

Развитие государственно-частного партнерства в российском туризме

А.Н. Захаров, А.А. Игнатъев

Статья посвящена рассмотрению механизмов Государственно-частного партнерства (ГЧП) в российском туризме как одного из путей укрепления конкурентоспособности России в условиях глобального экономического кризиса.

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 рис.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 задачей, 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 ВВП от туризма. Для сравнения - Хорватия зарабатывает таким образом почти пятую часть, Испания - 18%, а Австрия - 15%. Согласно целевой программе, 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 млн. К 2020 году, согласно прогнозу Всемирного совета по туризму и путешествиям, больше всего будут тратить на развитие туризма (в млн. долларов)

Захаров Александр Николаевич – доктор экономических наук, профессор кафедры мировой экономики МГИМО(У) МИД России. E-mail: vestnik@mgimo.ru

Игнатъев Александр Александрович – кандидат экономических наук, докторант РЭУ им. Г.В. Плеханова. E-mail: vestnik@mgimo.ru

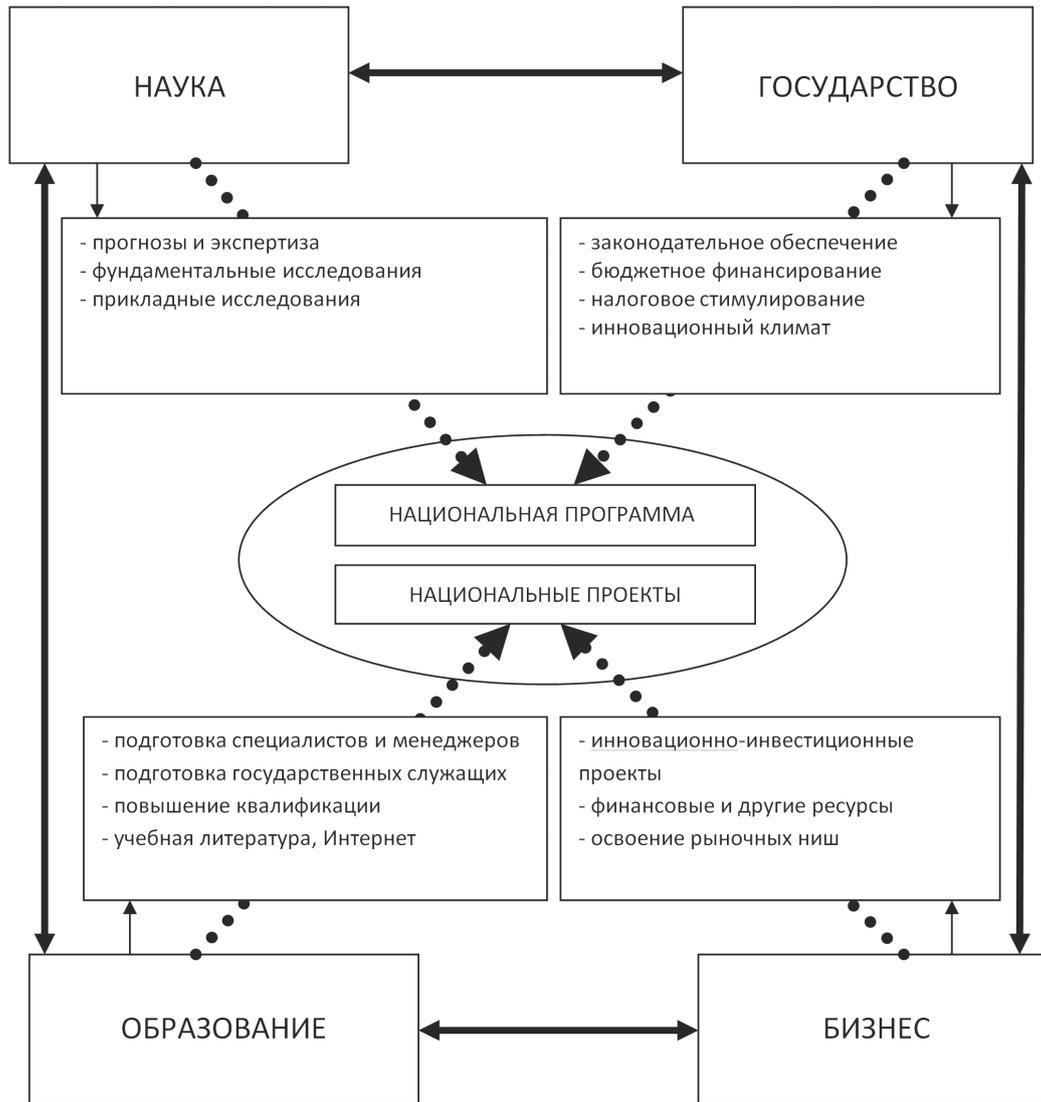


Рис.1. Инновационное партнерство науки, образования, государства и бизнеса.

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

следующие страны: Китай – 688, США – 489, Россия – 115, Индия – 109, Япония – 72, Австралия – 70, Бразилия – 63 и Германия – 61.

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 железнодоро-

рожного 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, исключающий применение мер дискриминационного характера и иных мер, препятствующих концессионерам свободно распоряжаться инвестициями и полученными в результате осуществления предусмотренной концессионным соглашением деятельностью производкой 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, влияющие 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 под-

держки другими услугами, например, информационными услугами, обучением персонала, содействием в сертификации;

7) государственная поддержка не отдельных предприятий малого и 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 2010г. 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 согласования 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 (рис.2).



