

---

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕГИОНАЛЬНОМ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОМ КОМПЛЕКСЕ

© 2015 Дмитриев Юрий Алексеевич

доктор экономических наук, профессор

Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

600000, г. Владимир, ул. Горького, д. 87

© 2015 Шустров Леонид Иванович

кандидат экономических наук, доцент

Владимирский филиал

Российской академии народного хозяйства и государственной службы

при Президенте Российской Федерации

600017, г. Владимир, ул. Горького, д. 59а

© 2015 Байков Алексей Викторович

Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

600000, г. Владимир, ул. Горького, д. 87

E-mail: shli281512@gmail.com

Важнейшей предпосылкой перевода российской экономики и ее региональных хозяйственных систем на инновационный тип развития является активное использование потенциальных возможностей государственно-частного партнерства (ГЧП). В современных условиях возрастает роль ГЧП в реализации экономически и социально значимых проектов в регионе, в том числе в развитии туристско-рекреационного комплекса.

*Ключевые слова:* государственно-частное партнерство, туристско-рекреационный комплекс, объекты туристской инфраструктуры, особые экономические зоны, кластеры.

Каждый субъект Российской Федерации представляет собой относительно обособленную территориальную часть экономической системы государства, которая преследует цель сделать жизнь ее жителей максимально комфортной. Качество жизни населения, как один из основных показателей этой комфортности, имеет такие составляющие, как качество питания, жилья, состояние инфраструктуры, качество услуг здравоохранения, культуры и другие нужды. Однако зачастую эта задача для региональных властей оказывается трудно решаемой из-за многих проблем и ограничений, одним из которых является дефицит различных ресурсов. Самым перспективным выходом из данной ситуации является реализация различных региональных проектов с применением механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП).

На начальном этапе развития партнерских отношений необходимо определить приоритетные отрасли для реализации проектов ГЧП. Важной предпосылкой к этому является признание того

факта, что практика ГЧП используется, прежде всего, в тех случаях, когда самостоятельное осуществление проекта публичной или частной стороной оказывается невозможным в силу ограниченности их ресурсов. Сферой применения ГЧП в большинстве случаев выступает круг объектов инфраструктуры, характеризующихся технологической сложностью и территориально ограниченным рынком сбыта полезного продукта, производимого с их помощью. Вот почему при оценке отраслевых приоритетов реализации проектов ГЧП, прежде всего, необходимо учитывать потребности субъекта Федерации и муниципальных образований в объектах инфраструктуры. В основе порядка определения наиболее значимых отраслей для проектов ГЧП в субъекте Федерации могут лежать приоритеты, зафиксированные в его долгосрочных или среднесрочных программных документах. С целью полной реализации этих приоритетов требуется в первую очередь осуществлять на началах ГЧП те проекты,

которые объективно нуждаются в софинансировании из внебюджетных источников и при этом представляют коммерческий интерес для частных инвесторов. Такого рода проектам следует присваивать статус приоритетных проектов ГЧП<sup>1</sup>.

Анализ Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2030 г. показывает, что одним из наиболее значимых направлений развития региона на перспективу является туризм. Этот вектор развития экономики региона можно считать приоритетным по ряду причин. Владимирская земля обладает богатым историко-культурным наследием. В стране и мире регион хорошо известен такими брендами, как Суздаль, Муром, Гусь-Хрустальный, Владимиро-Суздальский музей-заповедник, Церковь Покрова на Нерли, Мещера, малое “Золотое кольцо”. Развитию туризма способствует хорошая транспортная доступность объектов историко-культурного наследия и близость московской агломерации<sup>2</sup>. Развитие туристско-рекреационного направления можно рассматривать в качестве “локомотива” для экономики региона. Развитие данной отрасли позволит повысить инвестиционную привлекательность экономики региона в целом и его

территорий. По данным табл. 1 видно, что область имеет высокие показатели производственного, финансового и природно-ресурсного потенциала для развития туристической отрасли.

