности социально-экологических аспектов современного законодательства Республики Бурятия в сфере туризма: экспертные оценки»** посвящен изучению современного состояния законодательной базы в условиях перехода к особым экономическим зонам туристско-рекреационного типа в Республике Бурятия на основе полученных в ходе собственного социологического исследования эмпирических данных.

Диссертантом было опрошено 25 экспертов, среди них: представители Народного Хурала Республики Бурятия, представители Министерства экономики Республики Бурятия, специалисты Республиканского агентства по туризму, представители Министерства природных ресурсов Республики Бурятия, а также представители общественных экологических организаций и научные сотрудники. Опрос экспертов различных профессиональных групп позволил получить объективный и широкий спектр мнений.

По мнению опрошенных специалистов экологическая ситуация в республике неблагоприятная и требует проведения серьезной работы по ее улучшению (76%).

Согласно данным аналитической записки Государственного комитета по статистике экологическая обстановка в Республике Бурятия действительно является напряженной вследствие накопленных в прошлом и образующихся в настоящее время

отходов производства и потребления, загрязняющих атмосферу веществ, увеличивающихся площадей нарушенных земель¹².

Среди мер, способствующих улучшению экологической обстановки в республике, на первое место эксперты поставили необходимость принятия соответствующих законов. Они обращают внимание на законы, предусматривающие либо административную, либо уголовную ответственность за нарушение экологического законодательства, а также на способствующие развитию экологической этики населения, - 29,7%, ужесточение ответственности за нарушение законодательства об охране окружающей среды - 19,7%, закрытие экологически опасных предприятий - 14% (Мнения респондентов наглядно представлены с помощью диаграммы).

При этом большинство экспертов (72%) признают, что создание туристско-рекреационной особой экономической зоны в республике будет способствовать экономическому росту и повышению уровня жизни людей, «позволит обеспечить занятость и доходы населения в ЦЭЗ, послужит альтернативой лесозаготовке на побережье Байкала, способствует упорядочению хозяйственной деятельности, в том числе развития «дикого туризма» в ЦЭЗ, предотвращению ухудшения экологической ситуации». И все же 24% экспертов ожидающих экономический рост, отмечают возможность ухудшения экологической обстановки: «все будет зависеть от разумного планирования деятельности в ТРЗ», в котором, безусловно, на наш взгляд, весомая роль принадлежит законодательной деятельности.

В ходе исследования было выявлено, что существующая законодательная база не обеспечивает:

1. защищенности природной среды в Байкальском регионе в условиях развития ТРЗ (48% экспертов); причинами этого являются:

- несовершенство законодательства;
- межведомственная несогласованность;
- небольшой опыт турбизнеса в России;

¹² Экологическая обстановка в Республике Бурятия. Аналитическая записка 06-02-07 / Мунаев А.А., Абзаев П.Б., Харбонова Э.Ф., Бутуханова И.В. - Улан-Удэ: Бурятстат, 2007. – С. 2-9.

- отсутствие механизма господдержки экологически-ориентированных госпроектов;

- недостаточное взаимодействие местного населения, общественных организаций с государственными органами.

2. защищенности туристов в Байкальском регионе (44% экспертов); причинами этого являются:

- несовершенство законодательства в сфере безопасности жизнедеятельности;

- отсутствие практики и опыта развития турбизнеса в России;

- отсутствие спецслужб по защите туристов;

- отсутствие законодательной базы, так и соответствующей ей традиции и культуры.

3. защищенности жизненно важных интересов населения Республики Бурятия (60% экспертов); причины лежащие в основе этого:

- декларативный характер принимаемых законов, отсутствие системного подхода;

- принятый закон «Об охране озера Байкал» не учитывает интересы населения Республики Бурятия;

- несогласованность действий ветвей и уровней власти.

Исследование показало, что не существует гармонизации взаимоотношений трех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной – в сфере государственного экологического управления (большинство экспертов – 64%).

Следует отметить, что из имеющихся вариантов в деле повышения экологической безопасности на первое место эксперты поставили «формирование законодательной и нормативно-правовой базы в области охраны окружающей среды и природопользования» (23,1%).

Таким образом, проведенное исследование подтверждает, что именно законодательная деятельность закладывает основу для успешного становления и развития ОЭЗ ТРТ в Республике Бурятия. По выявленным оценкам экспертов, большинство законов, действующих на сегодняшний день, в том числе в сфере туризма, требует значительной доработки. Эксперты считают, что они носят декларативный, рамочный характер, в результате чего сдерживаются возможности для социально-экономического

развития с условием недопущения негативного воздействия на экосистему Бурятии.

Во втором параграфе **«Пути совершенствования законодательной базы туризма в условиях перехода Республики Бурятия к туристско-рекреационной зоне (по результатам контент-анализа региональных нормативно-правовых документов и экспертных оценок)»** были проанализированы нормативно-правовые документы по туризму 13 регионов Российской Федерации, в которых развиваются туризм и ТРЗ: Республика Бурятия, Республика Алтай, Алтайский край, Ставропольский край, Калининградская область, Иркутская область, Краснодарский край, а также Астраханская область, Приморский край, Республика Северная Осетия-Алания, Кабардино-Балкарская республика, Камчатская область и Республика Карелия. Сравнительный анализ удельного веса категорий в Республике Бурятия представлен в диаграмме.

Согласно результатам экспертного опроса, представленного в предыдущем параграфе, было выявлено, что экологическая обстановка в республике неблагоприятная, что обуславливается несовершенством определенного рода законодательных актов или вовсе их отсутствием.

