

Юлия КУДРЯВЦЕВА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ ТУРИЗМА КАК ИНСТРУМЕНТ ЗАЩИТЫ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ СТРАНЫ

В статье исследуются перспективы развития партнерских отношений между властью и бизнесом в сфере туризма, изучаются возможные направления и формы сотрудничества. Государственно-частное партнерство рассматривается как один из эффективных инструментов защиты национальных интересов страны.

The article analyses prospects of development of the partnership between authority and business in the touristic sphere, and studies possible directions and forms of cooperation. Private-public partnership is considered as one of the most effective instrument of country's interests defending.

Ключевые слова:

государственно-частное партнерство (ГЧП), туристская отрасль, государственное регулирование туризма, развитие туризма; public-private partnership (PPP), tourist industry, state regulation of tourism, tourism development.

22 августа 2012 г. РФ официально стала полноправным членом Всемирной торговой организации (ВТО) после почти 18 лет переговоров. Очевидно, что этот важнейший шаг в сторону интеграции России в мировое хозяйство не только открывает новые возможности для роста национальной экономики, но и представляет для нее определенную угрозу. Принятые обязательства по повышению открытости экономики требуют пересмотра механизмов защиты национальных интересов в различных отраслях. Несмотря на общее принятие концепции неоллиберализма, которая предполагает уменьшение участия государства в экономике и полную либерализацию внешнеэкономической деятельности, мир далек от отмены границ и внешнеэкономических барьеров. В то же время при формировании современной структуры экономики необходимо использовать формы защиты внутренних рынков, не искажающие мировую торговлю. Одним из таких инструментов может стать государственно-частное партнерство. Рассмотрим на примере туристской отрасли, как грамотно организованное сотрудничество государства и бизнеса может помочь индустрии в условиях глобализации и растущей международной конкуренции.

Прежде всего, определимся с терминами. Существует множество развернутых определений государственно-частного партнерства (англ. PPP – *Public-Private Partnership*), но суть понятия может быть сформулирована просто как «объединение (сотрудничество) для реализации совместных проектов между государственным и частным секторами».

В западной практике термин «государственно-частное партнерство» (ГЧП) используется в узком смысле – как инструмент привлечения бизнеса к выполнению государственных и муниципальных задач, связанных с предоставлением публичных услуг, развитием общественной инфраструктуры, осуществлением крупных и сложных проектов развития технологий¹. При этом концепция ГЧП гораздо шире и включает самые разные формы взаимодействия государства и бизнеса.

КУДРЯВЦЕВА

Юлия

Владимировна –
магистр экономики,
аспирант кафедры
гостиничного и
туристического
бизнеса
ВШСиТИ РЭУ
им. Г.В. Плеханова,
gavrilova-yulia@
yandex.ru

¹ Баженов А.В. ГЧП для инфраструктуры // Экспертный канал Высшей школы экономики «Открытая экономика»; <http://opes.ru/1240402.html>

Безусловно, возможность привлечь финансовые ресурсы частного сектора в сферы, развитие которых находится в ведении государства, но требует расходов, намного превосходящих возможности бюджета, является одним из главных достоинств ГЧП. Это относится почти ко всем инфраструктурным объектам, а также стратегическим объектам, которые не могут быть переданы в частную собственность. Проекты ГЧП также реализуются в таких сферах, как ЖКХ, медицинские услуги, образование, спорт и туризм, т.е. в социально-ориентированных отраслях, интересных бизнесу при определенных условиях — например, когда государство строит необходимую инфраструктуру за счет бюджетных средств¹.

Соответственно, возможно использовать такое определение: «Государственно-частное партнерство — это специфическая, различных видов форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, основополагающей чертой которого является сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации»².

Наиболее общее определение рассматриваемого явления дает В.Г. Варнавский: «Государственно-частное партнерство — это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей промышленности и НИОКР, вплоть до сферы услуг»³.

