

Организационно-правовые основы государственно-частного партнерства в туризме: российский и зарубежный опыт

Дедусенко Е.А., доцент кафедры гостиничного и туристического бизнеса,
РЭУ им. Г.В. Плеханова

Ковальчук А.П., доцент кафедры гостиничного и туристического бизнеса,
РЭУ им. Г.В. Плеханова

Романюк А.В., старший преподаватель кафедры гостиничного
и туристического бизнеса, РЭУ им. Г.В. Плеханова

Аннотация. В статье рассмотрены направления развития государственно-частного партнерства в туризме, перспективы привлечения инвестиций в различные инфраструктурные проекты и принципы построения государственно-частного партнерства. Особое внимание уделяется организационно-правовым аспектам государственно-частного партнерства, его преимуществам и недостаткам.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство в туризме, региональные инфраструктурные проекты в туризме.

Organizational and legal aspects of public-private partnership in tourism: Russian and foreign background

Dedusenko E.A., department of hotel and tourism business, associate professor,
Plekhanov Russian University of Economics

Kovalchuk A.P., department of hotel and tourism business, associate professor,
Plekhanov Russian University of Economics

Romanyuk A.V., department of hotel and tourism business, senior lecturer,
Plekhanov Russian University of Economics

Annotation. In the article the directions of development of public-private partnership in tourism, the prospects for attracting investment in various infrastructure projects and the principles of public-private partnership. Particular attention is paid to organizational and legal aspects of public-private partnership, its advantages and disadvantages.

Keywords: public-private partnership in tourism, regional-private infrastructure projects in tourism.

Дальнейшее социально-экономическое развитие России требует решение различных проблем, связанных с оптимизацией общественных финансовых ресурсов. Подобное рациональное распределение бюджетных средств возможно на основе различных форм инновационного партнерства, включающих сотрудничество государства с наукой, образованием и бизнесом. Взаимовыгодное взаимодействие государства с бизнесом, в свою очередь, затрагивает сферу государственно-частного партнерства (public private partnership)¹.

Единая информационная система государственно-частного партнерства в нашей стране определяет такой вид партнерства как оформление юридического документа на определенный срок (соглашения о государственно-частном партнерстве), в основе которого лежит сотрудничество государственного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, с совместным использованием ресурсов и распределением рисков. Целью такого взаимодействия является улучшение инвестиционной среды, привлечение в экономику российских и иностранных инвестиций, улучшение качества услуг². В настоящее время данная форма партнерства активно развивается в нашей стране и включает разные формы сотрудничества, позволяющие максимизировать выгоды и минимизировать риски, как для государства, так и

¹ Игнатъев А., Дедусенко Е. Государственно-частное партнерство в туризме // Самоуправление. 2011. № 11. С.40-41.

² Ковальчук А.П., Никольская Е.Ю. Реализация принципов государственно-частного партнерства в индустрии гостеприимства и туризма в современных условиях в России // Российский экономический интернет журнал. 2016. №1

для частного бизнеса³. В туризме государственно-частное партнерство рассматривается как конкретные инфраструктурные и маркетинговые проекты, которые реализуются государственными и региональными органами совместно с частным бизнесом на объектах федеральной, региональной и муниципальной собственности⁴.

Правовой аспект данной формы партнерства в нашей стране в настоящее время представлен новым нормативно-правовым актом – Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный документ действует с 1 января 2016 г., направлен на создание благоприятной правовой и экономической среды для инвесторов. Например, в интересах инвесторов федеральный закон №224-ФЗ устанавливает гарантии постоянства основных параметров инвестиционного проекта и предусматривает отбор инвесторов на конкурсной основе.

В организационно-правовом регулировании государственно-частного партнерства в России и за рубежом можно выделить следующие уровни:

- международный уровень;
- национальный уровень;
- региональный уровень.

Национальный уровень регулирования государственно-частного партнерства в нашей стране осуществляют следующие министерства и организации: Министерство регионального развития РФ; Министерство финансов РФ; Торгово-промышленная палата Российской Федерации. Комитет по инвестиционной политике; Федеральное государственное унитарное предприятие «Федеральный центр благоустройства и обращения с отходами» (ФГУП «ФЦБОО»); Общероссийская общественная организация «Деловая

³ Ковальчук А.П. Анализ направлений развития внутреннего туризма в России // Экономика, предпринимательство и право. 2014. Т. 4. № 3. с. 25

⁴ Кошелева А.И. Принципы государственно-частного партнерства в развитии индустрии гостеприимства и туризма г. Москвы // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2013. № 2. с.156.

