



Экономический и Социальный

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1999/5
15 January 1999
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

Седьмая сессия

19-30 апреля 1999 года

ТУРИЗМ И УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ*

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	3
II. ТУРИЗМ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ	4 - 28	3
A. Проблемы экономической политики применительно к индустрии туризма	13 - 15	6
B. Задачи национальных правительств в сфере экономической политики	16 - 23	7
C. Задачи международного сообщества в сфере экономической политики	24 - 28	9

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

* Настоящий доклад подготовлен Департаментом по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций по согласованию с Межучрежденческим комитетом по устойчивому развитию (МКУР). Доклад подготовлен на основе материалов Международной организации труда, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде и Всемирной туристской организации с учетом замечаний членов МКУР. Более подробная информация содержится в добавлениях 1-3 к докладу.

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. ТУРИЗМ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ	29 - 52	10
А. Задачи индустрии туризма в области социальной политики	35 - 41	12
В. Задачи национальных правительств в области социальной политики	42 - 48	13
С. Задачи международного сообщества в области социальной политики	49 - 52	15
IV. ТУРИЗМ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ	53 - 85	16
А. Задачи сектора туризма в области экологической политики	59 - 67	18
В. Задачи национальных правительств в области экологической политики	68 - 77	20
С. Задачи международного сообщества в области экологической политики	78 - 85	23

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Индустрия туризма, один из наиболее быстро развивающихся секторов мирового хозяйства, оказывает сильное воздействие на положение в экономической, социальной, культурной и экологической областях. Поступательное развитие индустрии туризма имеет важное значение для достижения устойчивого развития, в частности в малых островных развивающихся государствах и туристских центрах, расположенных в районах с уязвимой окружающей средой. Индустрия туризма объединяет целый ряд различных направлений деятельности по обслуживанию туристов, включая, в частности, предприятия гостиничного обслуживания, предприятия по изготовлению сувениров и кустарные промыслы, агентства путешествий, транспортные компании, турагентства и бюро экскурсионного обслуживания. Во многих странах растет спрос на новые туристские услуги, что ставит новые задачи перед индустрией туризма, национальными правительствами и международным сообществом.

2. Организация Объединенных Наций и ее учреждения неоднократно обращали внимание на важное значение туризма и устойчивого развития. В 1997 году Генеральная Ассамблея на своей специальной сессии для обзора осуществления Повестки дня на XXI век (23-28 июня 1997 года) отметила важное значение туризма и просила разработать план действий по развитию туризма. Впоследствии Экономический и Социальный Совет в своей резолюции 1998/40 от 30 июля 1998 года рекомендовал Генеральной Ассамблее провозгласить 2002 год Международным годом экотуризма. Он просил представить доклад, содержащий программы и мероприятия, осуществленные правительствами и заинтересованными организациями в течение Года, оценку результатов, достигнутых в развитии экотуризма в развивающихся странах, и рекомендации относительно развития экотуризма в рамках устойчивого развития.

3. В настоящем докладе рассматриваются взаимосвязанные экономические, социальные и экологические вопросы, касающиеся туризма, в целях разработки вариантов политики, которые следует рассматривать в рамках комплексной стратегии устойчивого развития туризма.

II. ТУРИЗМ И ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ

4. В течение последних десятилетий для мирового хозяйства характерно стремительное развитие индустрии туризма, которое отражает годовой прирост мирового валового национального продукта (ВНП), мирового экспорта товаров и мировой торговли услугами. В результате этого роль международного туризма в международной экономической деятельности неуклонно возрастает: так, в 1997 году на мировую индустрию туризма приходилось примерно 1,5 процента мирового ВНП, 8 процентов стоимости мирового экспорта товаров и 35 процентов стоимости мирового экспорта услуг. Одним из главных экономических последствий подобного стремительного развития международного туризма было создание большого числа рабочих мест: в одном только секторе гостиничного обслуживания в 1995 году во всем мире работало примерно 11,3 млн. человек. Ожидается, что в предстоящее десятилетие темпы развития международного туризма останутся такими же высокими, как и прежде, причем, согласно прогнозам, количество международных туристов увеличится с 612 млн. человек в 1997 году до примерно 1,6 млрд. человек к 2020 году, а поступления от международного туризма за этот же период - с 443 млрд. долл. США до свыше 2 трлн. долл. США¹.

5. В настоящее время в мировой индустрии туризма доминирующее положение занимают промышленно развитые страны, из которых исходят основные международные туристские потоки. Вместе с тем, тогда как во многих из этих стран наблюдается стабилизация потребительского спроса на туристские услуги, в развивающихся странах - и особенно в тех странах, для которых

/...

характерны наиболее высокие темпы экономического роста, - отмечается повышение спроса на такие услуги, что способствует быстрому развитию внутрирегионального туризма. На одни лишь страны Восточной Азии и Тихоокеанского региона в 1997 году приходилось примерно 15 процентов общего числа международных туристических поездок и примерно 19 процентов совокупного объема поступлений от сектора туризма, что на 11,2 процента и 14,6 процента, соответственно, больше, чем в 1990 году¹. В условиях рыночной экономики также имело место развитие туризма в странах Восточной Европы, Венгрии, Польше и Чешской Республике.

6. Значительную часть международных туристических поездок составляют поездки в рамках одного региона, на которые в 1997 году приходилось около 82 процентов от их общего числа. Географическая близость туристских центров к основным направляющим странам, сокращая долю расходов на оплату воздушного транспорта в общей стоимости туристических поездок, является важным фактором, от которого зависит успешный экспорт туристических услуг. Вместе с тем, общее снижение стоимости проезда воздушным транспортом упростило задачу организации туров в некоторые традиционные туристские центры ряда развивающихся стран. Некоторые новые туристские центры, в частности в Азиатско-Тихоокеанском регионе и в Африке, привлекают состоятельных туристов и предлагают им товары и услуги с более высокой добавленной стоимостью².

7. Туризм - единственный крупный сектор международной торговли услугами, в котором развивающиеся страны регулярно имеют активное сальдо с другими странами мира. В результате развития туризма в страны Азиатско-Тихоокеанского региона и Африки за период с 1980 года по 1996 год активное сальдо этих стран по расчетам за туристические услуги увеличилось с 4,6 млрд. долл. США до 65,9 млрд. долл. США. Современное распределение туристских потоков характеризуется высокой степенью концентрации туризма и доходов от него как в масштабах отдельных регионов развивающихся стран, так и в межрегиональном масштабе. В Азиатско-Тихоокеанском регионе, например, Сингапур и провинция Китая Гонконг в 1996 году приняли больше туристов и имели больший доход от туризма, чем Таиланд, Индонезия и остальные страны Южной Азии вместе взятые. Аналогичным образом, доход от туризма стран Африки, которые в 1997 году посетило почти в три раза больше туристов, чем Сингапур, лишь примерно на 8 процентов превысил доход Сингапура¹. Вместе с тем, несмотря на значительное увеличение поступлений от туризма в развивающихся странах, их доля в мировом объеме поступлений от туризма в 1996 году составляла менее 30 процентов².

8. И хотя туризм включает как внутренний, так и международный туризм, причем на внутренний туризм приходится примерно 80 процентов туристов, в стратегиях развития туризма главное внимание обычно уделяется развитию международного туризма, т.е. обслуживанию лиц, совершающих зарубежные поездки в рекреационных и деловых целях. Уделение особого внимания развитию международного туризма, однако, вполне объяснимо, так как внутренний туризм главным образом приводит к перераспределению национального дохода, тогда как международный туризм приносит валютные поступления принимающей стране.

9. Сектор туризма может быть важной движущей силой в экономическом развитии многих развивающихся стран ввиду того, что он оказывает сильный эффект мультипликации и косвенно влияет на остальные сектора. Этот сектор создает широкие возможности для трудоустройства, особенно неквалифицированных или полуквалифицированных работников. В ряде развивающихся стран, и особенно в странах, не имеющих достаточных ресурсов, развитие туризма является единственным альтернативным путем развития в краткосрочном и среднесрочном плане. С учетом этого малые островные развивающиеся государства считают сектор туризма перспективной отраслью, которая открывает широкие возможности для диверсификации экономической деятельности, особенно на самых малых островах.

10. В ряде развивающихся стран, где развитию туризма уделяется приоритетное внимание при планировании социально-экономического развития, туризм в последние годы имел более важное значение для ВВП, создания рабочих мест и формирования экспортных поступлений, чем такие традиционные отрасли, как товарное сельское хозяйство и горнодобывающая промышленность. Это приводит к усилению зависимости многих развивающихся стран и малых островных развивающихся государств от туризма как важного фактора экономического развития: например, туризм и связанные с туризмом сектора занимают доминирующее положение в экономике Антигуа и Барбуды, Арубы, Багамских Островов, Барбадоса, Сейшельских Островов, Сент-Китса и Невиса и Сент-Люсии. В то же время развитие островного туризма во многих случаях оказывает менее сильное воздействие на экономику большинства стран Африки и малых островных развивающихся государств Тихоокеанского региона.

