

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ ТУРИЗМА

© 2010 И.С. Кабиров\*

**Ключевые слова:** туризм, туристский поток, государственно-частное партнерство, финансовый кризис.

Рассматриваются теоретические основы государственно-частного партнерства, проводится уточнение теоретической обоснованности понятийного аппарата, исследуется проблема взаимодействия государства и бизнеса как эффективного механизма развития туризма в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

В условиях мирового финансово-экономического кризиса для достижения целей государственной политики необходимы новые механизмы, инструменты и технологии в сфере туризма. Одним из таких механизмов, сформированных в развитых странах мира, является взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом, получившее название государственно-частного партнерства (ГЧП). Суть данного механизма заключается в том, что государство создает “благоприятную” среду, для того чтобы привлечь частный бизнес к строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов. В связи с этим актуальным становится проблема взаимодействия двух хозяйствующих субъектов – государства и бизнеса – как эффективного механизма привлечения частных инвестиций в общественно-значимые проекты.

Определение “государственно-частное партнерство” является переводом термина “public-private partnership” (PPP), распространенного во всем мире. Данный термин в зарубежных странах часто употребляется практически для любых форм сотрудничества государственной власти и бизнеса. Так, В. Лихачев, М. Азанов отмечают, что в зарубежных странах “лидерами в области государственно-частного партнерства считаются США, Великобритания, Франция и Германия”<sup>1</sup>. В то же время вышеназванные авторы утверждают о том, что “применительно к российской экономике государственно-частное партнерство должно стать одним из стратегических направлений развития и модернизации объектов современной промышленности и инфраструктуры, затрагивающим, преж-

де всего, совокупность приоритетных проектов, ориентированным на привлечение значительных зарубежных инвестиций и не предусматривающим (в обязательном порядке) необходимость прямого бюджетного финансирования этих проектов”<sup>2</sup>.

В настоящее время существуют различные трактовки и дискуссии по вопросам государственно-частного партнерства. Как справедливо указывает М.В. Виллисов, “официального понимания и толкования термина ГЧП в России сейчас не существует. Каждый чиновник и политик вкладывает собственный смысл в это неведомое для него понятие, стараясь соответствовать конъюнктуре. Единогласного и системного понимания явления на государственном уровне мы пока тоже не видим”<sup>3</sup>. Схожую позицию выдвигает М. Клинова, отмечая при этом, что “...единого определения ГЧП в мире нет”<sup>4</sup>.

Как отмечает В.С. Латыпов, “механизмы ГЧП являются базовой конструкцией для привлечения внебюджетных инвестиций в развитие различных типов инфраструктуры и объектов непродовольственных отраслей. В общих чертах ГЧП принято определять как возможность вовлечения частного сектора в зону ответственности государства при том, что органы государственного и муниципального управления готовы нести риски по возврату привлеченных ресурсов”<sup>5</sup>.

В свою очередь В.Г. Варнавский считает, что “государственно-частное партнерство – это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда

\* Кабиров Ильдар Сарварович, кандидат экономических наук, ст. преподаватель Института экономики, управления и права, г. Казань. E-mail: 55505\_05@mail.ru.

общественно-значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг”<sup>6</sup>.

Иную позицию выдвигает М.В. Виллисов, отмечая при этом, что “государственно-частное партнерство - это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления”<sup>7</sup>. По мнению Э.М. Галимарданова, государственно-частное партнерство является “особой формы взаимодействия частной инициативы и государственных регулирующих действий”<sup>8</sup>. М.В. Азанов определяет государственно-частное партнерство, как “такое партнерство частного бизнеса и государства, в котором государство выполняет “лидерские функции”, а частный бизнес является “младшим партнером”<sup>9</sup>.

Наиболее интересной представляется позиция М. Дерябиной, которая указывает о существовании двух подходов к определению понятия “государственно-частное партнерство”. Вышеназванный автор отмечает, что “согласно одному из них, ГЧП идентифицируется с приватизацией и рассматривается как особая ее форма - косвенная приватизация. В соответствии с другим подходом партнерства находятся на границе государственного и частного секторов, не являясь ни приватизированными, ни национализированными институтами. Это своего рода “третий путь”, позволяющий использовать политические по сути формы улучшения предоставления населению общественных (публичных) благ”<sup>10</sup>.