На II Экономическом форуме “Владимирская область - территория динамичного развития” в 2014 г. внимание руководителей бизнес-структур, глав исполнительных органов государственной власти, местного самоуправления, инвесторов было обращено на перспективность разработки и реализации инвестиционных проектов в сфере туризма и отдыха во Владимирской области с применением механизмов ГЧП<sup>3</sup>. Целесообразность использования этих механизмов вызвана ограниченностью собственных ресурсов всех участников этой сферы экономических отношений. Инвестиционные проекты развития туристических комплексов, как правило, весьма масштабные и ресурсоемкие. Применение механизмов ГЧП позволяет преодолеть эту ограниченность ресурсов и, следовательно, будет иметь значимый экономический эффект для органов государственной власти, для частного сектора экономики региона и для населения, т.е. принесет им зримые экономические и социальные выгоды (см. табл. 2).

Таблица 1

Ранги экономических потенциалов российских регионов, ориентированных на туристическую деятельность в 2013 г.

Регион (субъект Федерации)*	Ранг производственного потенциала	Ранг финансового потенциала	Ранг инновационного потенциала	Ранг природно-ресурсного потенциала	Ранг туристического потенциала
Приморский край	25	31	23	19	8
Владимирская область	41	41	25	66	18
Ярославская область	40	40	26	77	20

\* Место субъекта Федерации в общероссийском рейтинге.

Источник. Российский государственный университет туризма и сервиса : учебный интерактивный портал. URL: <http://students.rguts.ru>.

Таблица 2

Выгоды участников процессов применения ГЧП на региональном уровне

Участник	Ожидаемые результаты, предпочтения
Государство	Эффективное инвестирование бюджетных средств Улучшение имиджевой составляющей субъекта Федерации Оптимизация системы оказания государственных услуг Повышение качества жизни населения Дополнительный приток инвесторов в регион
Бизнес-сообщество	Льготные условия организации и ведения деятельности Снижение уровня риска инвестирования капитала
Гражданское общество	Развитие инфраструктуры территорий Рост числа рабочих мест Сохранение окружающей среды и улучшение экологии Расширение возможностей цивилизованного отдыха

Источник. Беденко Н.Н., Досаева А.Л., Мошкова Л.Е. Государственно-частное партнерство в сфере туризма на территории присутствия: перспективные модели // Вестник ТвГУ. “Экономика и управление”. 2013. Вып. 20. С. 20-26.

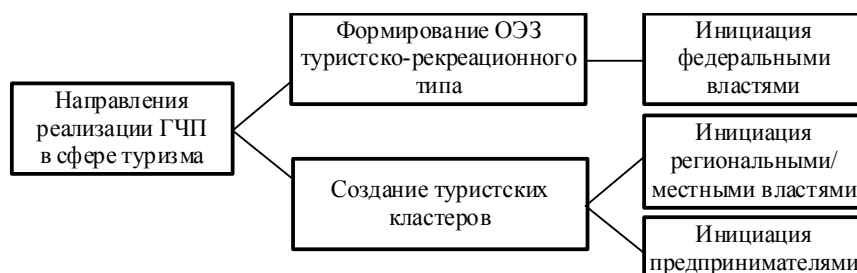


Рис. 1. Направления реализации ГЧП в сфере туризма

В данной связи реализация проектов в сфере туризма на территории Владимирской области с участием механизмов ГЧП представляется наиболее перспективной. Определившись с приоритетной отраслью экономики, на следующем этапе необходимо выбрать форму ГЧП, в рамках которой наиболее целесообразно осуществлять проекты развития туристической отрасли экономики региона. В туристической сфере, как правило, реализуются проекты на основе государственно-частного партнерства трех видов: а) комплексные (создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа, федеральные либо региональные государственные целевые программы); б) целевые проекты (по отдельным направлениям развития туристской отрасли); в) обеспечивающие проекты (проекты, опосредованно влияющие на туризм - например, по развитию транспортной инфраструктуры)<sup>4</sup>.

В российской и зарубежной практике ГЧП в туристической сфере выступает в виде различных моделей, которые в обобщенном виде могут быть представлены следующим образом: а) модели, сформированные на принципах стратегического сотрудничества для решения конкретных задач и не затрагивающие отношения собственности участников (сервисный контракт, соглашение о продвижении продукта, туристский кластер); б) модели финансирования проектов, программ с использованием государственной, частной или смешанной форм собственности (аренда, лизинг, целевые программы и др.); в) модели, образованные на кооперации с частичным или полным изменением форм собственности (глобальные объединения, производственные объединения, особые экономические зоны туристско-рекреационного типа)<sup>5</sup>.

