



Государственно-частное партнерство в российском туризме

УДК 338.48

*А.Н. Захаров,
А.А. Игнатьев*

Мировой финансово-экономический кризис принес не только очевидные негативные последствия, но и понимание необходимости укрепления партнерства между государством и бизнесом. В период обострения мировых финансово-экономических проблем идет активный поиск решений, которые бы позволили бизнесу продолжать развитие долгосрочных проектов. Государство в условиях глобального финансово-экономического кризиса вынуждено концентрировать свои усилия на изыскании новых эффективных подходов к поддержке национального производителя на международных рынках, в том числе и в туризме.

Важным направлением реализации инновационного подхода в туризме является развитие различных форм государственно-частного партнерства: между наукой, государством, образованием и бизнесом (рис.1). Как видно из рисунка 1, наука берет на себя аналитическую функцию в инновационном партнерстве, сфера образования занимается новыми профессиональными компетенциями, как для бизнеса, так и для государственных служащих. Важной и наименее развитой формой партнерства в инновационном процессе России, на наш взгляд, является государственно-частное партнерство. Данная форма партнерства (*private partnership projects*) впервые появилась в Англии в начале 1990-х гг. В стране был принят закон, позволяющий инвесторам строить совместно с государством объекты инфраструктуры¹.

Формирование государственно-частных институтов инновационного развития в РФ возможно на основе создания определенной институциональной среды. В настоящее время это является для государства первоочередной за-

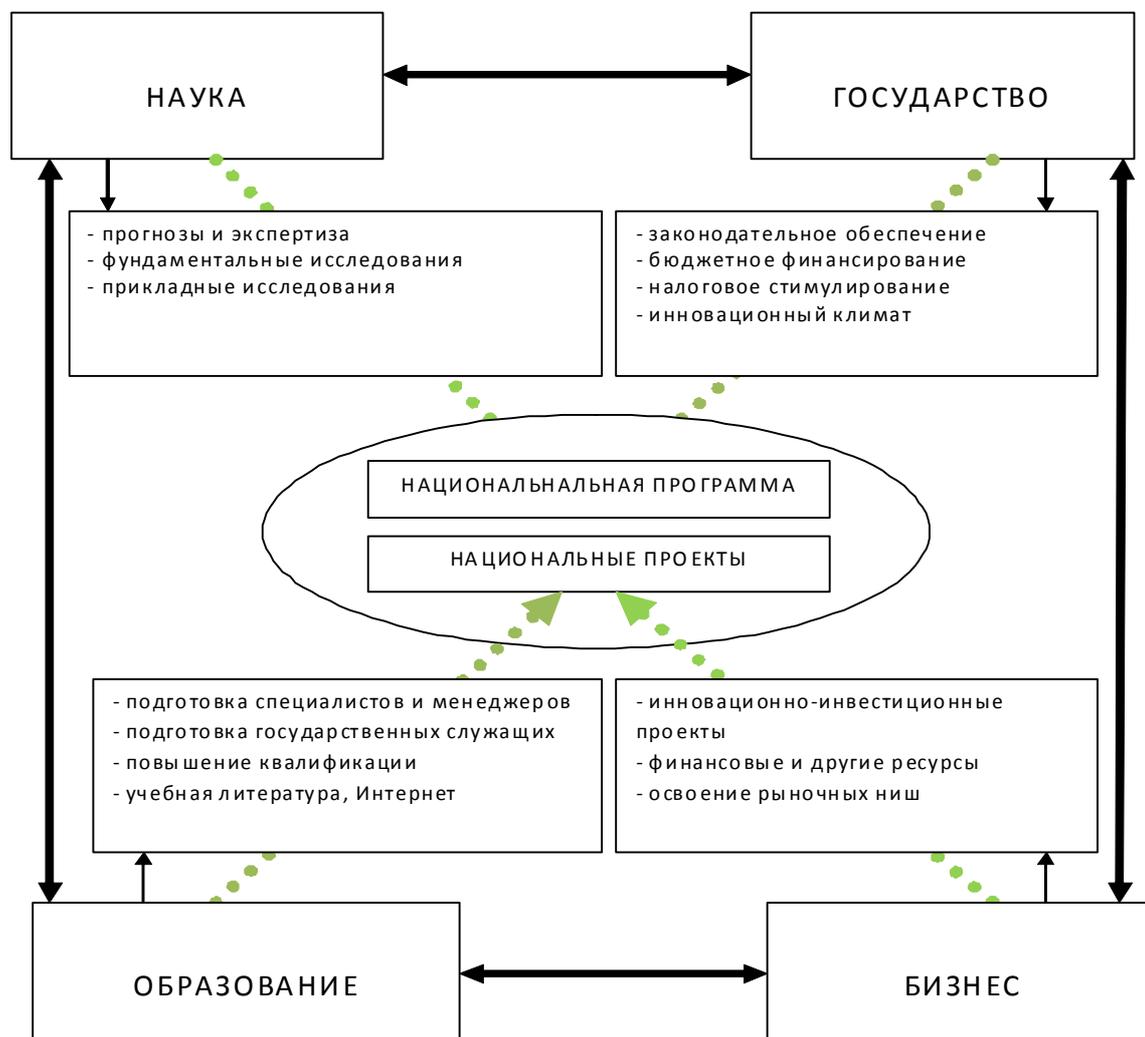
дачей, т.к. в проводимых опросах бизнеса большинство экспертов (более 81%) считают, что инвестиционный климат для государственно-частного партнерства в России менее благоприятен, чем в других странах².

