

УДК 379.951

Оропай И.П.  
Oropaj I.P.

## Система управления туризмом в Сахалинской области (1989 – 2012 гг.)

The system of tourism management in the Sakhalin region (1989 – 2012)

---

Представлен анализ основных этапов развития административно-управленческого аппарата туристской отрасли в Сахалинской области в 1989-2012 гг. Рассмотрена организационная составляющая туристско-экскурсионного предприятия «Сахалинтурист». В статье освещены аспекты работы Бюро по туристско-экскурсионному обслуживанию жителей других городов Сахалинской области. Приведены данные об объёмах обслуживания туристов на о. Сахалин в 1989-1992 гг. Освещён период развития органов исполнительной власти в туризме.

**Ключевые слова:** туризм, Сахалинская область, государственный аппарат, региональная история, система управления



Presents an analysis of the main stages of development of administrative and managerial staff of the tourism industry in the Sakhalin region in 1989-2012. Considered an organizational component of the tourist enterprise «Sakhalintourist». The article highlights aspects of the work of the Bureau for tourist-excursion service residents of other cities of the Sakhalin region. It presents data on volumes of tourists acting on Sakhalin in 1989-1992. Lit the period of development of organs of Executive power in tourism.

**Key words:** tourism, Sakhalin region, the control system, the state apparatus, the regional history

---

Туризм является мощной мировой индустрией, занимающей значительную долю в мировом валовом продукте. Туризм в своём сегодняшнем состоянии возник и сформировался к концу XIX века, интенсивный этап развития отрасли пришёлся на вторую половину XX века, привлекая огромные массы работников, техники и технологий, крупные капиталовложения. Опираясь на исторический опыт становления туризма, мы понимаем, что для успешного и эффективного существования отрасли необходимо планирование туристской деятельности на всех уровнях. В рамках Российской Федерации процесс планирования осуществляется на федеральном, региональном, местном уровнях, а также в пределах отдельных дестинаций.

В период 1985 – 1990 гг. происходят значительные изменения в судьбе российского туризма. В рамках этого времени можно проследить, как менялось отношение государства к туристской отрасли. Период характеризуется спадом в развитии туризма и стагнацией туристских хозяйств. Одним из основных индикаторов, отражающих тенденцию спа-

да, является региональный туризм, в пределах которого экономические и политические процессы проявляются с особой остротой.

На сегодняшний день существует определённая проблема, выраженная в низком уровне разработки стратегии управления отраслью. Это объясняется малоизученностью исторического пути административно-управленческого аппарата в сфере туризма. Значимость туризма в развитии экономики не только в национальном формате, но и в региональном, привело к активизации научных исследований по разным проблемным вопросам, в том числе и по вопросу системы управления в туристской деятельности.

Актуальность исследования заключается, прежде всего, в предварительном изучении существующего состояния туризма и управленческого аппарата необходимого для объективной разработки региональных программ развития.

Сахалинская область как островной регион имеет богатые природные ресурсы, значительный историко-культурный потенциал, но не владеет достаточным эффективным опытом управления в условиях неполноценного государственного стимулирования. Возрождение и поддержание природных памятников Сахалинской области открывает широкие возможности для развития экологического, экстремального, а также культурно-познавательного туризма.

На наш взгляд, особый интерес представляет анализ основных этапов развития и деятельности организационно-управленческой структуры, отвечающей за туристскую деятельность в Сахалинской области в конце XX века. Как известно, к началу 1990-х гг. туризм в СССР имел необычайную популярность, важную общественно-политическую, экономическую значимость. Туризм, став одним из массовых и эффективных видов отдыха, подтолкнул руководство страны к созданию Советов по туризму в регионах. Совет в Сахалинской области был образован в 1969 году на базе Бюро экскурсий и путешествий Центрального туристско-экскурсионного управления ВЦСПС. В такой форме он просуществовал 20 лет. Последующие изменения в туристской сфере полностью соответствовали новому этапу реформирования в стране. Пленум ЦК КПСС в январе 1987 года призывал отказаться от командно-административных методов управления и взять на вооружение идею демократизации. Работа идеи распространялась не только на общественно-политическую жизнь, но и на экономическую. Следствием первых реформ стала расширенная самостоятельность предприятий. Период 1989-х – начала 1990-х гг. был ознаменован изменениями в рамках организационно-правовой формы Сахалинского областного совета по туризму и экскурсиям. В связи с этим, Совет был ликвидирован на основании Постановлений коллегий Центрального Совета по туризму и экскурсиям №13-16 от 09.08.1988 года, Российского Совета по туризму и экскурсиям от 23.08.1988 года, приказа Сахалинского областного Совета по туризму и экскурсиям №8-п от 03.01.1989 года. Так, на базе Южно-Сахалинского бюро путешествий и экскурсий было создано Сахалинское областное туристско-экскурсионное производственное объединение «Сахалинтурист» (ТЭПО «Сахалинтурист») (ГИАСО. Ф. 976. Оп. 1. Д. 341 Л. 1).