Теперь, когда понятно, что представляет собой государственно-частное партнерство, вернемся к туризму. Роль туризма существенно возросла во время мирового финансового кризиса и особенно с началом процесса восстановления мировой экономики. В качестве одной из крупнейших экспортных отраслей, продолжающей укрепляться даже в условиях

нынешней экономической неопределенности, туризм стал важным инструментом развития инфраструктуры, искоренения нищеты, стимулирования роста и создания рабочих мест. Совокупность данных факторов подчеркивает необходимость усиления политической поддержки сектора⁴.

В России туризм сегодня находится на острие государственной политики. Еще никогда к отрасли не было такого внимания со стороны руководства страны. С ним связывают возможность экономического роста, решения социальных проблем, развития регионов, воспитания патриотизма, повышения имиджа страны⁵. В то же время и государство, и бизнес-сообщество начали отдавать себе отчет в том, что реализовать данный потенциал без взаимопомощи не удастся. Уязвимость отрасли в условиях повышения конкуренции со стороны иностранных поставщиков туристских услуг требует поддержки и грамотного регулирования со стороны государства. При этом без обратной связи и финансовой помощи частного сектора усилия органов власти будут малоэффективными.

Чтобы доказать это утверждение, попробуем проанализировать саму суть такого культурно-экономического явления, как туризм, разобраться, как функционирует туристская отрасль. Рассмотрим вклад каждого из секторов в развитие отрасли. Государство отвечает за создание среды, благоприятной для развития туризма: сохранение культурного наследия и окружающей среды, разработку отраслевого законодательства, создание туристской инфраструктуры (дороги, общественный транспорт, парковки для туристских автобусов, информационные центры, система указателей и т.п.) и продвижение страны как направления для безопасного и комфортного туризма на международной арене.

Если государство реализует свои функции качественно и в полном объеме, это

¹ Сиротин А. ГЧП для ЖКХ, и не только // Экспертный канал Высшей школы экономики «Открытая экономика»; <http://opes.ru/1243784.html>

² Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-экономических проектов // Справочник руководителя учреждения культуры, 2005, № 12, с. 16–24; <http://www.cultinfo.ru/cultura/2006-04/partnerstvo.htm>

³ Варнавский В. Альянс на неопределенный срок // ФельдПочта, 2004, № 29, с. 5.

⁴ UN WTO World Tourism Barometer, PR12044. Madrid, 09.07.2012 // Официальный сайт Всемирной туристской организации; www.unwto.org

⁵ Минкультуры ждет от регионов не постановки задач, а конкретных предложений и решений // Ежедневная электронная газета Российского союза туриндустрии RATA-news, 10.10.2012, № 3144; http://ratanews.ru/news/news_10102012_1.stm

создает предпосылки для развития бизнеса — строительства отелей и ресторанов, объектов индустрии развлечений, создания и продвижения турпродуктов, роста числа занятых в отрасли. Как следствие, бизнес получает прибыль, а государство — налоговые поступления, рост ВВП, дополнительные рабочие места, диверсификацию и увеличение объемов экспорта.

Несмотря на очевидные социально-экономические выгоды от развития туристской отрасли, для государства она является достаточно обременительной. Большая часть прибыли (около 90%) достается частному сектору, при этом расходы государства на поддержание туристской инфраструктуры значительны и не покрываются его доходами. Частный сектор также вынужден вкладывать заработанные деньги в сохранение и развитие бизнеса, однако в целом у него образуется некоторый излишек, который он готов инвестировать. Недостаток денежных средств у государства, с одной стороны, и их избыток у бизнес-сообщества — с другой, подводит к необходимости государственно-частного партнерства.

Таким образом, наличие и успешность партнерства становится одним из факторов, влияющих на развитие туризма и конкурентоспособность отрасли.

Как известно, уровень конкуренции в туризме чрезвычайно высок, причем соперничество идет не столько между туристическими компаниями, сколько между направлениями. Это связано с тем, что турист сначала определяется с тем, в какую страну ему ехать, а уже потом выбирает фирму. На его решение о поездке влияет как стоимость турпакета, так и целый комплекс прочих факторов, таких как уровень безопасности и политическая ситуация в стране, доброжелательность местного населения, развитость туристской инфраструктуры, уровень сервиса и т.п. Многие из перечисленных позиций входят в зону ответственности государства, и это снова возвращает нас к идее партнерских отношений между государством и бизнесом.

