

УДК 334.72:338.48 (575.2) (04)

## РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ТУРИЗМЕ

А.А. Игнатьев

Рассмотрены механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП) в туризме как одного из путей укрепления конкурентоспособности страны в условиях глобального экономического кризиса.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство (ГЧП); туристская отрасль; государственное регулирование туризма; концепция и стратегия развития туризма; инновации в туризме.

Формирование государственно-частных институтов инновационного развития в РФ возможно на основе создания определенной институциональной среды. В настоящее время это является для государства первоочередной задачей. В туристской отрасли, согласно Концепции федеральной целевой программы “Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2016 гг.)”, 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” [1].

Несмотря на свои необъятные пространства, Россия получает от туризма только 2 % своего ВВП. Для сравнения, Хорватия зарабатывает таким образом почти пятую часть, Испания – 18 %, а Австрия – 15 %. Согласно целевой программе, из 332 млрд руб. большая доля финансовых средств будет потрачена на строительство новых объектов, которые привлекут бы туристов. На каждый рубль, вложенный в программу, к 2016 г. государство получит больше двух рублей чистого дохода.

С 2005 г. в нашей стране начался процесс создания правовой среды партнерства государства и бизнеса. С принятием федерального закона “О концессионных соглашениях” №115-ФЗ от 21 июля 2005 года [2], были отрегулированы формы партнерства в различных сферах, в том числе и в туристской.

На основе зарубежного опыта определены принципы успешного государственно-частного партнерства:

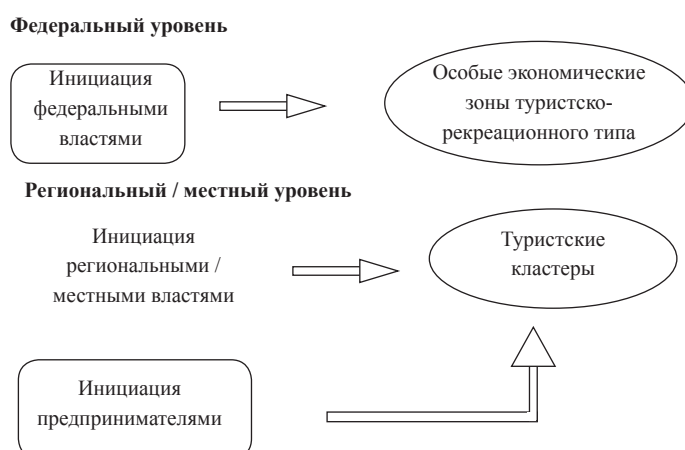
- совместное финансирование инновационных проектов с сохранением управления проекта-

ми со стороны бизнеса или специализированных посредников;

- диверсификация государственной поддержки с использованием различных каналов поддержки инновационных институтов для снижения рисков провалов государства;
- 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.” [3, с. 705];
- 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.” [3, с. 705];
- привлечение бизнес-посредников, т.е. аутсорсинг государственной поддержки новых проектов с целью снижения риска коррупции и низкой квалификации государственных чиновников в оценке проектов;
- замена государством финансовой поддержки другими услугами, например, информационными услугами, обучением персонала, содействием в сертификации;
- государственная поддержка не отдельных предприятий малого среднего бизнеса, а их групп или отраслевых ассоциаций.

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

1. Формирование особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа.
2. Создание туристских кластеров.



Источник. Составлено автором.

Рисунок 1 – Уровни формирования государственно-частных партнерств в туризме

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 1).

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 семь особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа в следующих регионах РФ: Калининградской, Иркутской областях; Краснодарском, Ставропольском, Алтайском краях; Республиках Алтай и Бурятия [4]. В 2010 г. Правительством РФ принято решение о создании новой ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территории острова Русский в г. Владивосток Приморского края [5].

В настоящее время актуальной 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.

Проведенный анализ показал, что по многим критериям наиболее благоприятными регионами

для создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа являются Республика Алтай, Алтайский и Краснодарский края. Реально в условиях кризиса в 2009 г. финансирование из федерального бюджета получили Алтайский край, Республика Алтай и Республика Бурятия. Таким образом, авторы методики отмечают, что благоприятные регионы по совокупности интегральных показателей совпали с финансируемыми регионами на 70 % [6, с. 368].

По мнению автора, 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 самодостаточностью обладают 11 регионов РФ: Московская область, Москва, Санкт-Петербург, Самарская, Нижегородская, Калужская, Свердловская, Новосибирская, Томская, Челябинская и Воронежская области.

С другой стороны, согласно отраслевому программному документу – Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2015 г. – по уровню туристского предложения регионы страны могут быть распределены на три группы [7].

*1-я 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-я 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, Мурманская и Иркутская

области, Приморский край, Камчатка, Ханты-Мансийский автономный округ.