В туристской отрасли, согласно Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)», государственно-частное партнерство предусматривает «эффективное взаимодействие всех органов власти, туристского бизнеса, научных и общественных организаций в реализации масштабных туристских проектов и программ, направленных на развитие туристской привлекательности регионов, увеличение внутреннего и въездного туристских потоков, повышение качества туристских продуктов»³. Несмотря на свои необъятные пространства, Россия получает только 2% своего ВПП от туризма. Для сравнения Хорватия зарабатывает таким образом почти пятую часть, Испания – 18%, а Австрия – 15%. Согласно целевой программы из 332 млрд руб. большую долю потратят на строительство новых объектов, которые привлекут бы туристов. На каждый рубль, вложенный в программу, к 2016 году государство получит больше двух рублей чистого дохода. Количество иностранных туристов за этот период увеличится в 7 раз и составит 77,3 млн человек вместо нынешних 3-4. К 2020 году, согласно прогноза Всемирного совета по туризму и путешествиям, больше всего будут тратить на развитие туризма в млн долларов следующие страны: Китай – 688, США – 489, Россия – 115, Индия – 109, Япония – 72, Австралия – 70, Бразилия – 63 и Германия – 61.



Рисунок 1

Инновационное партнерство науки, образования, государства и бизнеса.



Источник: Кузык Б.Н. Инновационное развитие России: сценарный подход. Научный доклад/ Б.Н. Кузык. Н.: Институт экономических стратегий, 2009. – 32 с. [с.29]

С 2005 г. в нашей стране начался процесс создания правовой среды партнерства государства и бизнеса с принятием федерального закона №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»⁴, регулирующего такие формы партнерства в различных сферах, в том числе и туристской. Так, туристскими объектами концессионного соглашения являются: объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения; объекты образования, культуры, спорта, объекты,

используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения.

Кроме того, объектами таких соглашений может быть транспортная инфраструктура: автомобильные дороги, объекты железнодорожного транспорта; морские и речные порты, морские и речные суда; аэродромы и аэропорты; метрополитен и другой транспорт общего пользования; а также инженерная и социальная инфраструктура. Таким образом, государство



предлагает достаточно обширную область развития совместных с бизнесом проектов в туристской отрасли. Данным федеральным законом определены две стороны концессионного соглашения: со стороны государства – *концедент*; со стороны бизнеса – *концессионер*.

Совместный государственно-частный проект в виде концессионного соглашения создается на период «...с учетом срока создания и (или) реконструкции объекта концессионного соглашения, объема инвестиций в создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения и срока окупаемости таких инвестиций, других обязательств концессионера по концессионному соглашению».