Рис.2. Уровни формирования государственно-частных партнерств 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.

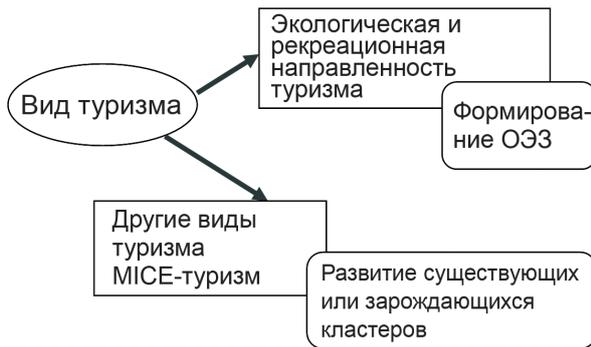


Рис.3. Методический подход к формированию основных форм партнерства в туризме.

Источник: составлено авторами

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 Бу-

рятия¹¹. 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 (табл.3).

В табл.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. прил.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 раз-

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

Источник: Официальный сайт Статистического органа Евросоюза — Евростат — [www.eurostat.com/](http://isi.cbs.nl/sbr/sbrRev1994.htm) Mode of access: <http://isi.cbs.nl/sbr/sbrRev1994.htm>

вития: 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;

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. Кунгуртут, 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 развития 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).

Инновационный потенциал

Уровень туристского предложения	Высокий	Средний	Ниже среднего	Низкий	Практически отсутствует
	Высокий				
Средний					
Низкий					

Рис.4. Регионы, благоприятные для развития государственно-частных партнерств и финансирования в туризме.

Источник: составлено авторами

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 индикаторы 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.

В настоящее время российская практика показывает, что развитие государственно-частного партнерства в той или иной сфере зависит от степени готовности региональных/местных властей и бизнеса к подобному взаимодействию. Так проведенное исследование 21 субъекта РФ показало, что в большинстве случаев (83%

респондентов) финансовая поддержка государства в таких проектах необходима, она является своеобразной гарантией такого партнерства²¹.

Респонденты (представители региональной власти и бизнеса) обозначили приоритетность государственной поддержки следующим образом: 22% - гарантия спроса/тарифное регулирование; 20% - регулирование финансовых инструментов и финансовых институтов для привлечения и поддержки частного инвестирования; 19% - финансовая поддержка; 16% - инициативы по проекту; 13% - юридическая поддержка; 5% - общее руководство/управление проектами; 3% - другая поддержка; 2% - обучение²².