Ряд публицистов, таких как А.И. Татаркин, Д.А. Татаркин, Е.Н. Сидорова, предлагают рассматривать ГЧП как эффективный механизм разного уровня. По мнению вышеназванных авторов, “ГЧП обладает значительным организационно-экономическим потенциалом как при привлечении долгосрочных инвестиций в масштабные территориально-отраслевые проекты, так и при последующей эксплуатации возведенной производственной и социальной инфраструктуры”<sup>11</sup>.

Приняв во внимание существующие формулировки понятия “государственно-частное партнерство”, на наш взгляд, следует пред-

ложить собственное видение данному определению. По нашему мнению, государственно-частное партнерство представляет собой взаимовыгодную связь между государством и бизнесом с целью решения актуальных задач современного общества в различных сферах.

К началу XXI в. туризм превратился в одно из ведущих направлений социально-экономической, культурной и политической деятельности ряда государств и регионов мира. Безусловно, туризм играет важную роль в формировании валового внутреннего продукта, обеспечении занятости населения, пополнении бюджета различных уровней, способствует притоку иностранной валюты, содействует развитию смежных отраслей, выступая при этом катализатором социально-экономического развития во многих странах мира. Еще недавно туризм в Российской Федерации развивался невысокими темпами в силу несовершенной инфраструктуры и отсутствия поддержки со стороны государства. Поток иностранных туристов был намного меньше, чем сейчас. В 2009 г. нашу страну посетило 21,3 млн. человек, из них с целью туризма составило 2,1 млн. человек. В первом квартале 2010 г. Россию посетило 187 тыс. иностранцев с целью туризма.

По данным Ростуризма, доля туризма в ВВП страны в 2009 г. составила 2,5%. Доля дохода туризма в ВВП с учетом мультипликативного эффекта достигла 6,3%. В 2009 г. число рабочих мест в туризме увеличилось на 3%. Общее количество средств размещения выросло на 9,6%. При этом общий номерной фонд составил 599 тыс. единиц<sup>12</sup>.

В научной и учебной литературе отсутствует однозначное определение понятия “туризм”. Но, несмотря на различие формулировок, все авторы включают в данный термин туристские потребности и мотивации, особенности поведения туристов, их пребывание вне постоянного местожительства, отношения (связи и явления), складывающиеся между туристами и производителями товаров и услуг<sup>13</sup>.

По нашему мнению, туризм - это сложная социально-экономическая система, объединенная совокупностью взаимоотношений, возникающих на этапах жизненного цикла туристского продукта, всех участников тури-

стского рынка: граждан, совершающих туристские поездки (туристы) с постоянного местожительства, не превышающего 12 месяцев подряд в оздоровительных, познавательных, религиозных и иных целях без занятия оплачиваемой деятельностью в стране (месте) временного пребывания; организаторов-посредников, реализующих туристский продукт, обеспеченный соответствующей инфраструктурой, включая объекты показа, средства транспортирования, размещения и др.

В последнее время со стороны государства наблюдается понимание актуальных проблем, стоящих перед индустрией туризма. Власть все чаще обращается к вопросам ее развития, нормативно-правового регулирования, ведут поиск путей реализации туристского потенциала регионов, разрабатывают федеральные целевые программы развития в сфере туризма.

Как справедливо отмечает А. Масленников, «следующим этапом развития института государственно-частного партнерства должно стать широкое внедрение его механизмов на региональном и муниципальном уровнях. При этом приоритеты и направления развития партнерства в субъектах Федерации должны определяться исходя из региональных стратегий социально-экономического развития, возможностей региональных органов государственной власти создавать и совершенствовать свои собственные инструменты работы с инвесторами»<sup>14</sup>. Вышеназванный автор отмечает, что «наибольшее распространение на региональном и муниципальном уровнях получили проекты ГЧП в: развитии транспортной инфраструктуры, инфраструктуре жилищно-коммунального хозяйства, поддержке приоритетных отраслей экономики, в частности инновационных, импортозамещающих, подготовке кадров, в развитии отдельных территорий, в частности проблемных и депрессионных»<sup>15</sup>.