Россия»; Государственная компания «Российские автомобильные дороги» (Автодор»); Министерство экономического развития РФ⁵.

Министерство экономического развития Российской Федерации – важнейший регулятор государственно-частного партнерства в нашей стране, включает в себя следующие подразделения, ответственные за развитие инвестиционных партнерств государства с бизнесом:

- департамент особых экономических зон и проектного финансирования;
- департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнёрства;
- консультативный совет по иностранным инвестициям.

Департамент инвестиционной политики и развития частно-государственного партнёрства (далее – Департамент) занимается государственной политикой и правовым регулированием инвестиционной деятельности и актуальными проблемами государственно-частного партнерства. Можно выделить следующие важные направления деятельности департамента в сфере государственно-частного партнерства:

- улучшение инвестиционного имиджа страны на международном и национальном рынке, увеличение объема российских и иностранных инвестиций в экономике страны;
- развитие межнационального, межведомственного и регионального сотрудничества в сфере инвестиционной политики;
- организационно-правовая и нормативная поддержка в реализации инвестиционных проектов с участием российских и иностранных инвесторов;
- разработка предложений по совершенствованию законодательных норм, упрощению правовых барьеров, расширению форм государственно-частного партнерства в инвестиционной сфере;

⁵ Государственно-частное партнерство в России. Организации. <http://www.pppinrussia.ru/main/market/organizatsii>

- организация взаимодействия с международными финансовыми институтами и подписание международных соглашений о реализации совместных проектов;

- организация обратной связи с гражданами, анализ жалоб и предложений

Другим структурным подразделением при Минэкономразвития РФ, занимающимся вопросами инвестиционных партнерств, является Консультативный совет по иностранным инвестициям в России (далее – Совет), который состоит из рабочих групп и комитета. Деятельность Совета основана на следующих принципах, соответствующих современным тенденциям:

- повышение результативности совместных проектов для иностранных инвесторов и государства;

- экспертная оценка иностранными инвесторами мероприятий, направленных на привлечения инвестиций в экономику России;

- учет приоритетных направлений социально-экономического развития в процессе разработки и реализации государственно-частных проектов.

Не менее важным уровнем организационно-правовой поддержки инновационных форм партнерств является *региональный уровень*⁶. Например, на информационном портале «Государственно-частное партнерство в России» размещена информация по следующим наиболее активным в этом направлении регионам: Астраханской области, Калининградской области, Краснодарскому краю, Республике Башкортостан, Республике Карелия, Санкт-Петербургу, Вологодской области, Кемеровской области, Кировской области, Курганской области, Мурманской области, Нижегородской области, Новосибирской области, Рязанской области, Тверской область, Удмуртской Республике, Ханты-Мансийскому автономному округу — Югре, Ярославской области⁷.

⁶ Дедусенко Е. Об инвестиционной среде и гостиничном бизнесе в российских регионах // Самоуправление. 2015. №3. С.31-32.

⁷ Государственно-частное партнерство в России. Опыт регионов. <http://www.pppinrussia.ru/main/market/regions>

Большинство представленных на портале регионов имеют региональную структуру, регулиующую вопросы государственно-частного партнерства, а также соответствующую законодательную базу. В Волгоградской области, например, данные аспекты курирует Отдел развития государственно-частного партнерства министерства экономики, внешнеэкономических связей и инвестиций Волгоградской области, а правовая база обеспечивается следующими документами: Законом Волгоградской области от 29.11.2011 № 2257-ОД «Об участии Волгоградской области в государственно-частном партнерстве»; Решением Волгоградской городской Думы от 16.07.2013 № 79/2409 «Об утверждении Положения об участии городского округа город-герой Волгоград в муниципально-частном партнерстве»; Постановлением администрации городского округа г. Михайловка Волгоградской обл. от 23.10.2012 № 2218 «Об утверждении Положения об участии городского округа город Михайловка в муниципально-частном партнерстве». Таким образом, руководство региона курирует как региональный, так и локальные уровни создания партнерств в различных отраслях, в том числе и туризме.