11. Значение туризма в формировании доходов и обеспечении занятости в разных странах весьма различно. Доля валового дохода от туризма в национальном доходе уменьшается, главным образом из-за роста валютных расходов в связи с импортом строительных материалов и оборудования, импортом потребительских товаров (включая продукты питания и напитки), репатриацией доходов иностранными инвесторами, финансированием рекламных кампаний за рубежом и обслуживанием внешнего долга, связанного со строительством гостиниц и курортов. В целом эффект мультипликации доходов и занятости в секторе туризма, как правило, проявляется сильнее в тех странах, где существует хорошо отлаженная система его снабжения, которая упрощает местным поставщикам задачу удовлетворения потребностей этого сектора. В тех же странах, где обратная связь между туризмом и другими секторами является слабой или полностью отсутствует, эффект мультипликации доходов и занятости в секторе туризма проявляется в меньшей степени по причине ослабления воздействия потенциальных стимулов на косвенные расходы из-за того, что развитие туризма приводит к увеличению импорта, а не национального производства, как это, в частности, имеет место во многих малых островных развивающихся государствах. С учетом потенциальной взаимосвязанности туризма с другими экономическими секторами, включение этого сектора в национальные планы развития, предусматривающие усиление межсекторальных связей, может способствовать развитию связанных с туризмом отраслей основных экономических секторов, включая сельское хозяйство, рыболовство, промышленность, сектор услуг и транспорт.

12. Вместе с тем чрезмерная опора на развитие туризма, особенно массового туризма, сопряжена с немалым риском для стран, зависимых от туризма. Экономический спад и последствия таких природных бедствий, как тропические штормы и циклоны, могут нанести сектору туризма чрезвычайно тяжелый ущерб. Спрос на услуги массового туризма в целом является сравнительно эластичным по фактору доходов, и, таким образом, спад экономической деятельности в направляющих странах может вызвать резкое снижение такого спроса. Например, недавние финансовые потрясения в Азии привели к резкому сокращению туристских потоков в пострадавшие страны в 1997 и 1998 годах. Аналогичным образом, чрезмерная ориентация на один крупный источник туристов, такой, как, например, рынок Соединенного Королевства для Кипра и Мальты, ставит сектор туризма в зависимость от экономического положения в направляющей стране.

А. Проблемы экономической политики применительно к индустрии туризма

13. Частный сектор туризма, включающий в себя иностранные и национальные предприятия, играет решающую роль в развитии туризма, которое зависит от принимаемых в этом секторе решений по вопросам инвестиций, производства, занятости и сбыта. Индустрия международного туризма включает в первую очередь крупные международные компании, гостиницы и бюро туристического обслуживания, причем корпоративные цели этих компаний могут иметь серьезные

последствия для экономического развития принимающих районов. Таким образом, необходимо обеспечить, чтобы решения по вопросам инвестиций, занятости, оперативной деятельности и по другим деловым вопросам на предприятиях индустрии туризма принимались с должным учетом общих последствий, которые такие решения могут иметь с точки зрения долгосрочного развития и экономической стабильности соответствующих туристских центров.

14. Внимание развитию людских ресурсов и подготовке местного персонала, например, способствует не только повышению качества туристских услуг, но и повышению квалификации и уровня подготовки местной рабочей силы в целом. Опора иностранных туристических компаний на сети национальных поставщиков также благоприятствует развитию и повышению производительности местных поставщиков. Укрепление таких связей способствует удержанию валютных ресурсов и, таким образом, повышает вклад туризма в увеличение объема поступлений.

15. Сектор национального туризма состоит, главным образом, из малых и средних туристических фирм, которые, в отличие от крупных фирм, нередко являются семейными компаниями. Эти малые и средние предприятия сталкиваются с различными проблемами и трудностями в плане приспособления к новым международным условиям и должны разрабатывать стратегии использования разного рода ниш и вполне определенных сегментов рынка для налаживания производства новой продукции. В тех случаях, когда малые и средние предприятия создают свой продукт, их деятельность становится более эффективной с точки зрения затрат, позволяя, помимо этого, обеспечивать более адресное обслуживание, так как они лучше знают потребности, предпочтения и преференции своих клиентов. Однако для этого малые и средние предприятия должны надлежащим образом планировать свою деятельность и изучать рынок, чтобы пересматривать и корректировать стратегии сбыта своей продукции. Кроме того, для того чтобы малые и средние предприятия могли успешно конкурировать с крупными национальными и иностранными туристическими компаниями, они должны постоянно следить за развитием информационных технологий.

В. Задачи национальных правительств в сфере экономической политики

16. Для содействия развитию туризма национальным правительствам следует проводить политику, направленную на стимулирование национальной индустрии туризма и привлечение прямых иностранных инвестиций и соответствующих технологий. Такая политика должна обеспечивать надлежащее планирование туризма и управление им, с тем чтобы свести к минимуму негативные экономические, социальные, культурные и экологические последствия. Ввиду этого следует уделять надлежащее внимание и придавать соответствующее значение туризму в процессе планирования развития, чтобы обеспечить интегрирование и координацию политики в области туризма с политикой других государственных учреждений и тем самым обеспечить развитие туризма в гармоничном соответствии с общими экономическими, социальными и экологическими целями. Правительствам следует также широко консультироваться с принимающими сторонами и соответствующими основными группами, чтобы процесс планирования развития туризма осуществлялся с учетом как можно более широкого спектра мнений. В этой связи важно также, чтобы правительства предпринимали усилия по развитию потенциала для упрочения партнерских связей и расширения диалога со всеми основными группами общества.

17. Для стимулирования туризма, а также для успешной конкуренции с другими странами правительствам следует принимать меры к тому, чтобы их иммиграционное законодательство способствовало притоку туристов и физических лиц, участвующих в предоставлении туристских услуг. Помимо этого, в центре внимания правительств должны находиться вопросы рыночной либерализации и забота об интересах потребителей (туристов), например обеспечение безопасности

и удобства путешествий и упрощение валютного контроля. Либерализация будет реально способствовать расширению международных путешествий.

18. Для большинства развивающихся стран и стран с переходной экономикой прямые иностранные инвестиции имеют важное значение для развития туризма, так как они являются важным источником капитала, новых технологий и методов организации и управления, а также открывают им доступ к рынкам. Привлечению и сохранению таких инвестиций может содействовать стабильная политика, способствующая укреплению доверия иностранных инвесторов, вкладывающих средства в экономику страны. Для стимулирования индустрии туризма правительствам следует пересмотреть бюджетно-финансовую политику в отношении туристского сектора и провести необходимую бюджетно-финансовую реформу в целях содействия его росту и развитию. Правительствам необходимо также разработать и проводить в жизнь эффективную политику в отношении поощрения конкуренции в области туризма и в смежных секторах, в частности путем запрещения таких направленных на подавление конкуренции положений, как ограничительная практика организации сбыта и включение во франшизные контракты положений, касающихся импорта, а также путем запрещения злоупотребления доминирующим положением в сфере воздушных перевозок.

19. Недостаточное развитие инфраструктуры туристского сектора является серьезным препятствием для развития туризма во всех странах. В частности, длительный период планирования и строительства объектов инфраструктуры, а также трудности в финансировании довольно дорогостоящих инфраструктурных проектов могут серьезно сдерживать развитие международных путешествий и туризма. Предпринимая усилия для развития базовой инфраструктуры, например дорожной сети или систем водоснабжения, национальные правительства должны принимать меры к тому, чтобы эти объекты позволяли удовлетворять потребности не только туристского сектора, но и потребности других отраслей в данном районе, а также местного населения в целом. Развивающиеся страны должны рассматривать различные возможные варианты финансирования проектов по развитию инфраструктуры туризма, такие, как государственное финансирование, финансирование со стороны многосторонних и региональных финансовых учреждений, привлечение частного сектора по схеме "строительство-эксплуатация-передача" и прямых иностранных инвестиций. В ряде развивающихся стран, таких, как Малайзия и Таиланд, развитие инфраструктуры успешно обеспечивается частным сектором.

20. Учитывая важное значение мелких и средних предприятий для туристского сектора как развитых, так и развивающихся стран, существенно важно учитывать их предпринимательский потенциал в процессе реформы политики. Например, необходимо проводить политику, содействующую обеспечению таким предприятиям доступа к финансированию, а также улучшению предоставления промышленных вспомогательных услуг. Кроме того, инвестиционная политика должна стимулировать налаживание связей между мелкими и средними предприятиями. Правительствам следует также предоставлять налоговые льготы и осуществлять дерегулирование в целях содействия развитию и укреплению конкурентоспособности таких предприятий в туристском секторе.

21. Важно, чтобы экономические блага от туризма имели возможность использовать широкие массы населения принимающих туристов стран. Одним из способов, позволяющих обеспечить это, является поощрение туристских предприятий к найму местных жителей и ограничение найма иностранного персонала. В этой связи следует поощрять участие туристских предприятий в подготовке местных кадров.