Также интересна точка зрения опрошенных специалистов относительно привлекательности и доступности источников финансирования государственно-частных проектов в 2009-2011 гг. в нашей стране. Наиболее привлекательными (в баллах; максимальная оценка – 8 баллов, минимальная оценка – 1 балл) являются российские источники финансирования проектов: российские фонды (6,9); российские государственные банки (5,8); российские коммерческие банки (4,7); российский частный капитал (4,6); иностранные фонды (4,4); иностранные коммерческие банки (4); иностранный частный капитал (3,5); другое (0,3)²³.

Второе направление реализации государственно-частного партнерства в туризме: создание туристских кластеров. В настоящее время актуальность кластерного подхода связана с возможностью создания благоприятных условий эффективного функционирования хозяйственной деятельности и стимулированию 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».²⁴ По его мнению, новая роль правительства в формировании кластера заключается в «...устранении препятствий для роста и совершенствования существующих и возникающих кластеров».

В Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 - 2016 годы)», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 июля 2010 г. № 1230-р, применяется следующее понятие кластера в сфере туризма, которое практически не отличается от определения М. Портера: «*туристско-рекреационные кластеры* – группы географически соседствующих, использующих рекреационный потенциал территории и взаимодействующих между собой предприятий, общественных организаций и связанных с ними

органов государственного управления, формирующих и обслуживающих туристские потоки». Таким образом, главная цель формирования кластера в сфере туризма направлена на туристские потоки или туристский спрос.

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. Существуют различные уровни анализа кластеров:

- *микроуровень:* изучаются взаимосвязи между предприятиями;
- *мезоуровень:* исследуются внутриотраслевые и отраслевые взаимодействия;
- *макроуровень:* анализируется взаимодействие группы отраслей.

Кластерная политика государства предполагает систему мер и механизмов поддержки формирования кластеров. Считается, что данная политика альтернативой отраслевой политики. 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 области²⁵.

Идеальным, по мнению авторов, должен стать вариант кластерной политики, взаимосвязанный с региональной и отраслевой политикой (рис.5).

Национальный уровень



Региональный уровень

Рис.5. Взаимосвязь кластерной политики с другими направлениями стратегического развития.

Источник: разработано авторами

В нашей стране основы кластерной политики на национальном уровне заложены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.²⁶ 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:

■ Экономика

- 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 методическом плане некоторые авторы рекомендуют использование двух подходов к кластеризации отрасли:

1) анализ существующих кластерных образований в туризме РФ (Черноморское побережье - Сочи, Геленджик, Анапа, курорты Кавказских Минеральных Вод, а также «Золотое кольцо»);

2) определение перспективных регионов (территорий) для развития туристских кластеров, например: Алтайский кластер (ОЭЗ «Бирюзовая Катунь», ОЭЗ «Алтайская долина», игорная зона «Сибирская монета»); Дальневосточный кластер (игорная зона «Приморье», рекреационные ресурсы тихоокеанского побережья, Курильские острова, полуостров Камчатка, остров Сахалин); Азовский кластер (игорная зона «Азов-сити», рекреационные ресурсы побережья Азовского моря) и другие²⁷.

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 года²⁸ 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. *Признаками кластера туризма является наличие устойчивых экономических связей между отраслями, ориентированными на удовлетворение общественных потребностей в рекреации*»²⁹.

Туристский кластер в Республике Бурятия находится на начальном этапе своего развития, в нем активно применяются государственные формы планирования и регулирования. В регионе существует организационный механизм

создания туристского кластера, включающий деятельность таких структур, как Межведомственный совет по туризму при Правительстве Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия.

В другом регионе - Ставропольском крае, в «Политике развития туризма» на основе таких критериев, как потенциал, привлекательность и инфраструктура, определены приоритетные для развития туризма городские округа и муниципальные районы Ставропольского края и основные кластеры туристско-рекреационного типа Ставропольского края³⁰: федеральный кластер рекреационно-туристского типа «Кавказские Минеральные Воды»; региональный кластер рекреационно-туристского типа «Ставрополь»; региональный кластер рекреационно-туристского типа «Восток».