В настоящее время в туристической отрасли экономики Российской Федерации активно используются два направления ГЧП, а именно: формирование особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа и создание туристических кластеров (рис. 1).

Проведем анализ каждого из этих направлений.

Создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа является показательным примером реализации комплексных проектов с использованием ГЧП в туризме. ГЧП в рамках данных проектов заключается в совместном вложении средств бюджета и частных инвестиций в развитие той или иной территории в интересах развития туристической отрасли региона. В соответствии с действующим законодательством<sup>6</sup> такие зоны формируются на одном или нескольких участках территории субъекта Федерации, на которой возможно осуществление туристско-рекреационной деятельности.

Примером реализации проекта ГЧП в туристической отрасли в форме ОЭЗ является Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа "Байкальская гавань". Проект начал реализовываться на территории Прибайкальского района Республики Бурятия с 2009 г.<sup>7</sup> Согласно прогнозу после ввода в строй всех объектов данной ОЭЗ к 2017 г. поток туристов в регион увеличится в 4 раза и достигнет 2 млн чел. в год. Правительство РФ, выполняя свою часть обязательств, планирует вложить в развитие инфраструктуры данной ОЭЗ 6,5 млрд руб. Ожидаемый объем частных инвестиций составляет около 60 млрд руб. Государство и муниципалитеты берут на себя создание инфраструктуры для функционирования ОЭЗ, а именно строительство дорог, электроснабжение, предоставляют в аренду участки земли под строительство туристско-развлекательных или рекреационных комплексов. Все комплексы будут работать круглогодично, чтобы принести большой мультипликативный эффект для экономики региона. В целом продвижение проекта можно считать успешным: появляются инвесторы, создается инфраструктура, что в совокупности с развитием ОЭЗ "Байкальская гавань" должно придать мощный импульс

развитию туризма в республике и позволит вывести ее в лидеры по развитию туристической сферы России<sup>8</sup>.

Использование кластерного подхода предполагает сосредоточение на ограниченной территории организаций, занимающихся разработкой, “производством” и продажей туристского продукта, а также иной экономической деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами (см. рис. 2).

2. Укрупненный инвестиционный проект создания автотуристского кластера, а именно: придорожная гостиница (мотель), кемпинг, стоянка, кафе-ресторан, объекты развлечений и торговли, автосервис, автозаправочный комплекс, объекты обеспечивающей инфраструктуры.

Распределение обязательств между частным сектором и государством в этом случае выглядит следующим образом (см. рис. 3).

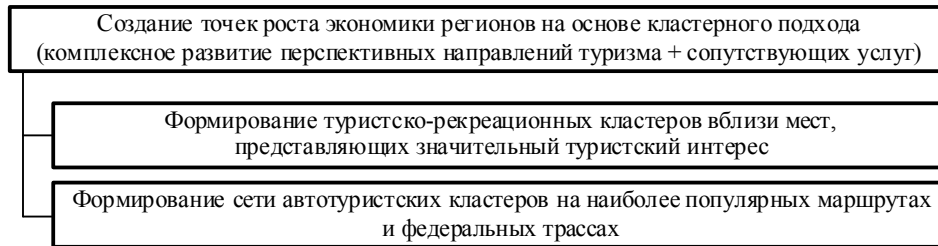


Рис. 2. Направления развития кластеров в сфере туризма

Преимуществом кластерного подхода для государства является упрощение механизмов правового регулирования и участия в финансировании, для инвесторов - возможность объединения ресурсов для создания инфраструктуры. Туристы, в свою очередь, получают доступ ко всем видам товаров и услуг в одном месте. Туристические кластеры могут развиваться по двум направлениям:

1. Укрупненный инвестиционный проект создания туристско-рекреационного кластера, а именно: коллективные средства размещения (гостиница, мини-отель и др.), кемпинг, объекты общественного питания, объекты развлечений и торговли, объекты автомобильного туризма, объекты водного туризма, объекты обеспечивающей инфраструктуры.