22. Часто занятость в туристском секторе определяется сезонным характером туризма во многих местах, где туризм является основным видом экономической деятельности: как правило, это

приводит к неполному задействованию ресурсов (и сокращению числа рабочих мест) в "мертвый" сезон и дефициту ресурсов в пиковый период туристского сезона. В связи с этим перед национальными правительствами встает важная задача нахождения путей, которые позволили бы более равномерно распределять поток туристов в течение года. Национальные правительства могут здесь многое сделать для того, чтобы помочь различным туристским организациям в оценке динамики изменения международного спроса на туристские услуги и адаптации с учетом этого своей деятельности, например путем развития альтернативных форм туризма.

23. Особое внимание правительствам следует уделять развитию и регулированию туризма в прибрежных районах, где туризм нередко является основным источником дохода и занятости. Многие такие районы сталкиваются сейчас с проблемой сокращения на традиционных рынках спроса на их услуги. Во многих случаях одним из факторов, обусловивших такое неблагоприятное развитие событий, является неумелое планирование и регулирование деятельности в сфере туризма в предшествующий период, сделавшее эти районы менее привлекательными для туристов. Туризм в прибрежных районах в этом отношении в большей степени подвержен этому риску, так как в большинстве случаев речь идет о наиболее экологически уязвимых районах мира. Поскольку туризм играет важную роль в экономике большинства малых островных развивающихся государств, их правительствам предстоит решить особую задачу обеспечения баланса между растущим спросом на местные ресурсы со стороны индустрии туризма и других отраслей экономики и принимающих общин. В той мере, в какой это возможно, малым островным развивающимся государствам и другим развивающимся странам необходимо предпринимать усилия для диверсификации национальной экономики, чтобы уменьшить зависимость от туризма как источника доходов, занятости и поступлений в иностранной валюте.

С. Задачи международного сообщества в сфере экономической политики

24. Ввиду прогнозируемого стремительного роста международного туризма необходимо обеспечить согласованность международных действий. Для того чтобы полученные от туризма экономические блага более широко ощущались во всем мире, необходимо искать пути расширения участия населения в международном туризме, особенно населения развивающихся стран. Для этого необходимо предпринимать усилия по сокращению или даже устранению тарифных барьеров, сдерживающих развитие международного туризма. Например, дифференцированный для жителей страны и посетителей налог при выезде отнюдь не стимулирует зарубежные поездки жителей страны, а ограничение суммы, которую туристы могут вывозить из страны при поездках за границу, не только негативно влияет на развитие зарубежного туризма, но и ограничивает покупательную способность граждан страны во время зарубежных поездок.

25. Необходимо в контексте Генерального соглашения по торговле услугами (ГАТС) выработать дальнейшие обязательства относительно либерализации торговли туристскими услугами; возможно, понадобится даже приложение по туристским услугам, включающее такие регламентационные вопросы, как определения, конкурентные гарантии, доступ к информации, справедливое и транспарентное использование глобальных систем распределения, взаимосвязь между туризмом и воздушным транспортом и гарантии при заключении контрактов на обслуживание. Помимо этого, необходимо обеспечить полное осуществление соответствующих положений ГАТС или разработать, если это необходимо, новые положения, с тем чтобы исключить возможность использования несправедливых методов ведения конкурентной борьбы, в частности дискриминационной практики выдачи виз туристам, отдающим предпочтение определенным туроператорам и турагентам. Необходимо эффективно применять к туристскому сектору статьи IV и XIX ГАТС путем осуществления мер, эффективно способствующих расширению участия развивающихся стран в международной торговле туристскими услугами. Необходимо решать проблемы обеспечения доступности развивающихся стран, особенно наименее развитых, путем развития воздушного

сообщения и тем самым обеспечивать справедливый подход к этим странам. Необходимо оказывать развивающимся странам, особенно наименее развитым, техническую помощь - как на правительственном, так и на деловом уровнях - в подготовке к ведению в рамках таких форумов переговоров по торговле и развитию в области туризма и смежных услуг³.

26. Международным организациям и странам-донорам следует активизировать свои усилия по подготовке кадров и укреплению потенциала в области туризма в развивающихся странах, включая эффективное использование автоматических систем бронирования, глобальных систем распределения и Интернета для увеличения объема их поступлений от туризма и соблюдения международных стандартов. Необходимо проводить исследования по конкретным вопросам, представляющим интерес для развивающихся стран, таким, как утечка из туристского сектора поступлений в иностранной валюте, влияние туров с комплексным обслуживанием на финансовое положение туристского сектора развивающихся стран и разработка типовой стратегии привлечения местных общин к процессу разработки и осуществления туристских проектов и управления ими.

27. В области развития инфраструктуры международное сообщество уже играет важную роль путем предоставления финансовых средств для осуществления проектов, связанных с развитием туризма. В число этих финансовых учреждений входят, например, различные отделения Всемирного банка и учреждения Организации Объединенных Наций, такие, как Программа развития Организации Объединенных Наций. Другие международные организации, включая Всемирную торговую организацию, часто участвуют в оказании технической помощи в качестве учреждений-исполнителей. Многосторонним и региональным финансовым учреждениям следует уделять приоритетное внимание соответствующим стратегиям устойчивого - в экологическом и финансовом отношении - развития туризма и смежных отраслей, в частности финансированию проектов по развитию инфраструктуры, обеспечению современных телекоммуникационных услуг в рамках регламентационных режимов, способствующих развитию конкуренции, и мероприятиям по развитию людских ресурсов.

28. Есть ряд проблем по определению масштабов туристской деятельности, ограничивающих возможности подготовки агрегированных данных по регионам и по миру в целом и затрудняющих проведение международных сопоставлений: отсутствует общепризнанное определение различных категорий туристов, при том что есть международно признанные определения на этот счет. В этой связи национальным туристским учреждениям и статистическим управлениям всех стран следует принять определения по статистике туризма, утвержденные Статистической комиссией Организации Объединенных Наций в 1993 году. Помимо этого, нет согласованных методов определения эффективности и воздействия туризма и его взаимосвязи с другими секторами экономики. Определенным прогрессом в этой области будет представление проекта Вспомогательного счета для туризма на Всемирной конференции по измерению экономического значения туризма, которая должна состояться в 1999 году. Странам следует поддерживать эту инициативу, так как принятие и осуществление единой системы мер по учету в области туризма позволило бы точно определить роль туристского сектора в экономическом развитии и торговле. Такую систему можно было бы затем использовать в ходе международных переговоров по услугам, одним из условий проведения которых является наличие необходимых статистических и аналитических данных.

III. ТУРИЗМ И СОЦИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

29. Международный туризм может вызвать значительные социальные и культурные изменения в местах, посещаемых туристами. Хотя экономическое развитие само по себе признается в качестве важного фактора изменений в обществе, роли туризма в этой связи особое внимание уделялось в значительной степени в силу особой роли туристов и их непосредственного экономического,

социального и культурного взаимодействия с принимающими общинами. Туризм может способствовать социальному развитию благодаря тому, что он способствует созданию рабочих мест, перераспределению доходов и снижению остроты проблемы нищеты. Кроме того, улучшение физической и социальной инфраструктуры, которое обычно сопутствует развитию туризма, нередко положительно влияет на остальные области экономики, способствуя более широкому социальному прогрессу, например, в области здравоохранения и социального обеспечения.

30. В то же время развитие туризма может иметь негативные социальные и культурные последствия, когда в результате экономического развития или эффекта социальной ассимиляции местные жители подражают иностранным туристам в поведении, стиле одежды и питании. Например, занятость, связанная с необходимостью работы в разные смены, может расстроить семейную жизнь и помешать соблюдению религиозных обрядов. Другие негативные социальные издержки, такие, как злоупотребление наркотиками, детский труд и проституция, не только оказывают воздействие на местное население, но также могут нанести ущерб имиджу самого объекта туризма. Вместе с тем следует отметить, что многие негативные социальные изменения, зачастую приписываемые туризму, могут также быть результатом процесса модернизации, в частности развития и распространения средств массовой информации и коммуникации.

31. Во многих случаях воздействие туризма в значительной степени носит локальный характер: принимающие общины страдают от притока большого числа людей, роста нагрузки на ресурсы и разрушения культурных устоев общества, в том числе от негативных изменений в плане соблюдения религиозных обрядов, стиля одежды, норм поведения и традиций, возникающих в результате взаимодействия с культурой других народов. Сила этого социального воздействия зависит от таких факторов, как характер и темпы роста туризма, соотношение числа туристов и коренных жителей, сезонные тенденции и социально-культурная сопротивляемость принимающей общины, однако в местах, в которых наблюдается стремительный рост численности прибывающих туристов или в которых соотношение численности туристов и местных жителей находится на высоком уровне, она может приобретать серьезный характер. В целом такие социальные издержки и нагрузки могут быть менее обременительными, если местные жители действительно получают экономические и финансовые выгоды от местного туризма. В противном случае отношение принимающих общин к туристам может приобрести недоброжелательный и даже враждебный характер.