Несмотря на предоставленную туристским предприятиям самостоятельность в виде разработки планов и заключения договоров, правительство предпочитало регулировать туристскую деятельность путём госзаказов. ТЭПО «Сахалинтурист» являлось управляющим головным предприятием в объединении. Туристско-экскурсионное производственное объединение «Сахалинтурист» осуществляло выполнение хозяйственно-финансовых планов за счёт обширной материально-технической базы, включающей в себя туристский комплекс «Турист», турист-

скую базу «Горный воздух», канатно-кресельную дорогу, а также автохозяйство «Турист», Южно-Сахалинский городской клуб туристов. Помимо этого, немалую роль играет наличие необходимого минимума бюро путешествий и экскурсий на территории острова. Географически четыре бюро охватывают северную (Охинское бюро путешествий и экскурсий), восточную (Поронайское бюро путешествий и экскурсий), юго-западную (Холмское бюро путешествий и экскурсий), южную (Южно-Сахалинское бюро путешествий и экскурсий) части острова Сахалин.

К 1990 году в первичных организациях добровольного спортивного общества под руководством профсоюзов в области были созданы и действовали туристские секции, клубы туристов, обслуживающие около 10 тыс. человек в год. ТЭПО «Сахалинтурист» в 1990 – 1991 годах проводилась активная разработка маршрутов для походов выходного дня, многодневных путешествий, а также – новых маршрутов по родному краю. Основные туристские пути пролегли по средней и северной частям Сахалина, югу, по Курильским островам (о. Итуруп). Так, за два года было паспортизировано больше 200 маршрутов. Руководителями групп проводились походы по маршрутам военно-прикладной и экологической направленности, в том числе, более 7 тыс. человек в 1990 году сдали нормы на значок «Турист СССР».

Важную роль в работе по развитию спортивного туризма занимали клубы туристов, созданные и работающие на общественных началах. Южно-Сахалинским туристским клубом организовывалась работа по популяризации массовых видов туризма среди взрослого населения и школьников. Процесс заключался в проведении соревнований, слётов по пешеходному, водному туризму, в них принимало участие больше 36 команд. С 1989 года стали организовываться показательные парусные соревнования на оз. Тунайча. Данный показатель говорит о значимости, важности и актуальности проводимых мероприятий среди различных групп населения (**ГИАСО. Ф. 976. Оп. 1. Д. 317Л. 85**). С целью улучшения качества спортивной подготовки школьников совместно с областной станцией юных туристов из года в год ТЭПО «Сахалинтурист» проводил слёт учителей. В Холмском районе с помощью местного Бюро регулярно устраивались многодневные соревнования по туризму для школьников области, в которых принимали участие из года в год порядка 500-550 учащихся школ. В Корсаковском районе проводились областные соревнования по пешеходному туризму (**ГИАСО. Ф. 976. Оп. 1. Д. 317Л. 86**).

Качество обслуживания туристов оставалось на первом месте и являлось главным направлением работы коллективов Бюро путешествий и экскурсий. Определённое место в работе ТЭПО «Сахалинтурист» занимал процесс повышения квалификации туристов. Многие туристы проходили по лыжным маршрутам Камчатки, горного Алтая, совершали сплавы на байдарках в Хабаровском крае, Приморском крае, путешествовали на лыжах по Сахалину. Для допуска к категорийным путешествиям туристам необходимо было обучиться на курсах-семинарах по пешеходному и лыжному туризму. Работа по подготовке туристских общественных кадров велась при Южно-Сахалинском туристском клубе. 57 человек прошли подготовку на семинарах по водному туризму, 60 человек подготовлено по пеше-лыжному туризму. 30 человек студентов прошли обучение на факультете общественных профессий при Южно-Сахалинском государственном педагогического институте, которые в летний период проходили практику на турбазе «Горный воздух» (**ГИАСО. Ф. 976. Оп. 1. Д. 317Л. 87**).