Положительной стороной документа является законодательное утверждение на федеральном уровне гарантии прав концессионера, т.е. защита интересов частного бизнеса. Данная гарантия покрывает риски бизнеса, связанные с убытками, причиненными «...в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов, в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации». Также государство обязуется защищать интересы не только отечественных инвесторов, но и иностранных инвесторов, подчеркивая, что «...иностранному юридическому лицу, гарантируются равные права, предусмотренные законодательством Российской Федерации, правовой режим деятельности, исключая применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельности продукцией и доходами».

Однако, по нашему мнению, современную институциональную базу государственно-частного партнерства в РФ необходимо расширять с учетом отраслевых особенностей. Подобное законодательство для туристской отрасли может рассматривать и страховать некоторые риски, характерные для туризма, например, влияние сезонности или колебания курсов валют на окупаемость совместных туристских проектов.

Зарубежным и отечественным опытом определены некоторые принципы успешного государственно-частного партнерства⁵:

1) совместное финансирование инновационных проектов с сохранением управления проектами со стороны бизнеса или специализированных посредников;

2) диверсификация государственной поддержки с использованием различных каналов поддержки инновационных институтов для снижения рисков провалов государства;

3) постепенная замена традиционных инновационных институтов новыми институтами на принципах большей эффективности. Считается, что важным «...механизмом повышения эффективности институтов развития является регулярная внешняя оценка реализуемых ими программ»⁶;

4) создание доверительной среды к новым институтам. Эксперты отмечают, что «проблема доверия оказывается весьма острой в условиях несовершенного рынка и неэффективного государства, когда традиционно преобладают негативные ожидания в отношении действий правительства»⁷;

5) привлечение бизнес-посредников, т.е. аутсорсинг государственной поддержки новых проектов с целью снижения риска коррупции и низкой квалификации государственных чиновников в оценке проектов;

6) замена государством финансовой поддержки другими услугами, например, информационными услугами, обучением персонала, действием в сертификации;

7) государственная поддержка не отдельных предприятий малого среднего бизнеса, а их групп или отраслевых ассоциаций⁸.

В настоящее время в туристской отрасли РФ существуют некоторые информационно-рекламные предпосылки для развития государственно-частного партнерства. Так, в 2010 г. в рамках международной выставки «Интурмаркет-2010» Федеральное агентство по туризму РФ и Всемирная туристская организация (UNWTO) провели для широкой аудитории обучающий семинар по вопросам развития государственно-частного партнерства в туризме, механизмам формирования данных партнерств, а также выработке практических рекомендаций по использованию зарубежного опыта в России⁹.

Можно выделить два направления реализации государственно-частного партнерства в российском туризме:



1) формирование особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа;

2) создание туристских кластеров.

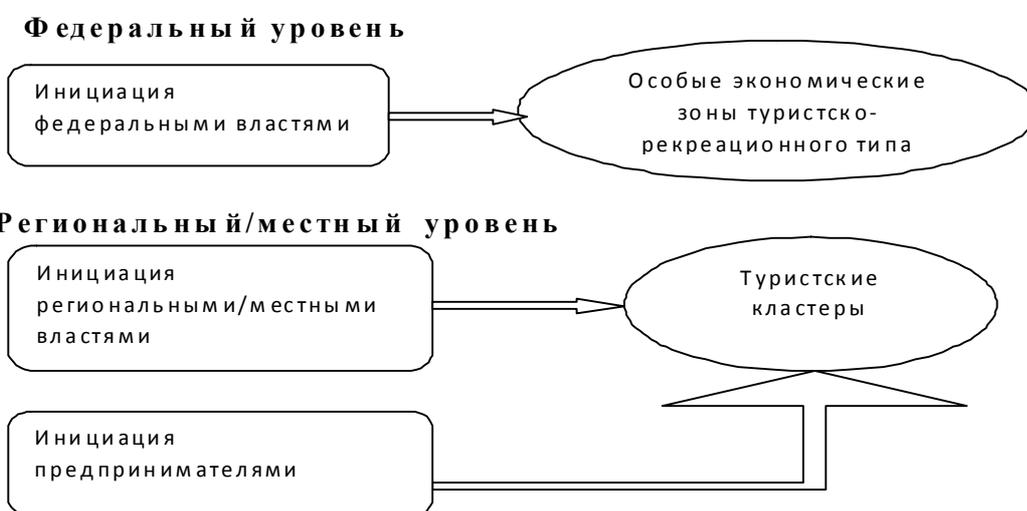
Эксперты отмечают основные «барьеры» быстрого формирования государственно-частных партнерств в нашей стране: для создания особых зон – сложно преодолеть все препятствия (например, конкурсный отбор) и достичь федерального уровня; для кластеров – необходимы определенные компетенции (лоббистские и финансовые) представителей бизнеса, которые позволят им решить все согла-

сования на первоначальном этапе создания кластера. Поэтому идеальным вариантом зарождения кластера является его инициация со стороны региональных или местных властей¹⁰.