В рамках кластерного подхода наиболее удачными решениями относительно создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа можно признать территорию Калининградской области, где формируются четыре типа ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые зоны; а также территорию острова Русский, обладающей, с одной стороны, курортным потенциалом, с другой стороны, 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 целесообразным, по мнению авторов, будет реализация кластерного подхода в туризме в комплексе с другими видами кластеров (рис.6). Так как кластеры выступают точками экономического роста, а туристская отрасль пока в национальной экономике не является высокоприоритетной, 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 МТСЕ-туризма с его дальнейшим развитием: туристская инфраструктура для делового туризма. В регионах с непроеизводственной направленностью наиболее подходящими вариантами будет создание туристского кластера с инфраструктурой для экологического туризма. Т.е. 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 функционирова-

ния 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 (рис.6) 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 подчеркивалась выше, инициация создания кластера со стороны региональной администрации – наилучший вариант для преодоления правовых барьеров.

Например, в Новосибирской области областной администрацией в рамках развития кластерных технологий в регионе планируется создание открытого акционерного общества «Управляющая компания «Туристско-рекреационный парк», акционером которой будет только Администрация области. В качестве вклада в уставной капитал управляющей компании Администрация области внесет принадлежащие ей земельные участки и объекты недвижимости, а основным направлением деятельности будет улучшение инфраструктуры, продвижение проекта парка, как элемента комплексного туристского кластера в регионе³¹. В-четвертых, имеются примеры реализации смешанной кластерной политики в некоторых регионах РФ.

В заключение следует отметить, что для успешной реализации кластерной политики в туризме требуется более активная рекламно-информационная поддержка. Например, с целью содействия реализации и продвижению туристских проектов России на основе государственно-частного партнерства в Москве 22 сентября 2010 г. проводится Всероссийский Форум-салон инновационных туристских проектов. Цели мероприятия - активизация участия регионов России в развитии туризма; обзор региональных программ развития туристско-рекреационных кластеров; презентация успешного опыта реализации инновационных туристских проектов в России; популяризация и информационное продвижение туристских инициатив³². Однако этого недостаточно, такие мероприятия должны проходить чаще с созданием электронного ресурса.

В целом, можно сформулировать следующие основные этапы создания туристских кластеров и развития данной формы государственно-частного партнерства (рис.7).

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 берет на себя в туристских кластерах координирующую функцию, выступает активным инициатором и участником инновационных кластеров предприятий. В связи с этим, необходима активация деятельности национальных и региональных структур, формирование



Рис.6. Модель создания туристских кластеров в регионе.

Источник: разработано авторами

■ Экономика

новых ключевых управленческих компетенций, благоприятствующих взаимодействию с бизнесом, то есть совершенствование организационно-экономического механизма регулирования отрасли.

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 берет на себя в туристских кластерах координирующую функцию, выступает активным инициатором и участником инновационных кластеров предприятий. В связи с этим, необходима активация деятельности национальных и региональных структур, формирование новых ключевых управленческих компетенций, благоприятствующих взаимодействию с бизнесом, то есть совершенствование организационно-экономического механизма регулирования отрасли.