Помимо основной работы, ТЭПО «Сахалинтурист» совместно с органами печати, радио и телевидения в целях пропаганды проводили агитационную работу по популяризации массовых туристских меропри-

ятий. В течение года организовывались туристские вечера, большие выставки фоторабот по освещению туризма в Сахалинской области.

Благодаря плановой, активной и разносторонней работе в ТЭПО «Сахалинтурист» наблюдался рост показателей и в туристском потоке, и в финансовой составляющей (См. таблицу 1). Главным критерием оценки хозяйственно-финансовой деятельности туристского предприятия являлось выполнение контрольных цифр и норм государственного заказа. Ежегодный рост объемов обслуживания туристов свидетельствует о популярности туристско-экскурсионных услуг и качестве выполняемой работы. Согласно данным, план по увеличению объема туристского потока на 100% не выполнялся, но это не мешало предприятию иметь стабильную тенденцию роста данного показателя.

Анализируя данные более детально, отметим, что реализация путёвок на собственную турбазу осуществлялась как работникам объединения, так и работникам турбазы. В 1989 – 1990 годах невыполнение плана по объёму обслуживания туристов связано с тем, что в гостинице «Турист» проходил ремонт, а также в связи со столкновениями и беспорядками в Прибалтике, Средней Азии, Армении было снято с реализации 56 групп. Причины, повлиявшие на сокращение реализации путёвок, повлекли увеличение штрафов, выплаченных за нарушение договорных обязательств и за неукomплектованность групп (ГИАСО. Ф. 976. Оп. 1. Д. 317Л. 73). Сумма штрафов за эти два года составила 73,6 тыс.руб., что равнялось 32% от двухгодичного оборота денежных средств. Вместе с тем, невыполнение показателей по объёму турпотока в 1991 году было связано не только с остаточными явлениями предыдущих причин, а также за счёт сокращения пребывания туристских групп и предоставление номеров под свободное проживание, что привело к уменьшению глубины бронирования мест (ГИАСО Ф. 976. Оп. 1. Д. 341 Л. 82). В целом, в период 1990 – 1991 годов складываются определённые черты, которые при историческом анализе выступают основой системного кризиса в последующие годы.

Экономическая модернизация в стране продолжалась, и, с мая 1992 года туристический комплекс «Турист», в состав которого входили автохозяйство и ресторан, вошёл в структуру головного предприятия на правах отдела. В ноябре 1992 года турбаза «Горный воздух» была преобразована в акционерное общество закрытого типа и вышла из состава ТЭПО. Такая ситуация объяснялась финансовым положением предприятия, которое резко ухудшилось в связи с либерализацией цен и повы-

Таблица 1. Показатели по туристско-экскурсионной работе ТЭПО «Сахалинтурист»

Годы	Объем обслуживания туристов, тыс. чел.		Объем предоставленных услуг, тыс. руб.	
	План	Факт	План	Факт
1989	132	112	9 441	10 385
1990	168,6	158,2	10 445	12657,4
1991	284,7	194,6	13 344,6	16 133,7
1992			16 082,6	17 690,9

Источник: составлено на основании Отчетов по итогам хозяйственно-финансовой деятельности ТЭПО «Сахалинтурист» за 1989 – 1992 гг.

шением тарифов в 5-7 раз всеми организациями, чьими услугами пользовалось ТЭПО. С начала 1992 года доходы гостиницы и ресторана перестали погашать издержки, переводя предприятие в статус должника. В связи с таким положением дел руководством туркомплекса было предложено решение по сокращению расходов на управленческий аппарат, а также обратиться к предприятию «Амуртурист» для изучения опыта, структуры и резервов. Так, на общем собрании работников туркомплекса «Турист» в феврале 1992 года отмечалось, что проведённое в Москве всероссийское совещание руководителей туристских предприятий показало, что положение большинства турфирм критическое, а рост цен на обслуживание туристов резко снизил уровень туризма (**ГИАСО. Ф. 976. Оп. 1. Д. 343 Л. 109**). Но, тем не менее, положение «Сахалинтура» оказалось не настолько плачевным в связи с тем, что область имела возможность отправлять и принимать круизные суда из Японии и Китая [1].