Теперь рассмотрим, что стоит за понятиями частного и государственного секторов в данной отрасли. Бизнес-сообщество представлено как отдельными предприятиями, так и различными отраслевыми объединениями, и во взаимоотношениях с государством может вступать любой из

этих компонентов. Разнообразие видов деятельности, прямо или косвенно относящихся к туризму, предполагает и разветвленную систему его регулирования на государственном уровне. В итоге национальная туристская политика становится продуктом взаимодействия целой группы министерств и ведомств на разных уровнях власти.

Для нормального развития отрасли необходимо грамотное распределение полномочий и зон ответственности между сторонами. Возможности для партнерства следует искать в точках пресечения.

В качестве примера возьмем классификацию отелей. В этом вопросе очень важно определить обязанности государственных и частных секторов. Государственные органы должны гарантировать минимальные стандарты безопасности и гигиены в соответствующих средствах размещения. Частный сектор, ориентированный на коммерческую эффективность, заинтересован в том, чтобы созданная классификация обеспечивала потребителя качественной и прозрачной информацией о гостиничных объектах и уровне обслуживания в них. Это формирует потребность в последовательном использовании признанной и согласованной терминологии. ГЧП обеспечивают эффективное достижение данной цели.

В целом, если рассмотреть цепочку создания стоимости национального турпродукта, то мы увидим, что оба сектора активно вовлечены в этот процесс и вносят равноценный вклад в развитие отрасли.

И государственный, и частный сектора участвуют в разработке политики и определении правовых рамок, разработке маркетинговой стратегии и продуктовой концепции, формировании требований к уровню знаний и качеству информации, разработке концепций развития и внедрении инноваций, ресурсном обеспечении (территория, инфраструктура, человеческий капитал, технологический капитал, финансирование).

Таким образом, мы можем выделить следующие основные области сотрудничества: менеджмент направления (дестинации), разработка продукта, маркетинг, исследование, планирование развития региона, человеческие ресурсы, поддержка местных производителей, совместное управление охраняемыми зонами.

В результате такого партнерства каждая

из сторон получит именно то, что ей необходимо. Государственный сектор получит доступ к новым источникам капитала, ускоренное развитие активов инфраструктуры, возможность разделения рисков, обслуживание или улучшение сервисного обслуживания, доступ к навыкам в планировании, управлении и предоставлении услуг, дополнительные выгоды от развития экономики. Частный сектор – доступ к новым рынкам, которые они были бы неспособны освоить самостоятельно, возможность повышения профессионального уровня, расширение спектра предоставляемых продуктов и услуг, улучшение условий кредитования, возможность получения высокого уровня прибыли.

Туристская индустрия пришла к пониманию того, что в рамках ГЧП можно эффективно решать многие вопросы, а разнообразие форм сотрудничества позволяет подобрать оптимальный для данных конкретных условий вариант.

Российская туристическая индустрия, хоть и с некоторым отставанием от международных лидеров отрасли, также получила возможность применения механизмов ГЧП для повышения своей конкурентоспособности на мировом рынке туристических услуг. Международный опыт заключается в том, что государственно-частное партнерство является, возможно, наиболее эффективной формой развития туристической отрасли. Именно по этому пути идут страны – лидеры мирового туризма. К сожалению,

Россия, занимающая сегодня 4-е и 13-е места по обеспеченности природными и культурными ресурсами (соответственно), находится лишь на 59-м месте по конкурентоспособности туристической отрасли в рейтинге ВЭФ¹.

Согласно концепции ФЦП «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»².

Возможно, именно туризм (культурно-познавательный, экотуризм и др.), развиваемый в рамках ГЧП, станет важнейшим средством активизации туристского потенциала России, а также обеспечения сохранности памятников исторического наследия и природных ресурсов.

¹ Global Competitiveness Report 2011 // Официальный сайт Всемирного экономического форума ; <http://www.weforum.org>

² Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011 – 2016 гг.)». Утверждена постановлением Правительства РФ от 19.07.2010 № 1230-п // <http://government.ru/gov/results/11494/>