32. Высокий уровень активности в области туризма может невольно стать фактором, способствующим чрезмерной коммерциализации, ведущей к обеспечению или даже разрушению местных обычаев и традиций. Например, когда местные художественные промыслы, ремесла и культурные традиции адаптируются в угоду вкусам иностранцев, результатом этого может быть низкое качество кустарных изделий, нарушение этики торговли, поддельные "антикварные вещи", а также снижение культуры танца, музыки и народных праздников. Положение в области культуры может ухудшиться более серьезным образом в случае отсутствия охраны исторических памятников и зданий, при этом традиционная застройка может радикальным образом измениться или даже исчезнуть.

33. Чтобы смягчить социальные и культурные издержки, в рамках обеспечения устойчивого развития туризма необходимо учитывать экологические и социальные возможности объектов туризма в плане приема посетителей. Концепция возможностей приема туристов должна адекватным образом отражать возможности местной общины принимать туристов без подрыва или разрушения местной культуры. Достичь соответствующего баланса обычно трудно, однако без тщательного учета социально-культурных возможностей приема туристов у той или иной общины или района их культуре может быть причинен непоправимый ущерб и утрачено культурное наследие; как ни странно, успехи, достигнутые национальными туристическими агентствами в деле увеличения числа

туристов, могут в действительности привести к возникновению проблем долгосрочного характера, которые подорвут устойчивость районов туризма.

34. Вместе с тем развитие туризма может оказывать принимающим общинам содействие в восстановлении их культурного наследия благодаря созданию необходимых им финансовых стимулов для выделения соответствующих инвестиций, поощрения и сохранения их местных традиций и культурных обычаев. При обеспечении надлежащего регулирования и поощрения туризма присутствие туристов может способствовать развитию местных культур. Во многих принимающих странах развитие туризма способствовало возрождению местных кустарных промыслов и праздников, что может содействовать развитию традиционных кустарных производств и обеспечить более широкие возможности занятости, в частности для женщин.

А. Задачи индустрии туризма в области социальной политики

35. Основная задача, стоящая перед индустрией туризма, состоит в содействии достижению целей социального развития путем более строгого соблюдения основных норм трудового законодательства, уделения внимания благосостоянию трудящихся и развитию людских ресурсов, а также осуществления социальных инициатив корпорациями. Хотя правительства могут принимать и принимают законы по таким вопросам, как охрана здоровья и техника безопасности на рабочем месте, страхование здоровья и пенсии, минимальная заработная плата, обеспечение занятости женщин и молодежи, индустрии туризма необходимо заниматься решением этих проблем и принимать конкретные меры, будь то в форме более полного соблюдения существующих норм или добровольных инициатив, с тем чтобы работники и принимающие общины получали социальные, а также экономические выгоды от развития туризма. В этой связи индустрии туризма необходимо обеспечить уделение особого внимания вопросам, характерным или имеющим особую актуальность для сектора туризма.

36. За прошедшие два десятилетия туризм стал важным источником обеспечения занятости и доходов во многих развивающихся странах. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что как в развитых, так и в развивающихся странах большинство работников индустрии туризма выполняет неквалифицированную или низкоквалифицированную работу, которая плохо оплачивается, носит сезонный характер и неудобна с непостоянным с точки зрения графика работы. Индустрии туризма необходимо заняться решением проблем, связанных с поиском путей улучшения условий работы с целью повышения безопасности на рабочем месте и обеспечения более эффективного развития людских ресурсов. Обсуждение условий работы должно несомненно включать более непосредственный диалог между работодателями и работниками, при этом последние должны играть более активную роль в деле разработки и осуществления политики компаний. Частный сектор и организации трудящихся должны поддержать процесс трехстороннего сотрудничества Международной организации труда в качестве средства поощрения участия организаций работодателей и трудящихся.

37. Еще одной отличительной особенностью занятости в секторе туризма является высокая доля женщин и молодежи в рабочей силе. Во многих случаях права женщин и детей могут серьезным образом ущемляться, а сами они могут подвергаться дискриминации или эксплуатации на рабочем месте. В частности, серьезную озабоченность вызывают секс-туризм, проституция (и связанная с ней проблема ВИЧ/СПИДа) и детский труд (включая сексуальную эксплуатацию детей в коммерческих целях).

38. Туристическим предприятиям следует принять меры, с тем чтобы немедленно положить конец недопустимым формам детского труда. Одним из путей решения этой задачи является разработка для предприятий кодексов поведения в целях предотвращения детского труда и

содействия соблюдению национального законодательства о детском труде. Поскольку одним из основных факторов, обуславливающих существование детского труда и эксплуатации детей, является нищета, то туристическим предприятиям следует поддерживать деятельность, нацеленную на обеспечение пользующейся спросом на рынке труда профессиональной подготовки детей в трудоспособном возрасте и членов их семей и осуществление новаторских программ по обеспечению необходимой и полной занятости кормильцев семьи. В рамках своих организаций они также могут принять надлежащие меры в области маркетинга и рекламы туризма и обеспечить информированность работников индустрии туризма о правах женщин и детей.

39. Следует признать, что индустрия туризма приняла первые важные меры по решению этих серьезных проблем. Что касается детского труда и секс-туризма, то, например, Международная конфедерация свободных профсоюзов провозгласила в 1994 году глобальную кампанию за ликвидацию детского труда, а Международная организация предпринимателей приняла в 1996 году решение покончить с рабскими, подневольными и опасными формами детского труда и разработать соответствующие планы действий на международном и национальном уровнях, а также на уровнях отдельных отраслей и предприятий. Кроме того, туристические агентства, гостиницы и воздушные перевозчики начинают принимать непосредственные меры по борьбе с секс-туризмом: например, Всемирная федерация ассоциаций туристических агентств в результате принятия в 1994 году своей Хартии ребенка и турагента взяла на себя обязательство вести борьбу с детским секс-туризмом. В 1996 году Всемирная туристская организация провела кампанию по проблемам туризма и детской проституции в целях поощрения саморегулирования в индустрии туризма путем повышения уровня информированности о проблемах сексуальной эксплуатации в области туризма и путем сбора информации о секс-туризме и успешных мерах по борьбе с ним.

40. Индустрии туризма также необходимо решать проблемы принимающих общин, в которых они осуществляют свою коммерческую деятельность. Учитывая потенциальное социально-культурное воздействие туризма на местное население, в частности в более отдаленных и изолированных районах, пользующихся особой популярностью в рамках таких новых форм туризма, как природотуризм или экотуризм, частному сектору необходимо поощрять и стимулировать участие принимающих общин в процессе развития туризма. Без согласия принимающей общины на соответствующие виды и масштабы туризма возникающий антагонизм в отношении туристов и туризма может создать угрозу для общих целей в области устойчивого развития.

41. Туристические предприятия могут также играть полезную роль в деле поощрения просвещения как туристов, так и принимающей общины по вопросам культуры с целью сведения к минимуму социальных последствий туризма. Например, авиакомпании имеют возможность с помощью демонстрируемых в ходе полета пассажирам видео- и печатных материалов информировать их о культурных особенностях принимающих общин. Кроме того, индустрия туризма может играть важную роль в деле повышения уровня информированности туристов о серьезных проблемах детского труда, в частности сексуальной эксплуатации детей в коммерческих целях. Индустрия туризма уже располагает кодексами поведения, содержащими руководящие принципы деятельности туристических агентств и принимающих общин, которые необходимо распространять и применять в более широких масштабах.

В. Задачи национальных правительств в области социальной политики

42. Правительствам принадлежит важная роль в деле обеспечения получения максимальной выгоды от туризма и ограничения его отрицательных последствий для общества. Для достижения этой цели правительства должны проводить политику, нацеленную на развитие людских ресурсов, уменьшение остроты проблемы нищеты, улучшение социальной обеспеченности, устранение неравенства в положении мужчин и женщин и различий в получаемых доходах, а также поощрять

/...

разработку основных норм трудового законодательства. Для решения этой задачи необходим согласованный стратегический подход с участием правительств, частного сектора, неправительственных организаций, профсоюзов, принимающих общин и международных учреждений, что позволило бы гарантировать достижение целей в области социального развития на основе развития туризма.

43. Важную роль в смягчении остроты проблемы нищеты может играть создание рабочих мест в результате развития туризма, и в рамках усилий, предпринимаемых правительствами с целью стимулирования роста занятости, необходимо подчеркивать установление связей между сектором туризма и местными вспомогательными отраслями. Поскольку многие из местных туристических фирм являются, как правило, небольшими предприятиями, то правительствам необходимо создать благоприятные политические и законодательные условия для деятельности мелких и средних предприятий путем расширения их доступа к рынкам, источникам информации, возможностям профессиональной подготовки и кредитам. В этой связи должное внимание необходимо уделять созданию экономических и социальных возможностей для более широкого взаимодействия и, где это возможно и допустимо, распространению мероприятий и зон туризма на отдаленные районы с целью повышения доходов сельских общин. Внимание следует также уделить сезонному характеру занятости во многих районах туризма с целью создания альтернативных возможностей занятости в периоды спада туристической деятельности, включая обеспечение гарантий занятости и системы социальной защиты.