На основании проведенных исследований было установлено, что наиболее распространенной формой проектов ГЧП в Российской Федерации является концессионное соглашение. По имеющимся данным, среди всех проектов ГЧП, реализованных в Российской Федерации за период 2003-2012 гг., 39 % пришлось на концессионные соглашения; 25 % - на аренду с инвестиционными обязательствами; 20 % - на контракты жизненного цикла; 13 % - на проекты Инвестиционного фонда РФ; 2 % - на государственные контракты и 1 % - на особые экономические зоны<sup>9</sup>.

Рассмотрим возможность реализации проектов ГЧП в сфере туризма в форме концессионного соглашения. Концессия является специфической формой отношений между государством и частным партнером, получающей все большее

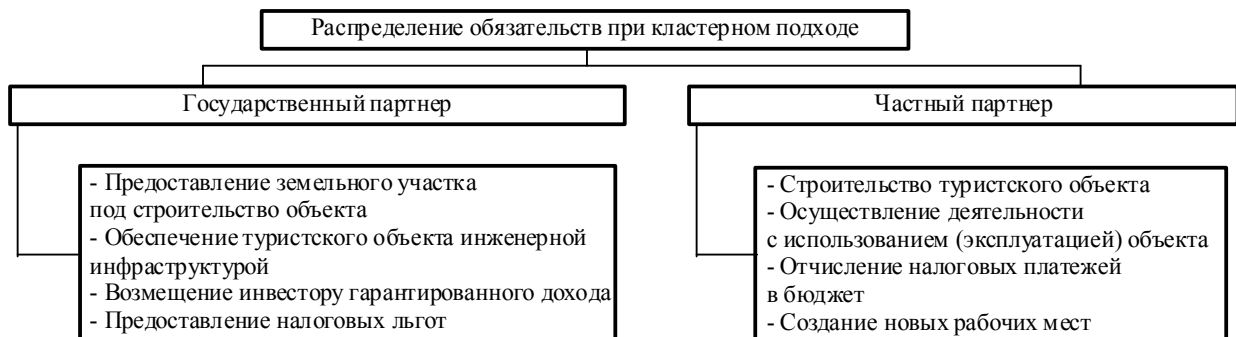


Рис. 3. Распределение обязательств сторон при кластерном подходе к созданию туристских объектов

Источник. Реализация инвестиционных проектов в туристической сфере с применением механизмов государственно-частного партнерства // Официальный сайт Федерального агентства по туризму. URL: <http://www.russiatourism.ru>.

распространение. Ее особенность состоит в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру. Государство, выступая в данном соглашении в качестве органа публичной власти, делегирует концессионеру часть своих властных функций. Исключительный (суверенный) характер прав, предоставляемых государством частному партнеру, заключается в том, что в рамках территории или вида деятельности, на которые он получает исключительное право, не допускается аналогичная деятельность любых третьих лиц, а также самого государства<sup>10</sup>.

В состав объектов концессионного соглашения включены объекты социально-культурного назначения, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма. При реализации проекта концессионер за свой счет создает и/или реконструирует имущество (объект концессионного соглашения), осуществляет деятельность с использованием (эксплуатацией), а также вносит концеденту концессионную плату в период использования (эксплуатации) объекта. В свою очередь, концедент предоставляет земельный участок под строительство объекта концессионного соглашения, владеет объектом на праве собственности, предоставляя концессионеру на определенный срок права владения и пользования объектом, а также право принимать на себя часть расходов на создание/реконструкцию, использование (эксплуатацию) объекта. Реализация проекта ГЧП в форме концессионного соглашения регламентируется Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». При применении его на практике возникает ряд затруднений. Во-первых, отсутствует возможность предусмотреть право собственности частного инвестора на объект соглашения. Во-вторых, императивный характер типовых кон-

цессионных соглашений исключает возможность заключения концессионных соглашений в форме, выбранной сторонами. В-третьих, существуют сложности при предоставлении государственных и муниципальных гарантий по причине несовершенства бюджетного законодательства.

На основании проведенного анализа заключим, что наиболее ориентированной на практику формой реализации проектов ГЧП в индустрии туризма на территории Владимирской области являются туристские кластеры. В регионе ряд территорий имеет хорошие перспективы для создания автотуристских кластеров. Подходящими для создания автотуристских кластеров являются участки у пос. Боголюбова, г. Суздаля, с. Кидекши, входящие во Владимиро-Суздальский историко-художественный и архитектурный музей-заповедник. Данные территории, с одной стороны, являются сложившимися туристическими центрами с высокой концентрацией уникальных памятников русского оборонительного и церковного зодчества, с другой - территориями, прилегающими к оживленной федеральной трассе М-7. Другие возможные варианты создания туристских кластеров - города Муром, Гороховец, Покров.