В течение 1992 – 1993 годов продолжались преобразования ТЭПО «Сахалинтурист». Выражалось это, прежде всего в том, что предприятие передавало свои объекты на баланс других предприятий. Особенно крупными были сделки с советско-корейским товариществом «Лассмун», когда «Сахалинтурист» передал на его баланс строительное производственное предприятие к гостинице «Турист», а также с Внешнеэкономической ассоциацией «Сахспорт», сделка с которой заключалась в передаче канатно-кресельной дороги. Передача имущества ТЭПО «Сахалинтурист» осуществлялась в качестве учредительного взноса в уставный фонд этих предприятий в связи с проведением реорганизации в ТЭПО. Очевидно, что в среднесрочной перспективе с переходом предприятий в приватизированные акционерные общества различного типа, учредительные взносы ТЭПО «Сахалинтурист» останутся за этими предприятиями.

Вследствие прошедшей приватизации туристских предприятий путём прямого акционирования Сахалинская область осталась в глубоком системном кризисе при отсутствии централизованного управления отраслью. В 1993 году Постановлением мэра г.Южно-Сахалинска №2599 от 4 октября ТЭПО «Сахалинтурист» было преобразовано в товарищество с ограниченной ответственностью, а затем в акционерное общество закрытого типа «Социальный туризм Сахалина». Такие изменения форм собственности происходили на основе принятых законов теперь по-новому регулирующих отношения собственности и право предпринимательства.

В целях совершенствования вертикали власти, в том числе отвечающей и за туризм в Сахалинской области, в составе аппарата в 1992 г. был создан Департамент внешних связей, затем в 1993 г. – Управление внешнеэкономических и международных связей Администрации Сахалинской области. Работа Администрации Сахалинской области активно велась в сфере международных связей. Такой курс был принят для поиска выхода из кризисной экономической ситуации.

В сфере туризма были обозначены новые направления, рассчитанные на создание необходимой базы для эффективной внешнеэкономической деятельности за счёт регистрации на территории острова предприятий с иностранным капиталом. В связи частичным изменением структуры Администрации Департамент внешних связей был преобразован в Отдел международного протокола и включён в состав Управления. Данное подразделение создавалось в целях решения комплекса вопросов, связанных с международным сотрудничеством и туризмом. Укрепление государственного регулирования туристской отрасли происходит за счёт увеличения количества различных исполнительных отделов и комитетов. Вертикаль власти в туризме выстраивалась в условиях спада производства, крайне сложной социальной ситуации, роста безработицы

и других проявлений кризиса в регионе [2]. Оценивая общероссийскую обстановку в туристской сфере, отметим, что в 1992 – 1994 годах, по данным отчётов Росстата, происходило резкое сокращение въездного туристского потока в 2 раза [3]. Явление спада потока туристов связывалось со многими экономическими и политическими обстоятельствами. Начиная с 1993 года на российский туристский рынок оказывало влияние кризисной обстановки, политической нестабильности, антиреклама в средствах массовой информации.

Первые положительные изменения на туристском рынке стали результатом ввода системы лицензирования турфирм в 1995 г., принятия отраслевого закона о туристской деятельности в 1996 г. Улучшение общего социально-экономического и политического состояния страны после 1998 года позволило продолжить преобразования в туристской сфере. В течение последующего периода 1996 – 2009 гг. на базе принятых нормативных актов происходило плавное увеличение туристского потока в Сахалинскую область [3, 4, 5].

В связи с положительным социально-экономическим фоном, растущим туристским потоком в регион, при поддержке Комитета международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей в Сахалинской области организовывались международные конференции, семинары, выставки, ярмарки, визиты делегаций, встречи жителей городов-побратимов на территории области и Японии. В тот же период, в 2002 г. Постановлением Губернатора №123-па было создано Управление молодёжной политики Сахалинской области, которое также частично отвечало за молодёжную туристскую деятельность.