44. К числу социальных проблем, связанных с развитием туризма в развивающихся странах, относятся нехватка местных руководителей высшего звена и преобладание низкоквалифицированной или неквалифицированной рабочей силы в секторе туризма. Одним из средств решения этих проблем является поддержание национальными правительствами партнерских связей с индустрией туризма и гражданским обществом в деле укрепления среднего, профессионально-технического и высшего образования в целях обеспечения удовлетворения потребностей общества в области развития, а также конкретных потребностей сектора туризма.

45. При планировании развития туризма особенно необходимо сохранять исторический облик, наследие и целостность объектов туризма и соблюдать социальные и культурные нормы общества, в частности общин местного населения. С этой целью необходимо сдерживать темпы роста сектора туризма в тех случаях, когда они могут создать угрозу для местных общин и социальных ценностей. Область взаимодействия посетителя принимающей стороны является потенциально наиболее важным источником негативных социально-культурных последствий, вследствие чего необходимо стремиться к устранению возможных недоразумений и разногласий. Некоторые из серьезных проблем для социально-культурной структуры принимающих общин возникают в тех случаях, когда темпы роста числа прибывающих туристов являются слишком высокими, а к уязвимым в культурном отношении районам обеспечивается неограниченный доступ туристов. В этой связи местной общине принадлежит важная роль в решении вопроса о том, что она готова предложить, каким образом необходимо представлять ее культурное наследие и какие аспекты ее культуры должны быть вне досягаемости туристов.

46. В этой связи в настоящее время в рамках процесса планирования деятельности в области развития туризма в целом поощряется проведение кампаний повышения уровня информированности среди туристов с целью их ознакомления с теми выгодами, которые могут быть получены в результате развития туризма. Информирование общины должно быть постоянным процессом, ответственность за который должны нести национальные туристические агентства, ассоциации частного сектора и представители общественности. С целью повышения уровня информированности в вопросах культуры правительствам следует тесно сотрудничать с общинами и частным сектором, с тем чтобы обеспечить эффективное и действенное использование имеющихся финансовых средств

для развития туризма. Исходя из этого, следует выступать в поддержку расширения масштабов участия общин в процессах планирования, осуществления, контроля и оценки политики, программ и проектов в области туризма. В тех случаях, когда местные общины не принимают участия в планировании по вопросам развития туризма, могут возникнуть чувства отчуждения и эксплуатации.

47. В конечном счете, участие общин следует увязывать с общинными выгодами. Без передачи некоторых выгод из сферы туризма в распоряжение местных общин путем создания рабочих мест, возможностей предпринимательской деятельности и социальных пособий, усилия, направленные на поощрение участия общин, могут оказаться неэффективными. Осуществляемый в Зимбабве проект в рамках Программы рационального использования местных ресурсов в общинных районах и осуществляемый в Замбии проект административного управления охотничьими угодьями являются хорошими примерами того, каким образом участие общин в развитии туризма - в данном случае в борьбе с браконьерством - обеспечило финансовые выгоды и стимулы для участвующих общин при одновременном содействии развитию экологически устойчивого туризма. В рамках проекта управления охотничьими угодьями обеспечивается активное участие местных общин в природоохранной деятельности, а средства, полученные в виде сборов за пользование заповедником и участие в сафари, реинвестируются на цели развития общин и рационального использования местных ресурсов живой природы.

48. Необходимы дополнительные усилия в деле распространения информации об извлеченных уроках и передовом опыте в секторе туризма и создания стимулов, способствующих социальному развитию. Правительствам следует поощрять более широкое осуществление добровольных инициатив в промышленности как в формальном, так и неформальном секторах. Добровольные инициативы действительно свидетельствуют о росте признания корпорациями своих социальных обязанностей и обязательств.

С. Задачи международного сообщества в области социальной политики

49. Международное сообщество стоит перед проблемой содействия интересам как принимающих туристов общин, так и самих туристов. Международное сотрудничество, направленное на достижение целей социального развития в секторе туризма, должно основываться на принципах, сформулированных в ходе Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, и обязательствах стран, содержащихся в Копенгагенской декларации о социальном развитии⁴. Сектор туризма, в котором в течение двух предстоящих десятилетий прогнозируется быстрый рост производительной занятости, может вносить важный вклад в достижение многих из этих целей социального развития, если в нем будут соблюдаться основные стандарты и другие нормы, связанные с условиями труда, техникой безопасности, производственной гигиеной и социальной защитой.

50. В то же время международные усилия по поощрению соблюдения этих стандартов должны осуществляться при соответствующей технической и финансовой поддержке странам, находящимся на более низких уровнях экономического развития, которые стремятся получать более весомые выгоды от динамично развивающегося туризма. Для того чтобы дать этим странам возможность развивать конкурентоспособный сектор туризма, не нанося ущерба стандартам в области труда, может потребоваться техническое сотрудничество, необходимое для оказания помощи туристическим компаниям и малым предприятиям, особенно в странах с низкими доходами, в достижении этой цели.

51. Международное сообщество может активизировать и укреплять международное сотрудничество и системы мониторинга посредством установления и поддержания связей между правительствами,

частным сектором и заинтересованными сторонами в целях поощрения позитивных аспектов и сведения к минимуму негативных последствий туризма. В этой связи большое значение будет иметь опубликованная в 1997 году Манильская декларация по социальному воздействию туризма, которая может послужить основой для международных действий и сотрудничества. Национальные правительства наряду с частным сектором и другими заинтересованными сторонами необходимо поощрять к тому, чтобы они работали над формулированием и в конечном счете принятием глобального кодекса этики в области туризма, как это было рекомендовано в Манильской декларации. Развитие туризма в малых островных развивающихся государствах и прибрежных районах должно и впредь получать конкретную международную поддержку. В случае с малыми островными развивающимися государствами постоянная международная поддержка должна оказываться видам деятельности, связанным с развитием устойчивого туризма, что соответствует Программе действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств.

52. Международному сообществу необходимо продолжать мобилизовывать международную поддержку в целях предупреждения и пресечения связанных с туризмом злоупотреблений и эксплуатации людей, особенно женщин и детей, и других находящихся в уязвимом положении групп населения. Всемирный конгресс по вопросам коммерческой и сексуальной эксплуатации детей, состоявшийся в Стокгольме в 1996 году, принял Программу действий, призванную стать вкладом в глобальные усилия по борьбе с сексуальной эксплуатацией детей. В 1997 году участники Амстердамской конференции по вопросам детского труда опубликовали Амстердамскую декларацию, в которой шла речь о наиболее неприемлемых формах детского труда, а в ходе прошедшей в этом же году Международной конференции по вопросам детского труда была опубликована Декларация Осло, в которой рассматривался вопрос о практических действиях, нацеленных на ликвидацию детского труда. Правительства, сектор туризма, профессиональные союзы и другие заинтересованные стороны должны поддерживать эти международные усилия, нацеленные на пресечение подобной практики в секторе туризма.

IV. ТУРИЗМ И ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

53. С прогнозируемым устойчивым ростом в секторе туризма связаны грядущие природоохранные проблемы, носящие весьма серьезный характер. В целом деятельность в секторе туризма оказывает негативное воздействие на состояние окружающей среды, что связано с потреблением ресурсов, загрязнением и накоплением отходов, обусловленным развитием туристической инфраструктуры, строительством объектов, нуждами транспорта и деятельностью самих туристов. В отсутствие надлежащего планирования и управления развитие туризма может породить серьезную конкуренцию за использование земельных участков между туризмом и другими конкурирующими с ним секторами, что способно повлечь за собой рост цен на застраиваемые участки и возникновение дополнительных стимулов к ведению строительства на используемых в сельскохозяйственных целях землях. Кроме того, стихийное развитие туризма может стимулировать интенсивное или ненадлежащее землепользование, которое способно вызвать обезлесение, почвенную эрозию и утрату биологического разнообразия. Интенсивное вмешательство человека в растительный и животный мир в связи с развитием туризма может подорвать или сделать невозможными такие традиционные виды деятельности, как рыболовство, и, что, пожалуй, еще более важно, нанести непоправимый ущерб ценным экосистемам. Растущий рынок экотуризма, или природотуризма, - это еще одна вызывающая беспокойство проблема. При отсутствии надлежащего планирования и управления такие новые формы туризма способны поставить под угрозу наиболее хрупкие в экологическом отношении районы мира, включая парки и природные заповедные зоны, представляющие собой общее наследие человечества. Важные проблемы устойчивости возникают также в вопросе использования для целей туризма застроенной инфраструктуры, например в рамках

"историко-познавательного" туризма, который, среди прочего, может стать причиной городских проблем, например перегруженности транспортом, как это имеет место во многих исторических центрах городов.

54. Особую обеспокоенность вызывает вопрос об освоении для целей туризма прибрежных районов. Бесконтрольное строительство туристической инфраструктуры может привести к уничтожению девственной красоты этих районов, а эрозия, возникающая в результате строительства туристических объектов и инфраструктуры в непосредственной близости от береговой линии, может способствовать разрушению пляжей и береговой линии. Такая практика, как интенсивная добыча песка для строительства связанных с туризмом объектов, которая ведется во многих прибрежных районах, обуславливает разрушение пляжей; в прибрежных районах, где коралловые рифы были уничтожены канализационными сбросами и другим загрязнением, такое разрушение пляжей является практически необратимым.