По мнению специалистов, государственная политика экологична лишь в той мере, в какой это диктуется общественными интересами.¹³ Исходя из результатов проведенного анализа правовых документов в сфере туризма, экологическая составляющая не входит в число приоритетных, что можно объяснить, согласно предыдущему положению, низким уровнем экологической культуры населения в целом. Другими словами, в настоящее время наше общество не предъявляет государству должный заказ на формирование эколого-правовых ограничений развития. С другой стороны, этот факт можно объяснить и тем, что лица, осуществляющие законодательную деятельность, также не имеют необходимой образовательной подготовки. Таким образом,

¹³ Васильева М. И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М.И.Васильева // Экологическое право. – 2007. – №2. - С. 8.

эффективность реализации правовых норм напрямую зависит от уровня правосознания, от уровня экологической культуры.

Но еще более важным выводом в рамках данного исследования является следующий. Практически во всех регионах наблюдается отсутствие баланса в законах о туризме экономической, социальной и экологической составляющей. Наиболее сбалансированным можно назвать Постановление Администрации Алтайского края «О развитии туризма и спортивно-оздоровительного отдыха в Алтайском районе» с небольшим преимуществом экологической части.

Известно, что в структуре устойчивого развития любого региона важнейшую функцию выполняет сбалансированность трех его составляющих: социальной, экономической и экологической. Как показал проведенный контент-анализ нормативно-правовых документов по туризму 13 регионов Российской Федерации вопросам экономики в Республике Бурятия уделяется больше внимания, чем социальным и, тем более, экологическим. Самый большой объем в нормативных документах республики по туризму занимает экономическая категория - 51%, на втором месте – социальная 38% и на последнем – экологическая, всего 13%.

Концепции развития туризма других рассматриваемых нами регионов сходны в одном - экологическое направление в них всегда занимает последнее место. Это может означать то, что экологическая ситуация на этих территориях считается стабильной и в будущем, по мнению законодателей, не вызовет серьезных опасений. Больше внимание они уделяют экономическому направлению (Республика Карелия, Астраханская область), социальному направлению (Иркутская область) или социально-экономическому направлению (Республика Бурятия, Ставропольский край).

Более сбалансированы программы развития туризма в Калининградской области и Республике Алтай, хотя и в них социальное направление занимает основное место, а экологическое последнее, разница между экономическим, социальным и экологическим направлением в них не так велика.

Исходя из результатов, полученных в ходе контент-анализа, можно сделать следующие выводы: исследованные законы, концепции, программы о туризме отражают настроения общества,

его пожелания и заказы лишь на текущий период, в зависимости от существующей локальной напряженности: социальной, экологической или экономической. Это нашло отражение в том факте, что регионы, в которых социальная категория занимает большую часть, являются в основном отдаленными от центра, дотационными регионами со слабо развитой экономикой, безработицей, низким уровнем жизни населения.

Согласно проведенному исследованию, в нормативных документах по туризму Республики Бурятия, как и в других рассматриваемых регионах, наблюдается отсутствие баланса в законах о туризме между экономической, социальной и экологической составляющими, что противоречит положениям устойчивого развития. В данной ситуации нашей республике в условиях перехода к туристско-рекреационной зоне было бы целесообразным использовать положительный опыт других регионов при разработке собственного законодательства в сфере туризма.

На основе проведенного экспертного опроса и контент-анализа региональных нормативно-правовых документов в целях оптимизации путей и средств становления и развития ОЭЗ ТРЗ в Республике Бурятия предложен ряд рекомендаций.

В заключении диссертации подводятся итоги исследования, формулируются его основные результаты и выводы.

Основные положения и выводы диссертации изложены в следующих публикациях:

1. Карнакова Ю.А., Черноок М.В. Социально-правовое регулирование экологической безопасности туристской деятельности / Ю.А. Карнакова, М.В. Черноок // Вестник Бурятского госуниверситета. Сер. 5. Философия, социология, политология, культурология. Вып. 9. - Улан-Удэ: Изд-во Бурятского госуниверситета, 2007 (издание реферируемое). – С. 39-44.

2. Карнакова Ю.А. Роль парламента в формировании экологической культуры населения, как одной из социокультурных проблем современности / Ю.А. Карнакова // Сибирская ментальность и проблемы социокультурного развития региона: Материалы Всероссийской научно-практической конференции / 5-6 июля 2006г. - Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2006. – Том.1 - С. 180-183.

3. Очирова О.А., Карнакова Ю.А. Особенности социально-экономической ситуации в Республике Бурятия в условиях перехода к особым экономическим зонам туристско-рекреационного типа (на материалах экспертного опроса) / О.А. Очирова, Ю.А. Карнакова // Вестник Восточно-Сибирского государственного технологического университета. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2007. - № 1. – С. 67-70.

4. Очирова О.А., Карнакова Ю.А. Проблемы совершенствования законодательной базы в условиях перехода к туристско-рекреационной зоне в Республике Бурятия: экспертные оценки / О.А. Очирова, Ю.А. Карнакова // Вестник Восточно-Сибирского государственного технологического университета. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2007. - № 3. – С. 91-96.

5. Очирова О.А., Карнакова Ю.А. Социальная, экологическая и экономическая составляющие законодательной базы развития туризма (на материалах контент-анализа) / О.А. Очирова, Ю.А., Карнакова // Вестник Восточно-Сибирского государственного технологического университета. – Улан-Удэ: Изд-во ВСГТУ, 2007. - № 3. – С. 96-99.

6. Очирова О.А., Карнакова Ю.А. Социально-экологические проблемы Республики Бурятия в условиях перехода к особой экономической зоне туристско-рекреационного типа (по результатам экспертного опроса) / О.А. Очирова, Ю.А. Карнакова // Экология и безопасность жизнедеятельности: Сб. статей VII Международной научно-практической конференции. – Пенза: РИО ПГСХА, 2007. – С. 149-151.