Если проводить сравнительный анализ данных направлений партнерства, следует отметить, что особые экономические зоны создаются на уровне Правительства РФ подписанием Соглашения и регламентированы федеральным законом, а кластеры являются более свободной формой партнерства (рисунок 2).

Рисунок 2

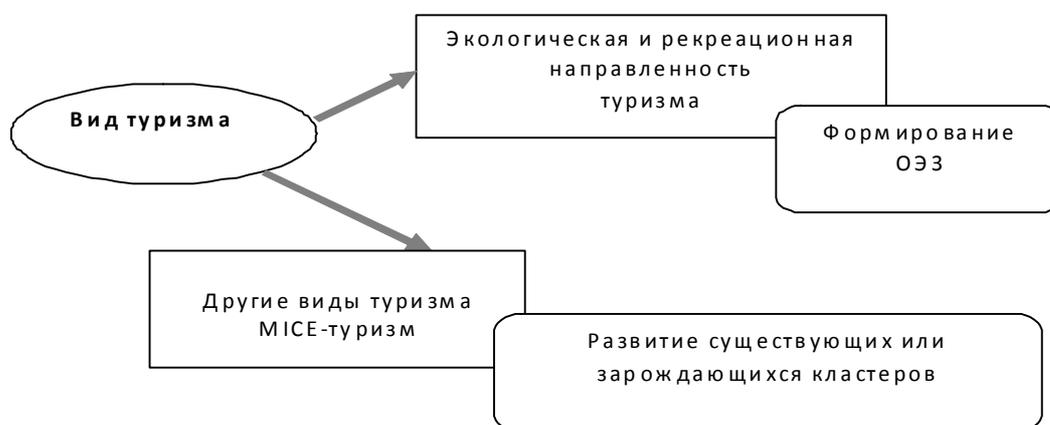
Уровни формирования государственно-частных партнерств в туризме.



Источник: составлено авторами

Рисунок 3

Методический подход к формированию основных форм партнерства в туризме.



Источник: составлено авторами



Учитывая особенности туризма, как сферы взаимодействия отраслей, можно предложить следующий подход к реализации государственно-частного партнерства в туризме (рис.3). По мнению авторов, т.к. на федеральном уровне законодательно определены ОЭЗ туристско-рекреационного типа, то они должны в большей степени создаваться на территориях с узко экологической направленностью, т.е. концептуально должны удовлетворять конечные потребности в отдыхе и релаксации туристов. Кластеры, в свою очередь, более «свободная» в законодательном смысле форма, соответственно, в основе их создания должно быть заложено оптимальное сочетание интересов участников кластера.

Рассмотрим перспективы формирования государственно-частного партнерства в туристской отрасли РФ.

Первое направление развития государственно-частного партнерства: формирование особых экономических зон туристско-рекреационного типа. С 2007 г. в России формируются 7 особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа в следующих регионах РФ: Калининградской области, Иркутской области, Краснодарском крае, Ставропольском крае, Алтайском крае, Республике Алтай, Республике Бурятия¹¹. В 2010 г. Правительством РФ принято решение о создании новой ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территории острова Русский г. Владивостока Приморского края¹².

В настоящее время актуальным является разработка методик для определения приоритетности бюджетного финансирования и инвестиционной привлекательности территорий для создания ОЭЗ. Основным требованием к данным методикам должен выступать комплексный подход. Так, с точки зрения географов, одним из подходов оценки привлекательности для развития данных территорий может выступать комплексный рекреационно-географический анализ регионов для принятия решений относительно финансирования ОЭЗ (таблица 3).