55. Еще одной серьезной проблемой является обработка и удаление жидких и твердых отходов, образующихся в туристическом секторе, которая является особенно актуальной для менее развитых стран, не располагающих материальной инфраструктурой или возможностями обработки таких дополнительных отходов. В странах Карибского бассейна участвовавшие заходы туристических круизных судов приводят к росту объемов жидких и твердых отходов, сбрасываемых в портах. Результатом сброса необработанных отходов в окружающие сухопутные и морские районы часто является загрязнение скудных ресурсов пресной воды на суше, гибель ценной морской флоры и фауны, уничтожение коралловых рифов и оползание и эрозия пляжей. Загрязнение окружающей среды сбрасываемыми с судов отходами является одной из серьезных проблем для малых островных развивающихся государств, в которых сброс нефтепродуктов, канализационных стоков, мусора и остатков грузов проходящими круизными и торговыми судами может стать причиной загрязнения моря и береговых зон.

56. Одной из насущных проблем по-прежнему является пресная вода, и снабжение пресной водой для удовлетворения растущих потребностей сельского хозяйства, промышленности и коммунального хозяйства представляет собой все более трудную задачу в увеличивающемся количестве стран. Сектор туризма является исключительно интенсивным пользователем пресной воды, и по мере расширения масштабов туризма во всем мире проблема снабжения пресной водой, вероятно, будет усугубляться. Кроме того, эта ситуация во многих районах, где загрязнение воды не только наносит ущерб туристическим объектам, но и приводит к заражению запасов пресной воды, является еще более серьезной. Кроме того, существует вероятность того, что увеличение выбросов двуокиси углерода, связанных с энергопользованием в секторе туристического транспорта и нуждами кондиционирования воздуха и обогрева туристических объектов, приведет к усугублению загрязнения воздуха на местах и в глобальных масштабах.

57. Ирония состоит в том, что ущерб окружающей среде угрожает жизнеспособности самого туристического сектора, поскольку он прежде всего зависит от состояния окружающей среды - пляжей и гор, рек, лесов и биологического разнообразия, т.е. основных ресурсов. Так, туризм на островах зависит от состояния климата и может пострадать в результате подъема уровня моря, ведущего к затоплению береговых и некоторых внутренних районов, которое создает опасность для канализационных систем и запасов пресной воды. Привлекательность некоторых мест для туристов также страдает в результате ущерба, наносимого природному ландшафту, и потери биологического разнообразия, обусловленного деятельностью человека. Местное загрязнение атмосферы и шум, связанный с транспортными заторами в городах, также может лишить некоторые места привлекательности с точки зрения туристов.

58. Тем не менее туризм может также существенно способствовать защите окружающей среды, сохранению биологического разнообразия и устойчивому использованию природных ресурсов. Так, туристический сектор может охранять и восстанавливать свои природные богатства, такие, как парки, заказники, культурные и природные заповедники, путем обеспечения финансирования, создания природоохранной инфраструктуры и улучшения управления природоохранной деятельностью. Туризм может также способствовать расширению информированности местного населения о финансовой и общечеловеческой ценности природных и культурных богатств, стимулируя деятельность общин, направленную на восстановление их прав на природное и культурное наследие путем обеспечения защиты и сохранения окружающей среды.

А. Задачи сектора туризма в области экологической политики

59. Центральной задачей сектора туризма является переход на всех направлениях к устойчивой деятельности на основе переориентации корпоративной политики, практики и этики в целях поощрения устойчивого развития путем, в частности, более эффективного управления природоохранной деятельностью и соответствующей практикой и в тесном сотрудничестве с правительствами и гражданским обществом.

60. Жизненно важно, чтобы сектор туризма вовлекал в процесс принятия решений все заинтересованные стороны - клиентов, персонал, коммерческих партнеров и принимающие общины. В этих целях сектор туризма должен развивать партнерские отношения с принимающими общинами, правительствами и их подразделениями, другими компаниями частного сектора и международными организациями, с тем чтобы расширить перспективы для устойчивого развития туризма.

61. Предприятия сектора туризма, как крупные, так и малые, должны интегрировать системы и процедуры управления природоохранными мероприятиями во все аспекты корпоративной деятельности, с тем чтобы переориентировать свою систему управления на всех уровнях с учетом необходимости обеспечения устойчивого развития. Эта фундаментальная переориентация теории и практики управления обусловит необходимость внедрения, помимо прочего, природоохранных и социальных аудитов, оценок жизненного цикла и профессиональной подготовки персонала по вопросам, связанным с принципами и практикой устойчивого управления туризмом. Что касается оперативных изменений, то предприятия сектора туризма должны принять все необходимые меры для сведения к минимуму всех видов отходов, для сохранения энергии и охраны ресурсов пресной воды и для сокращения эмиссии вредных веществ в атмосферу. Кроме того, предприятия сектора туризма должны обеспечивать такое планирование и управление в рамках своей деятельности, которое позволит свести к минимуму потенциальные экологические последствия развития туризма, например на основе использования местных материалов и технологий, соответствующим местным условиям. Сектор туризма должен поощрять более широкое внедрение рациональных методов природопользования, особенно на многих малых и средних предприятиях, образующих "костяк" сектора туризма.

62. Посредством модификации услуг, которые она разрабатывает и предлагает клиентам, индустрия туризма может непосредственно влиять на сам характер туризма, добиваясь его устойчивости. В этой связи важным инструментом сектора туризма является маркетинг, который должен использоваться для активизации инициатив этого сектора в целях поощрения устойчивого развития посредством, в частности, расширения информированности клиентов о потенциальных экологических и социальных последствиях их отдыха и о необходимости ответственного поведения с их стороны. Индустрия туризма также все более активно интересуется возможностью рекламирования своей инфраструктуры и мест отдыха с помощью так называемой "экологической" рекламы. Однако даже в рамках существующих форм туризма предприятия сектора могут менять

свои методы разработки и предоставления туристических услуг для достижения этой цели. В целом, предприятия сектора туризма материально заинтересованы в сохранении экологических и социально-культурных ресурсов мест отдыха, которые представляют собой их основные экономические активы. Таким образом, устойчивость туризма является важной задачей всех предприятий этого сектора, независимо от их размеров или рыночной ориентации, и не ограничивается определенными "нишевыми" рынками, такими, как экотуризм.

63. Одним из важных методов достижения устойчивости в секторе туризма является саморегулирование и добровольные инициативы. В ответ на призыв к принятию мер в целях защиты окружающей среды сектор туризма разработал целый ряд природоохранных кодексов поведения и добровольных инициатив. В этой связи природоохранные руководящие принципы, разработанные Всемирным советом путешествий и туризма (ВСПТ), имеют особенно важное значение для достижения устойчивости в секторе туризма. Кроме того, внедрен ряд новаторских программ и отраслевых премий, с тем чтобы стимулировать и обеспечивать совершенствование управления и практики природоохранной деятельности в секторе туризма.

64. Так, ВСПТ осуществляет программу в области управления природоохранной деятельностью для бюро путешествий и туристических компаний и персонала курортов, которая называется "Зеленая планета". Эта программа, начатая в 1994 году, нацелена на повышение уровня экологической информированности и обеспечение компаний туристического сектора недорогими практическими методами совершенствования природоохранной деятельности. Участники программы, занимающие должности руководителей предприятий и организаций, готовы совершенствовать природоохранную практику в приоритетных областях, обеспечивая со своей стороны соблюдение норм программы "Зеленая планета" или эквивалентных руководящих принципов сектора. Программа также предусматривает вручение ежегодных премий компаниям-членам за выдающиеся достижения в области совершенствования природоохранной практики. Участники "Зеленой планеты" могут также получать удостоверения о проделанной работе, выдаваемые на основе независимой оценки усовершенствований в природоохранной практике через организацию "Сосьете женераль де сюрвианс С.А.".

65. Еще одной новаторской программой является Международная инициатива по соблюдению качества окружающей среды в гостиницах (ИХЕИ), которая была основана в 1992 году Форумом лидеров бизнеса принца Уэльского в целях поощрения рационального использования окружающей среды в гостиничном секторе. Действуя под руководством Совета, в который входят 12 крупнейших гостиничных компаний всего мира, ИХЕИ пропагандирует выгодность для предприятий рационального использования окружающей среды в международном гостиничном секторе, разрабатывает методические природоохранные материалы для каждой гостиницы, публикует посвященный экологическим вопросам ежеквартальный журнал "Зеленая гостиница" и стимулирует расширение информированности о программах ИХЕИ, направленных на обмен положительным опытом. В Азиатско-Тихоокеанском регионе действует местное отделение этой организации - Азиатско-Тихоокеанская инициатива по соблюдению качества окружающей среды в гостиницах. ИХЕИ разрабатывает руководящие принципы для размещения и проектирования гостиниц.