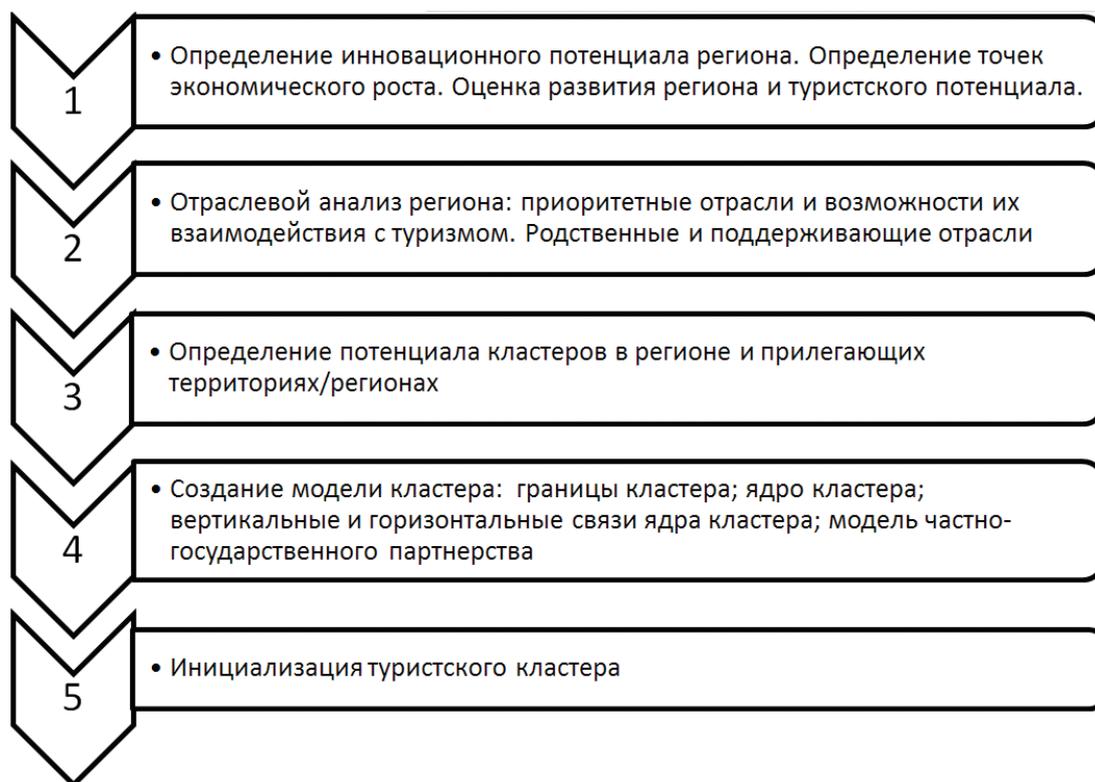


Рис. 7. Алгоритм организации туристских кластеров.

Источник: разработано авторами

На инвестиционном форуме в Сочи в 2010 году дали старт туристическому кластеру на Северном Кавказе. Первым станет горнолыжным курорт. Всего на создание туристического кластера на Северном Кавказе по поручению президента РФ Д.А. Медведева потратят 450 млрд. руб. Первые сто из них уйдут на строительство всесезонного горного курорта «Архыз», который станет пилотным проектом. Соглашение со всеми заинтересованными сторонами «Внешэкономбанк» подписал в 2010 г. Концепция проекта предусматривает строительство четырех комплексов-поселков для размещения более 25 тыс. человек и сеть из 70 механических подъемников и канатных дорог. Общая площадь «Архыза» составит почти тысячу гектаров. Пропускная способность может достигать 45 тыс. человек в день. Общая стоимость инвестиций в начальный этап составит 6 млрд. руб. Свою работу он должен начать зимой 2011-2012 года. Он рассчитан на 750 человек и будет состоять

из 6 гостиниц, кресельной канатной дороги и двух горнолыжных трасс. Уже к 2013 году планируется увеличить гостиничный фонд на 2 тыс. человек и построить пять канатных дорог, четыре ленточных транспортера, протяженностью около 7 км, 11 км горнолыжных трасс.

Таким образом, строительство туристического кластера предполагает появление туристических объектов в Матласе (Дагестан), Мамисоне (Северная Осетия), Архызе (Карачаево-Черкесия), Лаго-Наки (Адыгея) и на Эльбрусе (Кабардино-Балкария); увеличение турпотока с 4 тыс. в год до 5 млн.; трудоустройство 160 тыс. человек.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы и рекомендации по развитию туризма в России:

1. Государство даже в условиях финансового кризиса вынуждено концентрировать свои усилия не только на поддержании внутренней социально-экономической стабильности, но и на изыскании новых эффективных подходов к

поддержке национального производителя на международных рынках, в том числе и в туризме.