Законодательство о туристской деятельности активно развивается в субъектах Российской Федерации. В 48 субъектах Российской Федерации существуют специальные законы, регулирующие общественные отношения в сфере туризма (законы «О туризме», «О туристской деятельности в субъекте Российской Федерации», «О поддержке развития туризма», «О развитии внутреннего и въездного туризма» и т.д.). Наряду с законами в трех субъектах Российской Федерации

действуют концепции развития туризма (санаторно-курортного, туристского комплекса) на среднесрочную перспективу, а в 16 регионах приняты региональные целевые программы развития туризма. Безусловно, это подчеркивает значение туризма для социально-экономического, культурного, экологического и иного развития субъектов Российской Федерации<sup>16</sup>.

Стимулирование развития туристской инфраструктуры на региональном уровне в период до 2015 г. осуществляется в рамках действующих федеральных целевых программ: «Юг России» (2008-2012 гг.), раздел «Развитие туристско-рекреационного комплекса». Предлагается осуществлять в рамках следующих действующих, разрабатываемых и планируемых к разработке федеральных целевых программ: «Социальное развитие села до 2010 года», «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996-2005 годы и до 2013 года», «Развитие транспортной системы Российской Федерации (2010-2015 годы)», «Развитие историко-культурных зон в России (2010-2013 гг.)», «Туристско-рекреационное развитие прибрежных территорий Азовского и Каспийского морей на период 2010-2015 гг.»<sup>17</sup>. Отметим тот факт, что ряд проектов либо не реализуются вовсе, либо эффект от их реализации ниже, чем мог бы быть. Это подтверждает анализ отчетов Минэкономразвития, которое признало неэффективной реализацию ряда ФЦП.

Одной из форм государственно-частного партнерства в сфере туризма является создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ), смысл которых заключается не только в освобождении от налогов, но и предоставление государством гарантий для инвесторов в защите их прав собственности. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ определил правовую основу для создания и функционирования в России туристско-рекреационных особых экономических зон. В 2006 г. в Российской Федерации определены семь туристско-рекреационных особых экономических зон: в Краснодарском крае, в Ставропольском крае, в Иркутской области, в Республике Бурятия, в Республике Алтай, в Алтайском крае, в Калининград-

ской области. Помимо этого, в 2010 г. была создана туристско-рекреационная особая экономическая зона на территории Приморского края. Создание туристско-рекреационных особых экономических зон в регионах России призвано в основном для того, чтобы повысить доходность сферы туризма за счет увеличения туристского потока. Отметим тот факт, что ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов.

Основная задача государства в сфере туризма заключается в создании и продвижении не только на внутреннем, но и на мировом рынках российского туристского продукта. Бизнес не может проводить некоммерческую рекламную кампанию всей страны, в связи с этим образ России является исключительно государственной задачей. Этому свидетельствует и мировая практика. Ряд стран, осознавая важность туризма, вкладывают значительные средства в продвижение национального туристского продукта.

Совокупный бюджет России на продвижение туризма составляет всего лишь 4 млн. евро в год. Бюджеты стран Европы на продвижение национальных туристских продуктов: Австрия - 30 млн. евро, Великобритания - 52,3 млн. евро, Германия - 24,5 млн. евро, Греция - 114 млн. евро, Дания - 17 млн. евро, Ирландия - 64,2 млн. евро, Испания - 96,2 млн. евро, Кипр - 49,4 млн. евро (из них 4 млн. евро на рекламу в России), Мальта - 18,1 млн. евро, Нидерланды - 18 млн. евро, Чехия - 6,8 млн. евро, Словакия - 6,3 млн. евро, Турция - 128 млн. евро, Финляндия - 18,2 млн. евро, Франция - 27,3 млн. евро, Швейцария - 26,8 млн. евро<sup>18</sup>. Вследствие этого отмечается недостаточное продвижение российского туристского продукта на мировых рынках.