66. Программа "Голубой флаг", которая в настоящее время действует в 18 странах Европы, впервые была разработана во Франции в 1985 году с целью стимулировать защиту и повышение качества пляжей и береговых зон. В соответствии с этой программой на отдельных пляжах в Европе производится оценка соблюдения экологических норм посредством контроля за соблюдением стандартов, определяющих допустимую концентрацию целого ряда загрязняющих веществ на пляжах и в гаванях с точки зрения безопасности воды для купающихся. Производится также оценка соответствия пляжей нормам, касающимся уборки мусора, эксплуатации туалетов,

спасательных служб и наличия средств для оказания первой помощи, отделения друг от друга зон различных видов отдыха и этих зон - от уязвимых природных зон, а также природоохранного образования и практической деятельности. Пляжи, соблюдающие эти строгие требования, получают призы "Голубого флага", свидетельствующие о высоком уровне их эксплуатационного и природоохранного обеспечения. Успех программы побудил Фонд экологического просвещения в Европе в сотрудничестве с Программой Организации Объединенных Наций в области окружающей среды (ЮНЕП) и Всемирной туристской организацией распространить практику вручения этих наград также на страны, не относящиеся к Европе.

67. Несмотря на проведение ориентированных в правильном направлении и заслуживающих внимания инициатив в секторе туризма, нацеленных на повышение в нем стандартов управления природоохранной деятельностью и защиты окружающей среды, существуют самые широкие возможности для дополнительных усилий. В частности, если ставится задача, чтобы кодексы поведения и добровольные инициативы обеспечивали максимальное воздействие на защиту окружающей среды, то сектор туризма должен принять практические меры в целях обеспечения принятия и осуществления этих инструментов всеми предприятиями сектора туризма. Кроме того, необходимо, чтобы эти инициативы обеспечивались контролем, оценкой и отчетностью, отражающей их прогресс в достижении целей устойчивого развития в целом и защиты окружающей среды в частности.

В. Задачи национальных правительств в области экологической политики

68. Задача, стоящая перед правительствами, заключается в стимулировании развития туризма таким образом, чтобы можно было полностью использовать положительные стороны туризма в плане социально-экономического развития и осуществления экологических целей, минимально ограничивая при этом его отрицательные последствия для окружающей среды. Необходимо установить соответствующий баланс между целями развития устойчивого туризма и целями в области охраны окружающей среды; развитие устойчивого туризма не должно, в частности, затруднять или ограничивать устойчивое развитие других секторов экономики и точно так же применение нерациональной практики в смежных экономических секторах (например, в сельском хозяйстве или горнодобывающей промышленности) не должно сдерживать развитие более устойчивого туризма. В целях выполнения этой задачи следует уделять первостепенное внимание проведению такой политики в области развития туризма, которая отвечала бы требованиям в плане охраны окружающей среды. В рамках такой комплексной политики необходимо будет провести обзор регламентационных механизмов и систем экономического стимулирования и дестимулирования в целях обеспечения того, чтобы перед индустрией туризма были поставлены четкие экологические цели и задачи. Кроме того, руководящим органам следует рассмотреть вопрос о принятии необходимых мер по созданию потенциала, а также обеспечению контроля за состоянием окружающей среды и сбору данных, с тем чтобы поддержать усилия, предпринимаемые индустрией туризма и гражданским обществом в целях более эффективной охраны окружающей среды.

69. Обеспечение устойчивого туризма потребует изменений в поведении всех причастных к туризму основных групп. Поэтому главная задача правительств должна заключаться в разработке таких рамок политики, которые сделали бы возможными эти изменения и способствовали бы им. Важным направлением деятельности для правительств является в данной связи разработка национальных стратегий или генеральных планов развития туризма, в которых были бы указаны цели и направления работы для всех заинтересованных сторон. Эти стратегии и генеральные планы должны дополняться и поддерживаться соответствующими регламентационными механизмами и инструментами, которые позволяли бы проводить экологическую оценку и разрабатывать нормы и экологические стандарты в области туризма. Правительства должны обеспечивать, чтобы все

экологические нормы и меры в области экологической политики применялись ко всем видам предпринимательской деятельности в секторе туризма независимо от их масштабов или характера. Важно, чтобы все правительства, которые еще не сделали этого, должным образом рассмотрели вопрос о ратификации и осуществлении международных и региональных конвенций по окружающей среде, особенно тех конвенций, которые касаются туристической деятельности.

70. Туризм, в частности массовый туризм, должен регулироваться и в случае необходимости запрещаться в экологически и культурно уязвимых районах. Кроме того, в охраняемых районах и в местах, где природа имеет особенно разнообразный, уязвимый и притягательный характер, туризм должен разрешаться лишь в тех случаях, когда он отвечает требованиям в плане охраны природы и сохранения биологического разнообразия. В прибрежных районах, где туризм может причинять серьезный экологический ущерб, правительства должны полностью следовать принципам комплексного использования прибрежных районов. Важным инструментом устойчивого развития, который должен применяться на предварительном этапе, является анализ экологических последствий. Однако туристическую деятельность, способствующую сохранению окружающей среды, следует поощрять и развивать.

71. Ожидается, что продолжающийся активный рост туризма приведет к увеличению числа поездок, связанных со всеми формами туризма. Основным экологическим последствием такого развития событий является то, что, если его не контролировать, оно приведет к увеличению объема выбросов, отходов и загрязнения в результате связанных с туризмом перевозок. Правительства должны уделять особое внимание, в частности, отрицательным экологическим последствиям дорожного и воздушного движения и принимать меры по обеспечению того, чтобы развитие туризма опиралось на использование экологически рациональных видов транспорта. В данной связи может оказаться полезным применение комплекса экономических, технологических и управленческих методов. Например, на структуры потребления можно воздействовать путем принятия соответствующих мер в области маркетинга, ценообразования и просвещения потребителей, или же можно разработать новые формы туризма.

72. Для развития устойчивого туризма следует более широко использовать экономические рычаги. Не вызывает сомнений, что экологические показатели индустрии туризма можно улучшить путем продуманного применения различных рычагов, включая как стимулирование, так и прямое регулирование, которые способствуют нововведениям и дополняют экономическую политику. В принципе, следует отказаться от таких существующих экономических механизмов, которые стимулируют экологически нерациональную деятельность. Исчисление всех издержек, связанных с энергетическими и водными ресурсами, и определение их полной стоимости могут способствовать, в частности, обеспечению экологической эффективности в сфере туризма и получению дополнительного источника дохода, который может использоваться для стимулирования более эффективного использования этих ресурсов. В данной связи уместно следовать принципу "платит пользователь", который должен более широко применяться и поддерживаться. Следует укреплять и повышать роль банковского и страхового секторов в деле развития устойчивого туризма. Банки и страховые компании могут, в частности, способствовать развитию устойчивого туризма путем проведения такой политики, которая предусматривала бы включение экологических и социальных критериев в процедуры оценки займов, инвестиций и страховых полисов. Они могли бы помочь в финансировании экологически безопасных технологий и обеспечении стимулов для развития устойчивого туризма.

73. Принципиальное значение для обеспечения устойчивого туризма имеет развитие партнерских связей между всеми заинтересованными сторонами, и правительства могут играть в этом деле важную роль путем поощрения, поддержки и стимулирования участия и заинтересованности всех таких сторон, особенно коренных народов и местных общин, в планировании и развитии туризма

и управлении этой индустрией. Применение таких основанных на участии подходов может также побуждать предпринимателей, принимающие общины и туристов проявлять большее чувство ответственности, способствуя, например, разработке кодексов поведения и руководящих принципов и проведению на добровольных началах мероприятий в поддержку устойчивого развития.

74. Важно повышать информированность общественности об устойчивом туризме и поощрять более ответственное поведение. От туристов можно зачастую ожидать более ответственного поведения в тех случаях, когда им еще до их поездки дается возможность ознакомиться с культурой и условиями жизни принимающей общины. Для местных общин и предпринимателей просветительная работа также имеет полезное значение, поскольку они предупреждаются об экологических последствиях их деятельности и связанных с туристами мероприятий. Поэтому важно обеспечить, чтобы вопросы, касающиеся устойчивости, включались в курсы обучения на всех уровнях в интересах повышения экологической грамотности и формирования навыков, необходимых для развития устойчивого туризма. В целях обеспечения того, чтобы идея устойчивого туризма завладела вниманием всей индустрии, правительства должны в сотрудничестве с индустрией туризма разработать учебные программы и сети для обмена учебными материалами, посвященными охране окружающей среды. Кроме того, важный вклад в повышение информированности общин о вопросах, касающихся окружающей среды и устойчивости, внесли неправительственные организации, такую деятельность которых следует поддерживать.

75. Ввиду того что многие виды туристической деятельности и их последствия имеют узко локальный характер, необходимо поощрять местные органы власти к созданию соответствующего потенциала. Во многих странах местные органы власти уже имеют широкий круг обязанностей в отношении развития туризма и управления этой отраслью, и программы создания потенциала позволят им лучше осознать эти обязанности в контексте устойчивого туризма.