*3-я 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 подхода при выборе региона для финансирования в сфере туризма, можно использовать сопоставление таких параметров, как инновационный потенциал региона и уровень туристского предложения. Однако в таком сравнении возникает спорный вопрос, какие регионы финансировать: регионы, в которых нужно развивать практически всю инфраструктуру, или регионы, которым необходима небольшая поддержка для развития туризма при достаточном инновационном потенциале. По мнению автора, финансирование можно проводить в два этапа:

*1 этап* – оптимальным решением по распределению бюджетных средств будет второй вариант – финансирование регионов с достаточным инновационным потенциалом для развития не только туризма, но и других отраслей.

*2 этап* – финансовая поддержка регионов с низким инновационным потенциалом и уровнем развития туризма.

В качестве подходов к оцениванию регионов для финансирования регионов можно также 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 финансов [8], который предлагал программы реформирования финансов через ежегодные индикаторы с последующим выделением субсидий на данные цели. При достижении ежегодных индикаторов регионам выделялся очередной объем финансирования. 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 Северная Осетия (Алания), а также городом Владикавказ не в полном объеме были выполнены условия предоставления субсидий. В связи с этим, финансовые средства были пере-

распределены между другими регионами, которые выполнили в полном объеме соответствующие этапы программ реформирования региональных и муниципальных финансов [9].

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.

*Второе направление реализации государственного-частного партнерства в туризме: создание туристских кластеров.* В настоящее время актуальность кластерного подхода связана с возможностью создания благоприятных условий эффективного функционирования хозяйственной деятельности и стимулирования деловой активности регионов, обладающих высоким инновационным и производственным потенциалом. Если обратиться к понятию кластера, М. Портер дает следующее определение кластера: “Кластер, или промышленная группа – это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга” [10, с. 207]. Такое же определение кластеру дается и в Концепции федеральной целевой программы “Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2016 гг.)”, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации № 1230-р от 19 июля 2010 г.

Кластерный анализ предполагает именно системное рассмотрение взаимодействия отраслей для решения различных задач: регионального и отраслевого развития, перехода экономики на инновационный путь развития и т. д. Объединение усилий в рамках кластера на отраслевом и межотраслевом уровнях помогает повысить общую конкурентоспособность предприятий.

В связи с тем, что кластеры привязаны к особенностям той или иной территории, во многих стратегиях социально-экономического развития регионов акцент делается не на отраслевой подход к развитию, а на кластерный подход, как, например, в Самарской области [11].

В нашей стране основы кластерной политики на национальном уровне заложены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [12] Разработка и реализация кластерной политики является основой инновационного развития национальной экономики, ее модернизацией в соответствии с меняющейся конъюнктурой международного рынка. Однако необходимо решение следующих задач, затрагивающих отраслевые и региональные проблемы:

- систематизация тенденций формирования туристских кластеров в регионах России;
- сравнительный анализ создаваемых в России туристских кластеров и выявление проблем их формирования;
- обоснование кластерной логики, показывающей системные взаимосвязи между отраслями в туристском комплексе;
- разработка методики выявления туристских кластеров, механизмов их инициации и развития на уровне региона;
- обоснование необходимости изменений в институциональной среде региона и страны;
- разработка рекомендаций по формированию новых управленческих компетенций со стороны региональной туристской администрации;
- разработка рекомендаций по созданию региональных целевых программ развития туризма нового поколения, согласующихся с общей инновационной политикой страны.

В настоящее время в регионах России начался процесс формирования туристских кластеров. Положительным моментом является институциональное подкрепление кластерной политики на уровне региона. Так, в Концепции развития туризма в Республике Бурятия на период до 2010 года определено развитие кластера туризма, который "...включает ряд отраслей промышленности, сельского хозяйства, сферы услуг, деятельность которых кроме целей производства товаров и услуг для населения, направлена, в том числе, и на производство товаров и услуг для целей туризма [13].

В рамках кластерного подхода наиболее удачными решениями относительно создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа можно признать территорию Калининградской области, где формируются четыре типа ОЭЗ: промышленно-про-

изводственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые зоны; а также территорию острова Русский, обладающей, с одной стороны, курортным потенциалом, а с другой – в данном регионе правительство РФ планирует создание современной транспортной и энергетической инфраструктуры в рамках подготовки к саммиту Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) во Владивостоке.

В связи с этим целесообразной, по мнению автора, будет реализация кластерного подхода в туризме в комплексе с другими видами кластеров (рисунок 2). Так как кластеры выступают точками экономического роста, а туристская отрасль в национальной экономике пока не является высокоприоритетной, следовательно, логика создания туристских кластеров должна быть такой: элементы туристского продукта или туристской инфраструктуры (например, гостиницы) создаются в рамках формирующихся кластеров как дополняющие и усиливающие элементы этих кластеров.