Важная роль в создании благоприятной информационной и правовой среды государственно-частного партнерства в нашей стране отводится конкурсному отбору проектов. В 2015 г. Минэкономразвития России был организован конкурс региональных проектов на тему: «Лучшие муниципальные управленческие решения по формированию благоприятной инвестиционной среды». Целью конкурса является анализ лучших управленческих практик и обмен опытом между региональными властями по улучшению инвестиционного климата. Конкурс предполагает следующие актуальные для регионального развития номинации:

- «Развитие импортозамещения»;
- «Развитие человеческого капитала и компетенций»;
- «Развитие инфраструктуры в формате ЧГП»;
- «Архитектура городов»;

- «Современные технологии управления».

Конкурс направлен на решение социально-экономических проблем региона, в том числе в индустрии гостеприимства и туризма. В 2015 г. комиссией были отмечены следующие туристские проекты на принципах государственно-частного партнерства (табл.1).

Таблица 1

Туристские проекты, победившие в конкурсе «Лучшие муниципальные управленческие решения по формированию благоприятной инвестиционной среды» в 2015 г.

Номинация конкурса	Занятое место	Название проекта	Регион
«Архитектура городов»	1 место	«Разработка механизма привлечения внебюджетных средств в реставрацию памятников истории и архитектуры путем создания специализированной организации»	Город Иркутск (Иркутская область)
«Архитектура городов»	3 место	«Формирование единого культурно-туристического пространства города»	Мышкинский муниципальный район (Ярославская область)
«Развитие человеческого капитала и компетенции»	3 место	«Повышение уровня образованности граждан путем реализации дополнительных программ в области спорта и туризма»	Елецкий муниципальный район (Липецкая область)

Источник: составлено авторами на основе данных официального сайта Министерства экономического развития Российской Федерации. Конкурс муниципальных управленческих решений.<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/contest/2015031002>

Кроме организации конкурсов регионов и выявления лучших практик, существенным нововведением Минэкономразвития России является утверждение методики расчета значений показателей оценки эффективности деятельности руководителей региональных органов исполнительной власти РФ. Методика, разработанная на основе предложений Агентства стратегических

инициатив, направлена на создание благоприятных условий ведения бизнеса в регионах (Приказ минэкономразвития 43 от 4.02.2016).

Согласно данной методике, уровень развития государственно-частного партнерства в регионе определяется с учетом следующих факторов:

- развитие институциональной среды государственно-частного партнерства;
- нормативно-правовое обеспечение государственно-частного партнерства;
- опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в регионе.

Методика включает в себя формулы для расчета перечисленных выше факторов. Например, опыт реализации проектов государственно-частного партнерства в регионе рассчитывается на основе следующих критериев (табл.2).

Таблица 2

Критерии оценки опыта реализации государственно-частного партнерства в регионе по методике Минэкономразвития России

№	Критерий	Описание	Значение, баллы
1	Соответствие проекта признакам государственно-частного партнерства	проект реализуется на основании федеральных законов от 13 июля 2015 года N 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" или от 21 июля 2005 года N 115-ФЗ "О концессионных соглашениях"	1
		проект реализуется на основании иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере государственно-частного партнерства	0,5

Понижающие коэффициенты, используемые при расчете критерия для каждого проекта в отдельности			
№	Коэффициент	Описание	Значение понижающего коэффициента
1	Стадия реализации проекта	эксплуатация	1
		строительство и (или) реконструкция	0,9
		финансовое и коммерческое закрытие	0,8
		конкурсные процедуры	0,7
		принято решение о заключении соглашения (договора)	0,6
2	Объем частных инвестиций в создание объекта соглашения	более 500 млн.руб.	1
		от 200 до 500 млн.руб.	0,9
		от 50 до 200 млн.руб.	0,7
		от 10 до 50 млн.руб.	0,5
		от 1 до 10 млн.руб.	0,2
3	Срок реализации проекта (действия соглашения)	более 15 лет	1
		от 10 до 15 лет	0,85
		от 5 до 10 лет	0,6
		от 3 до 5 лет	0,3
		менее 3 лет	0,1
4	Административный уровень реализации проекта	региональный	1
		межмуниципальный	0,8
		муниципальный	0,5
5	Сложность реализации проекта	Определяется на основании экспертных оценок. Учитывается число имущественных объектов, участвующих в проекте, проблемы с титулом собственности, межбюджетное участие, наличие заемного финансирования и др.	1-1,5

Источник: Приказ Минэкономразвития 43 от 4.02.2016

Для улучшения взаимодействия «центр-регион» в развитии государственно-частного партнерства и туризма в нашей стране следует обратиться к успешному зарубежному опыту⁸.