При эффективной государственной поддержке и продвижении доля туризма в ВВП России может существенно вырасти. В европейских странах этот показатель: Австрия - 8,6% ВВП (с учетом мультипликативного эффекта - 15% ВВП), Испания - 6,8% (18,2%), Франция - 4,1% (10,9%), Хорватия - 8,5% (19,0%), Великобритания - 3,4% (9,1%), Канада - 3,4% (11,0%), Болгария - 4,1% (14,5%). Значение мирового ВВП - 3,6% и 10,4% с учетом мультипликативного эффекта<sup>19</sup>.

В ГЧП обе стороны вносят свой особый вклад в развитие проекта. Система интересов государства в формировании туризма проявляется в виде прямого и мультипликативного эффектов. Государство устанавливает правовое и нормативное обеспечение в области туризма, разрабатывает федеральные, региональные, местные целевые программы развития туризма, защищает права и интересы всех лиц, участвующих в обеспечении развития туризма и другие. В связи с этим между государством и бизнесом возникает взаимобратная связь. Государство устанавливает налоговые, таможенные и другие виды льгот для осуществления предпринимательской деятельности. Вследствие этого развиваются смежные отрасли, связанные с производством туристских услуг. Бизнес же обеспечивает финансовые ресурсы, профессиональный опыт, менеджмент, способность к новаторству. У бизнеса возникает инициатива в виде выигрыша (дохода), который в свою очередь пополняет уровни бюджета через налоговые поступления, обеспечивает занятость населения, влияющая на рост уровня жизни местных жителей. Отметим, что в итоге выигрывает общество как потребитель более качественных и доступных услуг.

Ряд руководителей туристских фирм считают, что государственная власть редко обращает внимание на проблемы туризма. Так, Н. Первухина указывает на то, что “законы по туризму оторваны от реальности. Они противоречат международной юридической практике и, самое главное, внутреннему Гражданскому кодексу. Все это сильно мешает развитию туризма в России”<sup>20</sup>. С точки зрения А. Крючкова, “закон о ФИГах, выведя из строя львиную долю туристских малых и средних предприятий, за которые так ратовал Президент, на примере краха “Детура” и отказа страховой компании РОСНО оплатить свыше 10 млн рублей клиентам-туристам, наглядно продемонстрировал свою неспособность помочь тем, для защиты кого он якобы и создавался”<sup>21</sup>. По мнению М. Можилова, “есть организация АТОР - объединение крупных туроператоров - которая лоббирует свои интересы и к которой власть прислушивается. А есть организация РСТ - объединение мелких и средних туроператоров и агентств - которую власть не слушает. Исходя из этого, принимаются законы”<sup>22</sup>. Иной позиции придерживается М. Грунин, который отмечает, что “как бы то ни было, политика местных властей по отношению к туризму становится более реалистичной. С одной стороны все меньше наполеоновских планов захвата мирового рынка. С дру-

гой - деньги расходуются пусть и в небольших объемах, но вполне рационально и с пониманием конечной цели проекта”<sup>23</sup>.

Нельзя не согласиться с мнением М.В. Азанова, который считает “подчинение государства бизнеса в таком партнерстве, помимо расцвета коррупции, превращает все это государство в простой и грубый инструмент реализации коммерческих интересов, как это было в 1990-е годы в России. При этом, в силу объективно обусловленного несовпадения интересов бизнеса с интересами общества, государство полностью лишается возможности выполнять свои главные функции и его существование становится полностью неоправданным для оплачивающего его общества. С другой стороны, подчинение бизнеса государству неизбежно душит сначала творческий потенциал бизнеса, а затем и потенциал всего общества с самыми пагубными последствиями для его конкурентоспособности, как это имело место при социализме и в некоторых развивающихся странах”<sup>24</sup>.