Наибольшие перспективы туристско-рекреационного кластера связаны с развитием следующих видов внутреннего и въездного туризма: экскурсионный, историко-культурный, познавательный; активный, экотуризм, охота и рыбалка; религиозный (паломнический); сельский, аграрно-этнографический, промыслово-ремесленный; детский, молодежный; отдых выходного дня; деловой; медицинский и санаторно-оздоровительный. При этом развитие видов туризма, не имеющих ярко выраженной сезонной привязки, таких как деловой, событийный, паломнический, медицинский, лечебно-оздоровительный, обеспечит выравнивание сезонности туризма.

Для развития сети туристско-рекреационных кластеров на территории Владимирской области необходимо решить следующие задачи:

1. Формирование областной государственной программы по развитию туризма и участие области в федеральной целевой программе по развитию туризма в Российской Федерации.

2. Создание благоприятного инвестиционного климата в туристской сфере региона. Предусмотреть в целевой региональной программе мероприятия, направленные на развитие специализированной инфраструктуры в области туризма.

3. Разработка мер экономического стимулирования субъектов туристической индустрии. Предусмотреть в государственной программе по развитию туризма во Владимирском регионе механизмов поддержки малого и среднего бизнеса туристической сферы деятельности.

4. Разработка и реализация стратегии маркетинговой политики продвижения туристского продукта региона.

5. Повышение уровня развития дорожно-транспортной и инженерной инфраструктуры.

6. Внедрение современной системы подготовки предпринимателей туристской сферы, а также обучения среднего и младшего сервис-персонала и т. д.

В заключение хотелось бы отметить, что механизм ГЧП является перспективным инструментом в развитии экономики регионов и их отдельных территорий. При взаимодействии с бизнесом государству удастся решать общезначимые вопросы, вместе с тем развивая экономику и повышая уровень жизни населения. При реализации проектов ГЧП из всего многообразия их форм необходимо выбрать наиболее эффективные. Этот выбор должен основываться на анализе конкретной сферы и территории использования данных проектов, а также и российского и зарубежного опыта применения механизмов ГЧП.

<sup>1</sup> Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации // Центр развития государственно-частного партнерства. URL: [www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/.../doc20131008\\_5](http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/.../doc20131008_5).

Федерации // Центр развития государственно-частного партнерства. URL: [www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/.../doc20131008\\_5](http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/.../doc20131008_5).

<sup>2</sup> О внесении изменений в Указ губернатора области от 2 сент. 2009 г. № 10 “Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Владимирской области до 2027 года и Среднесрочного плана развития Владимирской области на 2009-2012 годы”: указ губернатора Владимирской области от 31 окт. 2014 г. № 66.

<sup>3</sup> Официальный сайт губернатора Владимирской области. URL: <http://gubernator33.ru>.

<sup>4</sup> Российский государственный университет туризма и сервиса : учебный интерактивный портал. URL: <http://students.rguts.ru>.

<sup>5</sup> Захаров А.Н., Игнатъев А.А. Развитие государственно-частного партнерства в российском туризме // Российский экономический вестн. 2011. № 3. С. 212.

<sup>6</sup> Об особых экономических зонах в Российской Федерации : федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.

<sup>7</sup> О создании на территории муниципального образования “Прибайкальский район” Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа : постановление Правительства РФ от 3 февр. 2007 г. № 68.

<sup>8</sup> Харитонова О.Б. Содержание понятия “государственно-частное партнерство” в сфере регионального туризма // Социально-политические науки. 2013. Вып. 2. С. 34.

<sup>9</sup> Sokolov S.L. Analysis of trends and common factors of the state-private partnership in the Russian Federation // Вопросы управления. 2013. Вып. № 1. С. 3. URL: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2013/01/19>.

<sup>10</sup> Шарингер Л. Новая модель инвестиционного партнерства государства и частного сектора // Мир перемен. 2004. № 2. С. 13.

Поступила в редакцию 05.03.2015 г.