На протяжении нескольких переходных лет рост показателей туристской отрасли продолжался, и результаты реформаций носили уже оптимизационный характер изменений. В целях систематизации и повышения эффективности работы отрасли, в 2009 году Комитет международных, внешнеэкономических и межрегиональных связей был реорганизован путём присоединения к аппарату Губернатора и Правительству Сахалинской области. А в 2010 году создано новое Агентство спорта, туризма и молодёжной политики Сахалинской области, на базе которого на сегодняшний день с 2012 года действует Министерство спорта, туризма и молодёжной политики Сахалинской области.

Таким образом, удержание показателей объёма туристского обслуживания в Сахалинской области в 1989-1992 гг. на уровне подъёма свидетельствует о том, что туристско-экскурсионное дело стало крупной отраслью народного хозяйства. Однако, переход страны на новые условия хозяйствования, смена форм собственности, ликвидация Бюро путешествий и экскурсий в г. Поронаске, г. Оха, г. Холмске, отсутствие должного финансирования со стороны государства с 1991 г., нехватка навыков управления предприятием в рамках рыночной экономики привели ТЭПО «Сахалинтурист» к решению вопроса о выживании и предотвращении полного уничтожения. Новый этап в туризме начался с позитивных изменений, коснувшихся туристской отрасли в начале 2000-х гг. с возобновлением государственной работы, которая выражалась в активном участии в разработке федерального отраслевого закона, а также создании региональных федеральных программ развития туризма в Сахалинской области. Несмотря на достаточно тяжёлое послекризисное финансовое положение страны, благодаря ведению определённой политики Администрации Сахалинской области восстановилось активное строительство гостиничного комплекса «Турист», открылись новые рестораны, развлекательные центры, туристские фирмы, осуществляющие не только турагентскую, но и туроператорскую деятельность. Так, мы можем говорить о заимствовании успешного исторического опыта и

практическом применении в будущем, при последующей трансформации исполнительных органов в сфере туризма, улучшенной координации действий с коммерческими турфирмами, усилению межведомственных связей.



---

### **Литература**

1. Лысенко Н.Н. Туристский комплекс Сахалинской области: исторический аспект стратегического анализа: монография / Н.Н. Лысенко, К.И. Сафронова. Южно-Сахалинск: СахГУ. 2010. 128 с.
2. Попова Р.Ю. Государственное регулирование становления и развития туризма в России на переходном этапе. М.: Изд-во Московского государственного горного ун-та. 1997. 233 с.
3. Рокотов В.А. Состояние и перспективы развития туризма в Сахалинской области // Туризм: право и экономика. 2005. № 6. С. 16-17.
4. Туризм и туристские ресурсы России. Стат. сб. / Росстат. М.: Росстат. 2000. 267 с.
5. Туризм и туристские ресурсы России. Стат. сб. / Росстат. М.: Росстат. 2004. 258 с.
6. Туризм и туристские ресурсы России. Стат. сб. / Росстат. М.: Росстат. 2008. 261 с.

### **Транслитерация по ГОСТ 7.79-2000 Система Б**

1. Lysenko N.N. Turistskij kompleks Sakhalinskoj oblasti: istoricheskij aspekt strategicheskogo analiza: monografiya / N.N. Lysenko, K.I. Safronova. YUzhno-Sakhalinsk: SakhGU. 2010. 128 s.
2. Popova R.YU. Gosudarstvennoe regulirovanie stanovleniya i razvitiya turizma v Rossii na perekhodnom ehtape. M.: Izd-vo Moskovskogo gosudarstvennogo gornogo un-ta. 1997. 233 s.
3. Rokotov V.A. Sostoyanie i perspektivy razvitiya turizma v Sakhalinskoj oblasti // Turizm: pravo i ehkonomika. 2005. № 6. S. 16-17.
4. Turizm i turistskie resursy Rossii. Stat. sb. / Rosstat. M.: Rosstat. 2000. 267 s.
5. Turizm i turistskie resursy Rossii. Stat. sb. / Rosstat. M.: Rosstat. 2004. 258 s.
6. Turizm i turistskie resursy Rossii. Stat. sb. / Rosstat. M.: Rosstat. 2008. 261 s.