Например, в регионах, обладающих значительным инновационным потенциалом с промышленной (производственной) направленностью, оптимальной будет туристская кластеризация для МЦСЕ-туризма с его дальнейшим развитием: туристская инфраструктура для делового туризма. В регионах с непроизводственной направленностью наиболее подходящим вариантом будет создание туристского кластера с инфраструктурой для экологического туризма. В большинстве случаев создание туристских кластеров в РФ будет следующим этапом после создания других кластеров в регионе. Это можно объяснить тем, что туризм – сезонное явление, и многие регионы РФ обладают сложными климатическими условиями не только для круглогодичного функционирования



Источник. Разработано автором.

Рисунок 2 – Модель создания туристских кластеров в регионе

туристского комплекса, но и для сезонного предоставления туристских услуг. Поэтому оптимальный вариант на данном этапе развития – создание туристских кластеров в регионах РФ не как основных точек экономического роста, а как сопутствующих кластеров, усиливающих общую конкурентоспособность региона.

Также относительно приведенной модели (рисунок 2) следует отметить, что, во-первых, региональный уровень – наиболее оптимальный для разработки и реализации кластерной политики. Во-вторых, в регионе должна быть принята кластерная стратегия развития, консолидированная с традиционными региональными и отраслевыми политиками. В-третьих, как подчеркивалось выше, инициация создания кластера со стороны региональной администрации – наилучший вариант для преодоления правовых барьеров. В-четвертых, в некоторых регионах РФ имеются примеры реализации смешанной кластерной политики.

В заключение следует отметить, что для успешной реализации кластерной политики в туризме требуется более активная рекламно-информационная поддержка.

В целом можно сформулировать следующие основные этапы создания туристских кластеров и развития данной формы государственно-частного партнерства:

- определение инновационного потенциала региона. Определение точек экономического роста. Оценка развития региона и туристского потенциала;
- отраслевой анализ региона: приоритетные отрасли и возможности их взаимодействия с туризмом. Родственные и поддерживающие отрасли;
- определение потенциала кластеров в регионе и прилегающих территориях/регионах;
- создание модели кластера: границы кластера; ядро кластера; вертикальные и горизонтальные связи ядра кластера; модель государственно-частного партнерства;
- инициализация туристского кластера.

Таким образом, развитие государственно-частного партнерства в туризме требует, во-первых, создания благоприятной институциональной среды, во-вторых, разработки специальных методик по инициации и развитию различных форм партнерств в туризме.

Современная государственная и региональная власть в туристских кластерах берет на себя координирующую функцию, выступает активным инициатором и участником инновационных кластеров предприятий. В связи с этим необходима активация деятельности национальных и региональных струк-

тур, формирование новых ключевых управленческих компетенций, благоприятствующих взаимодействию с бизнесом, т. е. совершенствование организационно-экономического механизма регулирования отрасли.

#### Литература

1. Концепция федеральной целевой программы “Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2016 гг.)”. Утверждена Постановлением Правительства РФ № 1230-р от 19 июля 2010 г. URL: <http://government.ru/gov/results/11494/>
2. В ред. Федеральных законов № 261-ФЗ от 08.11.2007; № 332-ФЗ от 04.12.2007; № 108-ФЗ от 30.06.2008; № 145-ФЗ от 17.07.2009; № 164-ФЗ от 17.07.2009; № 152-ФЗ от 02.07.2010.
3. Экономика отраслевых рынков и политика государства: учебник / Н.Л. Пахомова, К.К. Рихтер. М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2009. 815 с.
4. Официальный сайт Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами. URL: <http://www.rossoez.ru>
5. [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/specialEconomicAreas/doc20100401\\_04](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/specialEconomicAreas/doc20100401_04)
6. Кружалин В.И. Сравнительный рекреационно-географический анализ регионов создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа / В.И. Кружалин, Е.М. Кардашева // Туризм и рекреация: фундаментальные и прикладные исследования: тр. IV Междун. науч.-практ. конф. МГУ им. М.В. Ломоносова, географический факультет. Москва, 28–29 апреля 2009 г. М.: Диалог культур, 2009. 712 с.
7. <http://www.russiatourism.ru/files/STRATEGIA.doc>
8. [http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform\\_fund/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform_fund/)
9. Информация о результатах распределения в 2009 году субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов: URL: [http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform\\_fund/](http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform_fund/)
10. Портер М.Э. Конкуренция: учебн. пособие / М.Э. Портер; пер. с англ. М.: Изд. дом “Вильямс”, 2000. 495 с.
11. Кластерная стратегия: от теории – к практике. <http://www.economy.samregion.ru/press-center/offvistupleniya/17947/>
12. [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp\\_2008\\_N1662\\_red\\_08.08.2009](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/fcp/rasp_2008_N1662_red_08.08.2009) Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 N 1121-р).
13. Официальный сервер органов государственной власти Республики Бурятия. URL: <http://egov-buryatia.ru>