2. Формирование государственно-частных институтов инновационного развития в РФ является для государства первоочередной задачей, т.к. инвестиционный климат для ГЧП в России менее благоприятен, чем в других развитых зарубежных странах.

3. По нашему мнению, современную институциональную базу ГЧП в РФ необходимо расширить с учетом отраслевых особенностей.

4. На наш взгляд, первое направление развития ГЧП в России – это формирование особых экономических зон туристско-рекреационного типа; а второе направление – создание туристских кластеров.

Zakharov A.N., Ignatev A.A. Development of Public-Private Partnership in the Russian Tourism.

Summary: This article focuses on Public-Private Partnership (PPP) in Russian tourism - one of the ways to improve the international competitiveness of Russian economy in the context of the global crisis.

Ключевые слова

государственно-частное партнерство, ГЧП, туристская отрасль; государственное регулирование туризма; концепция и стратегия развития туризма; инновации в туризме.

Keywords

Public-Private Partnership (PPP), tourism industry, state regulation of tourism, vision and strategy for tourism development, innovation in tourism.

Примечания

1. Кузин В.И., Зуев С.Э. Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления: учеб. пособие. – М.: Изд-во «Дело» АНХ, 2010. – 120 с., 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. – 28 с., 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/> 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.
4. Экономика отраслевых рынков и политика государства: Учебник / Н.Л. Пахомова, К.К. Рихтер. – ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – 815 с., с.702-706.
5. Экономика отраслевых рынков и политика государства: Учебник / Н.Л. Пахомова, К.К. Рихтер. – ЗАО «Издательство «Экономика», 2009. – 815 с., с.705.
6. Там же, с. 705.
7. Там же, с.702-706.
8. http://www.ratanews.ru/news/news_21122009_8.stm
9. Кластер-блокбастер//Секрет фирмы. - №7. – 2010. – С.64-69.
10. www.rossoez.ru - Официальный сайт Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами.
11. http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sectors/specialEconomicAreas/doc20100401_04
12. 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. – 712 с. [с.368].
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. – 712 с. [с.363-369].
14. Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. – М.: Наука, 2005. – 343 с.[с.288].
15. Инновационный путь развития для новой России / Отв. ред. В.П. Горегляд; Центр социально-экономических проблем федерализма Института экономики РАН. – М.: Наука, 2005. – 343 с.[с.288].
16. <http://www.russiatourism.ru/files/STRATEGIA.doc>
17. http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform_fund/
18. 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. – 54 с., с.14
19. Информация о результатах распределения в 2009 году субсидий на реформирование региональных и муниципальных финансов/ http://www1.minfin.ru/ru/budget/regions/reform_fund/
20. 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. – 28 с.
21. Там же , с.5.
22. Там же, с.9.
23. Портер М. Э. Конкуренция: Пер. с англ.: Уч. пос. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2000. – 495 с., с.207.
24. <http://www.economy.samregion.ru/press-center/off-vistupleniya/17947/> «Кластерная стратегия: от теории – к практике».
25. 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).
26. Туризм и рекреация: инновации и ГИС-технологии: материалы III Международной научно-практической конференции (г. Астрахань 13-15 мая 2010 г.). – Астрахань: Издатель: Сорокин Роман Васильевич, 2010. – 302 с., с.63-64.
27. <http://egov-buryatia.ru> Официальный сервер органов государственной власти республики Бурятия.
28. <http://egov-buryatia.ru> Официальный сервер органов государственной власти республики Бурятия.
29. Официальный информационный Интернет-портал органов государственной власти Ставропольского края http://www.stavregion.ru/social_sphere/relax/politika_turizma/
30. <http://tourism.feldgendler.ru/node/638> Проект Концепции создания на территории Новосибирской области туристско-рекреационных парков.
31. <http://www.russiatourism.ru/announcement/-33556627/>