В таблице 1 приведены основные критерии, по которым оценивались регионы. Проведенный данными исследователями анализ показал, что по многим критериям наиболее благоприятными регионами для создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа являются Республика Алтай, Алтайский край, Краснодарский край. Реально в условиях кризиса в 2009 г.

финансирование из федерального бюджета получили Республика Алтай, Алтайский край и Республика Бурятия. Таким образом, авторы методики отмечают, что благоприятные регионы по совокупности интегральных показателей совпали с финансируемыми регионами на 70%¹³.

По нашему мнению, выбор региона для финансирования должен включать не только комплексный рекреационно-географический анализ, но и оценку его инновационного потенциала. Например, проведенные исследования показали, что пока инновационной самостоятельностью обладают 11 регионов РФ (см. приложение 3): Московская область, Москва, Санкт-Петербург, Самарская область, Нижегородская область, Калужская область, Свердловская область, Новосибирская область, Томская область, Челябинская область, Воронежская область¹⁵.

Следующие регионы практически не располагают ресурсами для инновационного развития: Псковская область, Республика Адыгея, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия, Астраханская область, Оренбургская область, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Читинская область, Еврейская автономная область, Чукотский автономный округ¹⁶.

С другой стороны, согласно отраслевому программному документу – Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г., по уровню туристского предложения регионы страны могут быть распределены на три группы¹⁷:

1 группа: регионы с высоким уровнем развития туристского продукта – Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, район Кавказских Минеральных вод, Краснодарский край, Калининградская область, регионы Золотого Кольца;

2 группа: регионы со средним уровнем развития туристского продукта – Северо-Западный регион, Тверская область, Центральная Россия, Татарстан, Поволжье, такие республики Северного Кавказа, как Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария, Ростовская область, Иркутская область, Приморский край, Камчатка, Мурманская область, Ханты-Мансийский автономный округ;



Таблица 1

Комплексный рекреационно-географический анализ регионов создания ОЭЗ ТРТ¹⁴

	Природные ресурсы	Экологическое состояние	Культурно-исторические ресурсы	Социально-экономические ресурсы	Сумма баллов	Итоговое место	Интегральная оценка степени благоприятности
Республика Бурятия	2	6	4	2	14	5	2
Иркутская область	1	3	3	6	13	6	2
Республика Алтай	6	7	7	1	21	1	4
Алтайский край	5	5	7	4	21	2	4
Ставропольский край	3	4	5	5	17	4	3
Краснодарский край	7	1	5	7	20	3	4
Калининградская область	4	2	1	3	10	7	1

3 группа: регионы с недостаточным уровнем развития туристского продукта, но обладающие значительным потенциалом для перспективного развития: прибрежные территории Каспийского и Азовского морей, районы Крайнего Севера (Арктика, Земля Франца-Иосифа), Дальневосточный регион (Курилы, Командорские острова, Якутия, Хабаровский край, Чукотка, Магаданская область), Западная Сибирь (Алтай, Красноярский край и др.), Тува (п.Кунгуртуг, озеро Тере-Холь, крепость Пор-Бажын), Бурятия, Урал.

Таким образом, в качестве одного из подходов при выборе региона для финансирования в сфере туризма, можно использовать сопоставление таких параметров, как инновационный потенциал региона и уровень туристского предложения (рис.3). Однако в таком сравнении возникает спорный вопрос, какие регионы финансировать: регионы, в которых нужно развивать практически всю инфраструктуру, или регионы, в которых необходима небольшая поддержка для развития туризма при достаточном инновационном потенциале. По мнению авторов, финансирование можно проводить в два этапа:

1 этап – оптимальным решением по распределению бюджетных средств будет второй вариант – финансирование регионов с достаточным инновационным потенциалом для раз-

вития не только туризма, но и других отраслей (рис.4, серый цвет);

2 этап – финансовая поддержка регионов с низким инновационным потенциалом и уровнем развития туризма (рис.4, белый цвет).

Так, Краснодарский край, с одной стороны, относится к региону с высоким уровнем развития туристского продукта, но с инновационным потенциалом ниже среднего уровня. Данный регион целесообразно финансировать на втором этапе. Другие примеры: Иркутская область, Республика Саха (Якутия), Хабаровский край обладают средним уровнем инновационного потенциала, но являются регионами со средним и недостаточным уровнем развития туристского продукта. Следовательно, согласно предложенному подходу, оптимальным будет первоначально поддержать именно данные регионы.