76. Необходимо обеспечить более эффективный контроль за ведущейся индустрией работой по развитию устойчивого туризма и представление в этой связи более подробной информации. Правительства должны побуждать индустрию туризма применять подходы, предусматривающие участие всех заинтересованных сторон, в целях создания механизмов наблюдения за ее деятельностью и информирования общественности об этой деятельности, особенно в том, что касается соблюдения индустрией туризма необязательных кодексов поведения и реализации выдвинутых на добровольных началах инициатив. В то же время местные и центральные органы власти должны расширять свои возможности по наблюдению за деятельностью индустрии туризма и разработке надлежащих показателей, которые могут использоваться при принятии ими решений.

77. Правительства должны полностью поддерживать и поощрять инициативы, добровольно выдвигаемые индустрией туризма, и способствовать более широкому применению наиболее эффективной практики предпринимателями и местными общинами. С целью побудить частный сектор выполнять свои обязанности в отношении развития устойчивого туризма следует использовать стимулы, включающие вручение премий и соответствующих сертификатов и присвоение экологических маркировок, свидетельствующих о приверженности устойчивому туризму. Примером, наглядно свидетельствующим о практической полезности такого подхода, является успешная реализация программы "Голубой флаг" в Европе.

С. Задачи международного сообщества в области экологической политики

78. Основная задача, стоящая перед международным сообществом, заключается в оказании помощи правительствам, особенно правительствам развивающихся стран, в стимулировании развития туризма в рамках устойчивого развития в целях максимального использования

потенциальных экономических и социальных благ, создаваемых туристической деятельностью, без ущерба для окружающей среды или культурного наследия.

79. Прогнозируемый рост международного туризма вызывает еще большую обеспокоенность по поводу последствий развития туризма для окружающей среды. Если не принять надлежащих мер, то, скорее всего, прогнозируемое увеличение объема международного туризма приведет, например, к активизации воздушных, морских и сухопутных перевозок, что может негативно отразиться на окружающей среде. В целях предотвращения такого развития событий международное сообщество должно решить серьезные задачи, связанные с неблагоприятным трансграничным и глобальным воздействием туризма на окружающую среду и оказанием помощи странам, в частности развивающимся странам, в повышении экологической устойчивости их индустрий туризма на национальном уровне. Поэтому для решения проблем, связанных с глобальными экологическими последствиями туризма, а также вопросов, касающихся биологического разнообразия, управления прибрежными районами и экотуризма, необходимо координировать политику и совместную деятельность на международном уровне.

80. Международное сообщество уже предприняло важные шаги в этом направлении, разработав международные, региональные и многосторонние соглашения и руководящие принципы, в которых затрагивается вопрос об устойчивом туризме. Однако теперь на их основе должны быть разработаны эффективные практические программы, которые будут осуществляться индустрией туризма, правительствами и гражданским обществом. Особое значение для обеспечения экологической устойчивости туризма имеют Конвенция о биологическом разнообразии, Берлинская декларация о биологическом разнообразии и устойчивом туризме, Декларация Мале о развитии устойчивого туризма, Сан-Хосийская декларация, Хартия устойчивого туризма, Конвенция о мировом наследии и Повестка дня на XXI век⁵ для индустрии путешествий и туризма. Кроме того, на региональном уровне важно учитывать рекомендации в отношении устойчивого развития туризма в восточноафриканских государствах и рекомендации Совета Европы в отношении общей политики развития устойчивого и экологически рационального туризма. Кроме того, продолжается разработка "Глобальных руководящих принципов в отношении биологического разнообразия и устойчивого туризма" в рамках Конвенции о биологическом разнообразии и "Принципов развития устойчивого туризма" под эгидой ЮНЕП. В этом отношении международное сообщество должно сыграть важную роль в разработке комплекса международно признанных стандартов отчетности, а также систем наблюдения и аккредитации для оценки устойчивости туристских услуг.

81. Важная роль международного сообщества заключается в оказании помощи развивающимся странам, в частности наименее развитым странам, странам с переходной экономикой и малым островным развивающимся государствам, путем предоставления на всех уровнях финансовой и технической поддержки правительствам в разработке целого ряда руководящих принципов конструктивного и эффективного планирования, кодексов добросовестной практики, регламентационных рамок и механизмов политики, призванных способствовать развитию устойчивого туризма. Такая помощь имеет крайне важное значение, в частности, для разработки комплексной национальной политики и генеральных планов в области туризма, создания потенциала, развития инфраструктуры туризма и поощрения рационального планирования туризма и управления этой индустрией. Данную помощь следует также использовать для разработки механизмов и методов оценки экологических и социальных последствий туризма на национальном, региональном и местном уровнях и поощрения осуществления комплексных программ развития устойчивого туризма, основанных на принципах рационального природопользования и социальной ответственности. В то же время международное сообщество должно оказать помощь в составлении списков таких видов и центров туристической деятельности, в рамках которых принимаются во внимание последствия туризма для экосистем и биологического разнообразия. В этой связи следует

развивать научно-техническое сотрудничество на основе информационно-аналитического механизма Конвенции о биологическом разнообразии.

82. Другая задача международного сообщества состоит в оказании помощи странам, особенно развивающимся странам, в постепенном повышении экологических стандартов и применении такой технологии, которая способствует охране окружающей среды, не приводя к чрезмерному ослаблению международной конкурентоспособности туристических предприятий. В данном контексте следует всесторонним образом поощрять такие виды туристической деятельности, в рамках которых задействуются экологически безопасные технологии, способствующие сбережению водных и энергетических ресурсов, предотвращению загрязнения, обработке сточных вод, сведению к минимуму образования твердых отходов и их утилизации. Точно так же следует поддерживать такую туристическую деятельность, которая способствует использованию общественного и немоторизованного видов транспорта. Международное сообщество должно укреплять сотрудничество в области развития, с тем чтобы поставить развитие туризма на более устойчивую экологическую основу, уделяя при этом особое внимание оказанию финансовой поддержки и принятию мер по ускорению передачи экологически безопасной технологии. Следует предпринять шаги для облегчения международного обмена информацией, опытом и техническими знаниями, особенно между развитыми и развивающимися странами.

83. Важной формой поощрения развития устойчивого туризма является региональное сотрудничество, которое заслуживает поддержки в том плане, что оно открывает возможности для регионального сотрудничества по таким направлениям, как планирование развития туризма, развитие и укрепление рынка, усиление и повышение роли национальных и региональных туристических учреждений и агентств, а также профессиональная подготовка и развитие людских ресурсов. В последние годы принимались различные меры по формированию общих региональных подходов в деле поощрения развития устойчивого туризма. Например, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана утвердила План действий по развитию устойчивого туризма в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Южнотихоокеанский совет по туризму добился успехов в своей деятельности в качестве регионального учреждения, направленной на маркетинг и пропаганду туристической привлекательности Южнотихоокеанского региона, тогда как для карибских малых островных развивающихся государств создание Карибской коалиции по туризму позволило мобилизовать ресурсы для целей совместного маркетинга.

84. Международные организации, в частности ЮНЕП и Всемирная торговая организация, сыграли важную роль в поощрении деятельности, направленной на решение проблем, связанных с экологическими последствиями туризма, и стимулирование устойчивого туризма. ЮНЕП установила плодотворные партнерские связи с отраслевыми ассоциациями на международном уровне в целях распространения информации о примерах рациональной экологической практики, в частности о кодексах поведения и экологически рациональном ведении гостиничного хозяйства. В 1997 году Всемирная туристская организация созвала Азиатско-Тихоокеанскую конференцию министров по туризму и окружающей среде и совещание лидеров мирового туризма, посвященное социальным последствиям туризма. Международное сообщество должно поддерживать программы и инициативы таких международных организаций, нацеленные на развитие устойчивого туризма.

85. Наконец, что касается проведения в 2002 году Международного года экотуризма, то Комиссии по устойчивому развитию было предложено рекомендовать Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет вспомогательные меры и мероприятия, которые будут способствовать успешному проведению этого года (резолюция 1998/40 Совета). В целях выполнения данной просьбы Комиссия должна будет организовать и поддержать консультации, посвященные определению мер и мероприятий, которые могут быть осуществлены в 2002 году. Международное сообщество и все основные группы должны полностью поддержать этот процесс и

принять в нем участие в целях обеспечения того, чтобы были достигнуты все установленные в связи с этим событием цели. Кроме того, поскольку Генеральная Ассамблея провозгласила также 2002 год Международным годом гор, Комиссия по устойчивому развитию может пожелать рассмотреть возможность увязывания некоторых мероприятий, которые будут проводиться по случаю каждого года.

Примечания

¹ World Tourism Organization, Tourism Highlights 1997 (Madrid, 1998).

² Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Международная торговля услугами, связанными с туризмом: проблемы и возможности для развивающихся стран (TD/B/COM.1/EM.6/2).

³ Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, доклад Сопредседателя экспертов по укреплению потенциала для расширения сектора туризма в развивающихся странах с уделением особого внимания туроператорам, туристическим агентствам и другим поставщикам (TD/B/COM.1/17-TD/B/COM.1/EM.6/3).

⁴ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, Копенгаген, 6-12 марта 1995 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.96.IV.8), глава I, резолюция 1, приложение I.

⁵ Всемирная туристская организация, Всемирный совет путешествий и туризма и Совет планеты Земля, Повестка дня на XXI век для индустрии путешествий и туризма (1997 год).