⁸ Дедусенко Е. Проблемы развития регионального туризма в России // Самоуправление. 2012. №3. С.46.

Зарубежная практика систематизирует и отмечает следующие потенциальные преимущества государственно-частного партнерства в стратегическом планировании развития регионов⁹:

- участие большого количества заинтересованных сторон в процессе планирования развития туристского комплекса;

- применение экономического, социального и политического потенциала заинтересованных сторон для внесения изменений и улучшений в государственно-частные программы и проекты;

- применение принципа сотрудничества различных социально-политических групп в разработке и общественном обсуждении государственно-частных проектов (творческий синергизм), который приводит к увеличению инноваций и эффективности совместных проектов, обмену навыками и знаниями, улучшению координации государственной политики в этой сфере, увеличению мультипликационного эффекта;

- учет различных экономических, экологических и социальных аспектов устойчивого развития туризма; оптимальное использование туристских ресурсов;

- анализ роли государственно-частных проектов в туризме в решении сложных социально-экономических проблем региона¹⁰.

Кроме потенциальных возможностей и двусторонних выгод, у государственно-частных форм партнерства в туризме существуют и проблемы. Зарубежные исследователи отмечают следующие наиболее существенные проблемы:

- многие регионы подвержены определенным стереотипам в принятии административных региональных решений, которые могут мешать развитию инновационных форм партнерств и затрудняют комплексное сотрудничество заинтересованных сторон;

⁹ Романюк А.В. Сравнение сделок компаний Marriot International и AccorHotel // Молодой ученый. — 2016. — №3. — С. 620-622.

¹⁰ Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability Edited by Bill Bramwell and Bernard Lane Aspects of Tourism: 2. – 2000.http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9780585354224_sample_99852.pdf

- совместное сотрудничество может быть ограничено привлечением дополнительных ресурсов: временных и административных ресурсов;
- возможны ситуации с различным участием в процессе совместной работы, т.к. отдельные группы заинтересованных лиц в большей степени полагаются на другие группы с целью получения преимуществ, вытекающих из государственно-частного партнерства;
- сложность данной формы партнерства не позволяет всегда оптимально распределить обязанности и функционал между сторонами;
- данная форма сотрудничества может увеличить неопределенность в результатах реализации совместного проекта, т.к. государственные структуры имеют опыт в выполнении программ и проектов на основе принципа единоначалия;
- привлечение широкого круга заинтересованных сторон в разработке и обсуждении партнерств политики может быть дорогостоящим и трудоемким процессом ¹¹.

Интеграция России в международное экономическое пространство предусматривает расширение инвестиционного сотрудничества. Важным в первую очередь является сотрудничество и обмен опытом с международными организациями и институтами.

В своем последнем исследовании по проблемам и перспективам развития государственно-частного партнерства в туризме «Глобальный отчет о государственно-частном партнерстве в туризме.2015» (Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development, 2015), Всемирная туристская организация (UNWTO, далее – ВТО) комплексно рассматривает различные возможности применения государственно-частного партнерства в сфере туризма, поддерживает и развивает государственные и частные инициативы в рамках своих программ¹².

¹¹Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability Edited by Bill Bramwell and Bernard Lane Aspects of Tourism: 2. – 2000.http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9780585354224_sample_99852.pdf

¹² UNWTO: Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development Affiliate Members Report: Volume eleven. http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf

В данном отчете отмечается начало реализации следующих проектов с учетом принципов государственно-частного партнерства:

а) «Изысканное время»(Precious Time) – туристский продукт высокого класса для развития городских дестинаций;

б) «365 дней» (365) – туристский проект для решения проблем сезонности в туризме;

с) «Гастрономический (винный) туризм» (Wine Tourism).

По мнению ВТО, данные проекты являются практическими инструментами, которые могут применяться в городах и аэропортах по всему миру, обновляя предложение туристского продукта. Также другой успешной инициативой в сфере туризма отмечено направление создания сетей (thecreationofnetworks), которые являются эффективными платформами для частных, общественных и научных структур для взаимодействия, обмена опытом, доступа к информации и внедрению в практику инновационных концепций. Такие платформы (структуры) играют важную роль в стимулировании экономического развития различных секторов, а также устойчивого и этического использования туристских ресурсов¹³.