Также, в качестве подходов к оцениванию регионов для финансирования регионов можно пользоваться различными системами Министерства финансов РФ (Минфин РФ), позволяющими совершенствовать бюджетную политику в регионах. Так, например, в 2004 г., согласно приказу Минфина РФ был создан Фонд реформирования региональных и муниципальных финансов¹⁸, который предлагал программы реформирования финансов через ежегодные ин-



дикаторы с последующим выделением субсидий на данные цели. При достижении ежегодных индикаторов регионам выделялся очередной объем финансирования¹⁹.

Данная система финансирования регионов была апробирована и действует в настоящее время. Например, согласно одному из последних докладов Минфина РФ, среди ранее отобранных регионов, Республиками Дагестан и Северной Осетией (Алания), а также городом Владикавказ не в полном объеме были выполнены условия предоставления субсидий. В связи с этим, финансовые средства были перераспределены между другими регионами, которые выполнили в полном объеме соответствующие этапы программ реформирования региональных и муниципальных финансов²⁰. Важно, по мнению автора, что информационно-методическая база оценивания и результатов находится в свободном доступе на официальном сайте Минфина РФ. Это позволяет повысить прозрачность распределения общественных финансовых ресурсов.

Примечания:

¹ Кузин В.И., Зуев С.Э. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010, с.100

² Воротников А.М., Королев В.А. Оценка состояния государственно-частного партнерства в регионах (по результатам мониторинга). – М.: Издательский дом Государственного университета – Высшей школы экономики, 2009, с.7

³ Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)»/ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230-р. <http://government.ru/gov/results/11494/>

⁴ В ред. Федеральных законов от 08.11.2007 N 261-ФЗ, от 04.12.2007 N 332-ФЗ, от 30.06.2008 N 108-ФЗ, от 17.07.2009 N 145-ФЗ, от 17.07.2009 N 164-ФЗ, от 02.07.2010 N 152-ФЗ

⁵ Экономика отраслевых рынков и политика государства: Учебник / Н.Л. Пахомова, К.К. Рихтер. – ЗАО «Издательство «Экономика», 2009, с.702-706

⁶ Экономика отраслевых рынков и политика государства: Учебник / Н.Л. Пахомова, К.К. Рихтер. – ЗАО «Издательство «Экономика», 2009, с.705

⁷ Там же, 2009, с. 705

⁸ Там же, 2009, с.702-706

⁹ http://www.ratanews.ru/news/news_21122009_8.stm

¹⁰ Кластер-блокбастер//Секрет фирмы. - №7. – 2010. – С.64-69

¹¹ www.rossoez.ru - Официальный сайт Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами

¹² http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sectors/specialEconomicAreas/doc20100401_04

¹³ Кружалин В.И., Кардашева Е.М. Сравнительный рекреационно-географический анализ регионов создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа//Туризм и рекреация: фундаментальные и прикладные исследования: Труды IV Международной научно-практической конференции. МГУ им. М.В. Ломоносова, географический факультет, Москва, 28-29 апр. 2009 г. – М.: Диалог культур, 2009, с.368

¹⁴ Кружалин В.И., Кардашева Е.М. Сравнительный рекреационно-географический анализ регионов создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа//Туризм и рекреация: фундаментальные и прикладные исследования: Труды IV Международной научно-практической конференции. МГУ им. М.В. Ломоносова, географический факультет, Москва, 28-29 апр. 2009 г. – М.: Диалог культур, 2009, с.363-369

¹⁵ Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. – М.: Наука, 2005, с.288.

¹⁶ Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. – М.: Наука, 2005, с.288

¹⁷ <http://www.russiatourism.ru/files/STRATEGIA.doc>

¹⁸ http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform_fund/

¹⁹ Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт / А.Н. Беляев, Е.С. Кузнецова, М.В. Смирнова, Д.Б. Цыганков. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005, с.14

²⁰ Информация о результатах распределения в 2009 году субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов/http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform_fund/

Продолжение статьи см. в одном из следующих номеров журнала