Из вышесказанного следует, что в последнее время государственно-частное партнерство становится реальным механизмом государственной политики в сфере туризма. В данной связи, на наш взгляд, необходимо разработать комплексную программу ГЧП в сфере туризма, включающую, во-первых, анализ международного опыта реализации проектов ГЧП, во-вторых, внесение соответствующих корректив в нормативно-правовую базу в области ГЧП, в-третьих, создание специальных контролирующих органов и наделение их полномочиями по реализации проектов ГЧП. Безусловно, это позволит совершенствовать отношения между государством и бизнесом в условиях мирового финансово-экономического кризиса.

<sup>1</sup> *Лихачев В., Азанов М.* Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или Как реализовать ГЧП в России : в 3 ч. // Финансы. Экономика. Безопасность. 2004. № 5. С. 2-10; 2005. № 1. С. 2-8; № 2. С. 20-28.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> *Виллисов М.В.* Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 17.

<sup>4</sup> *Клинова М.* Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса // Вопр. экономики. 2008. № 8. С. 79.

<sup>5</sup> *Латыпов В.С.* Государственно-частное партнерство и развитие культурно-познавательного туризма

// Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2010. № 3. С. 51.

<sup>6</sup> *Варнавский В.Г.* Частно-государственное партнерство. URL : [http://openc.rupoint\\_doc.asp?d\\_no=50580](http://openc.rupoint_doc.asp?d_no=50580) (дата обращения: 30.07.2010).

<sup>7</sup> *Виллисов М.В.* Указ. соч. С. 19.

<sup>8</sup> *Галимарданов Э.М.* Институциональные инновации в государственно-частном партнерстве: теория и практика // Экон. вестн. Респ. Татарстан. 2009. № 4. С. 38.

<sup>9</sup> *Азанов М.В.* ЧГП и ГЧП как инструменты “мягкой” и “жесткой” промышленной политики. Синхронизация инструментов промышленной политики с фазами большого цикла Кондратьева // Экон. вестн. Респ. Татарстан. 2009. № 2. С. 73.

<sup>10</sup> *Дерябина М.* Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопр. экономики. 2008. № 8. С. 66.

<sup>11</sup> *Татаркин А.И., Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н.* Партнерство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий // Экономика региона. 2008. № 4. С. 19.

<sup>12</sup> *Чижкова О.* Ежегодные денежные потоки в туротрасли России превышают 170 млрд. рублей. URL: [http://www.ratanews.ru/news/news\\_25022010\\_1.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_25022010_1.stm) (дата обращения: 30.07.2010).

<sup>13</sup> *Кабиров И.С.* Понятийный аппарат и определение туризма // Вестн. Казан. гос. аграрного ун-та. 2008. № 4. С. 31.

<sup>14</sup> *Масленников А.* Государственно-частное партнерство: региональный аспект // Экономист. 2009. № 9. С. 72.

<sup>15</sup> Там же. С. 75.

<sup>16</sup> Существующее состояние сферы туризма в Российской Федерации (по материалам Федерального агентства по туризму Российской Федерации) // Туризм: право и экономика. 2008. № 2 (25). С. 8.

<sup>17</sup> Федеральные целевые программы в сфере туризма (по материалам Федерального агентства по туризму Российской Федерации) // Туризм: право и экономика. 2008. № 2 (25). С. 30.

<sup>18</sup> *Чижкова О.* Говорить о том, что завтра у нас будет больше туристов, - это утопия. URL : [http://www.ratanews.ru/news/news\\_31032009\\_3.stm](http://www.ratanews.ru/news/news_31032009_3.stm) (дата обращения: 30.07.2010).

<sup>19</sup> Там же.

<sup>20</sup> *Колый Л.* Кто кошмарит туристский бизнес? // Туризм: практика, проблемы, перспективы. 2008. № 12. С. 8.

<sup>21</sup> Там же.

<sup>22</sup> Там же.

<sup>23</sup> *Грунин М.* Теория малых дел // Туризм: практика, проблемы, перспективы. 2009. № 10. С. 21.

<sup>24</sup> *Азанов М.В.* Указ. соч. С. 73.