Согласно ВТО, успешные государственно-частные проекты в туризме имеют следующие уровни реализации: локальный (local); региональный (regional); национальный (national); межнациональный (multinational); международный (international). В отчете приводятся успешные практики взаимодействия большого количества участников туристских проектов: государственных и местных органов власти (state / local governments); частного бизнеса (private industry); местного сообщества (local community); гостиничных ассоциаций (hotel associations); гостиниц (hotels). Данные успешные практики в туризме реализуются в следующих странах: Индии, Японии, Ботсване, Филиппинах, Индонезии, Китае, Австралии и других странах и регионах.

¹³ Ignatiev A.A. Development of the Tourism Industry in the North of Russia Based on the Environment Features. Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6 (N5), October. P. 387-401.

Проблемы, которые решаются в результате партнерства государства и бизнеса варьируются от социального предпринимательства на местном уровне до туристского маркетинга на межнациональном уровне¹⁴. Регионы России могут применить успешный международный опыт для решения следующих проблем: маркетинг дестинаций, создание туристских кластеров, развитие регионального туристского продукта, минимизация рисков туристских инфраструктурных проектов, культурная интеграция в туризме, охрана окружающей среды¹⁵.

Библиографический список

1. Государственно-частное партнерство в России. Опыт регионов. <http://www.pppinrussia.ru/main/market/regions>
2. Государственно-частное партнерство в России. Организации. <http://www.pppinrussia.ru/main/market/organizatsii>
3. Дедусенко Е. Об инвестиционной среде и гостиничном бизнесе в российских регионах // Самоуправление. 2015. №3. С.31-32.
4. Дедусенко Е. Проблемы развития регионального туризма в России // Самоуправление. 2012. №3. С.46.
5. Игнатъев А., Дедусенко Е. Государственно-частное партнерство в туризме // Самоуправление. 2011. № 11. С.40-41.
6. Ковальчук А.П. Анализ направлений развития внутреннего туризма в России // Экономика, предпринимательство и право. – 2014. – Т. 4. № 3. – с. 24-29
7. Ковальчук А.П., Надточий В.А. Формирование туристских кластеров как инструмент развития регионального туризма в России // Научный вестник МГИИТ. –2015. – № 6 (38). – с. 27-31

¹⁴ Романюк А.В. Влияние внешних факторов на управление доходами гостиничных предприятий / А. В. Романюк // Молодой ученый. — 2015. — №23. — С. 650-653.

¹⁵Ковальчук А.П., Надточий В.А. Формирование туристских кластеров как инструмент развития регионального туризма в России // Научный вестник МГИИТ. 2015. № 6 (38). с. 29

8. Ковальчук А.П., Никольская Е.Ю. Реализация принципов государственно-частного партнерства в индустрии гостеприимства и туризма в современных условиях в России // Российский экономический интернет журнал. – 2016. – №1. – <http://www.e-rej.ru/publications/K>

9. Кошелева А.И. Принципы государственно-частного партнерства в развитии индустрии гостеприимства и туризма г. Москвы // РИСК: Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. 2013. № 2. с.153-158.

10. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации.

<http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/contest/2015031002>

11. Приказ Минэкономразвития России 43 от 4.02.2016 <http://docs.cntd.ru/document/420336232>

12. Романюк А.В. Влияние внешних факторов на управление доходами гостиничных предприятий / А. В. Романюк // Молодой ученый. – 2015. – №23. – С. 650-653.

13. Романюк А.В. Сравнение сделок компаний Marriot International и Accor Hotel // Молодой ученый. – 2016. – №3. – С. 620-622.

14. Ignatiev A.A. Development of the Tourism Industry in the North of Russia Based on the Environment Features. Mediterranean Journal of Social Sciences. 2015. Vol. 6 (N5), October. P. 387-401.

15. Tourism Collaboration and Partnerships: Politics, Practice and Sustainability Edited by Bill Bramwell and Bernard Lane Aspects of Tourism: 2. – 2000. http://samples.sainsburysebooks.co.uk/9780585354224_sample_99852.pdf

16. UNWTO. Global Report on Public-Private Partnerships: Tourism Development Affiliate Members Report. Volume eleven. http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/pdf/global_report_public_private_partnerships_v8.pdf