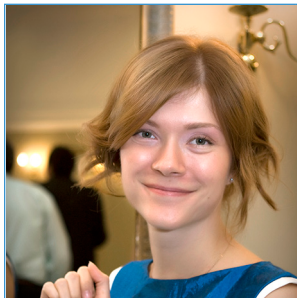


Бизнес: культурные и политические аспекты

Государственно-частное партнёрство при формировании государственной политики в области туризма: российский и зарубежный опыт



Кудрявцева Юлия Владимировна – магистр экономики, аспирантка кафедры гостиничного и туристического бизнеса РЭУ им. Г. В. Плеханова

E-mail: gavrilova-yulia@yandex.ru

Государственно-частное партнёрство при формировании государственной политики в области туризма: российский и зарубежный опыт

Аннотация

В статье рассматриваются различные формы партнёрства государства, частных компаний и некоммерческих организаций в разработке политики, способной сделать туризм в стране более привлекательным, конкурентоспособным и хорошо управляемым. На основе анализа зарубежного опыта автор даёт рекомендации по формированию партнёрства в области туризма в России.

Ключевые слова: государственно-частное партнёрство, ГЧП, туристская отрасль, государственное регулирование туризма, развитие туризма

В начале нового тысячелетия туризм прочно утвердился во многих странах как основная отрасль экономики и наиболее быстро развивающийся экономический сектор, обеспечивающий приток иностранной валюты и создание рабочих мест. Уступая (по состоянию на 2010 г.) по объёмам экспорта нефтедобывающей и химической промышленности, офисному и телекоммуникационному оборудованию, автомобилестроению [см.: 1], международный туризм входит в число крупнейших экспортных отраслей.

«В 2011 г. международный туризм установил новый рекорд, несмотря на трудные условия. Для сектора, на долю которого приходится 5% мирового ВВП, 6% от общего объёма экспорта и обеспечивающего работой каждого двенадцатого человека в развитых и растущих экономиках, эти результаты являются обнадеживающими, тем более что они достигнуты в то время, когда мы остро нуждаемся в рычагах для стимулирования роста и создания рабочих мест», – заявил Генеральный секретарь Всемирной Туристской Организации (UNWTO) Талеб Рифаи [см.: 2].

В условиях мирового финансового кризиса и особенно с началом процесса восстановления мировой экономики роль туризма существенно возросла. В нынешней экономической неопределённости его продолжающееся укрепление подчёрки-

вадет необходимость усиления политической приверженности поддержки сектора. Лидеры стран «Большой двадцатки» (G20) признали, что туризм и путешествия могут внести существенный вклад в восстановление экономики и быть важной составляющей глобальных усилий по развитию инфраструктуры, искоренению нищеты и созданию рабочих мест. Совокупность этих факторов привела к проведению в феврале 2010 г. первой встречи министров туризма стран «Большой двадцатки».

Международная торговля туристскими услугами стала важнейшей сферой торгово-политических интересов большинства стран. Национальные правительства, международные и региональные организации уделяют ему всё больше внимания, включают в свои стратегии долгосрочного развития. При этом стало очевидно, что определение национальной стратегии развития туризма больше не может быть прерогативой государства. Она должна стать результатом партнёрства государственного и частного секторов. Государственно-частным организациям следует стать совладельцами проектов во всех областях, начиная от развития туристского продукта, инфраструктуры, управления человеческими ресурсами, планирования маркетинга и рекламных кампаний туристских направлений, заканчивая повышением качества сервиса и услуг.

Проанализируем саму суть туризма как культурно-экономического явления и посмотрим, как функционирует туристическая отрасль. Ниже на рис. 1 виден 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 формирование образа страны как безопасной и комфортной для туризма на международной арене.

Реализация государством своих функций качественно и в полном объёме порождает 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 объёмов экспорта.

В условиях мирового финансового кризиса и особенно с началом процесса восстановления мировой экономики роль туризма существенно возросла. В нынешней экономической неопределённости для его укрепления необходимо усиление политической поддержки сектора.

Несмотря на очевидные социально-экономические выгоды от развития туристической отрасли, для государства она является достаточно обременительной. Большая часть прибыли (около 90%) достаётся частному сектору, при этом расходы государства на поддержание туристской инфраструктуры значительны и не покрываются его доходами.



Рис. 1. Вклад государственного и частного секторов в развитие туризма

Несмотря на очевидные социально-экономические выгоды от развития туристической отрасли, для государства она является достаточно обременительной. Большая часть прибыли (около 90%) достаётся 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 стороны, подводит к необходимости государственно-частного партнёрства (см. ниже рис. 2).

Доходы от туризма - возврат инвестиций



Рис. 2. Доходы и возврат инвестиций от туризма

Таким образом, партнёрство становится одним из факторов, влияющих на развитие туризма и конкурентоспособность отрасли (см. ниже рис. 3 и 4).

Как известно, уровень конкуренции в туризме чрезвычайно высок, причём соперничество идёт не столько между туристическими компаниями, сколько между туристскими зонами¹. Это связано с тем, что турист сначала определяется со страной, куда хочет поехать, 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 партнёрских отношений между государством и бизнесом.

¹ Туристская зона или дестинация (от англ. destination) – термин, применяемый в туристической индустрии, означающий регион, страну, группу стран, обладающих схожими характеристиками и рекреационными возможностями (например Лазурный берег, Турецкая Ривьера и т. п.). Определение дестинаций зависит от целей и предпочтений потребителя туристического продукта. Так, если цель поездки – катание на горных лыжах, не имеет смысла предлагать клиенту регион, где нет гор, а только морские пляжи и т. п.

Факторы, влияющие на развитие туризма

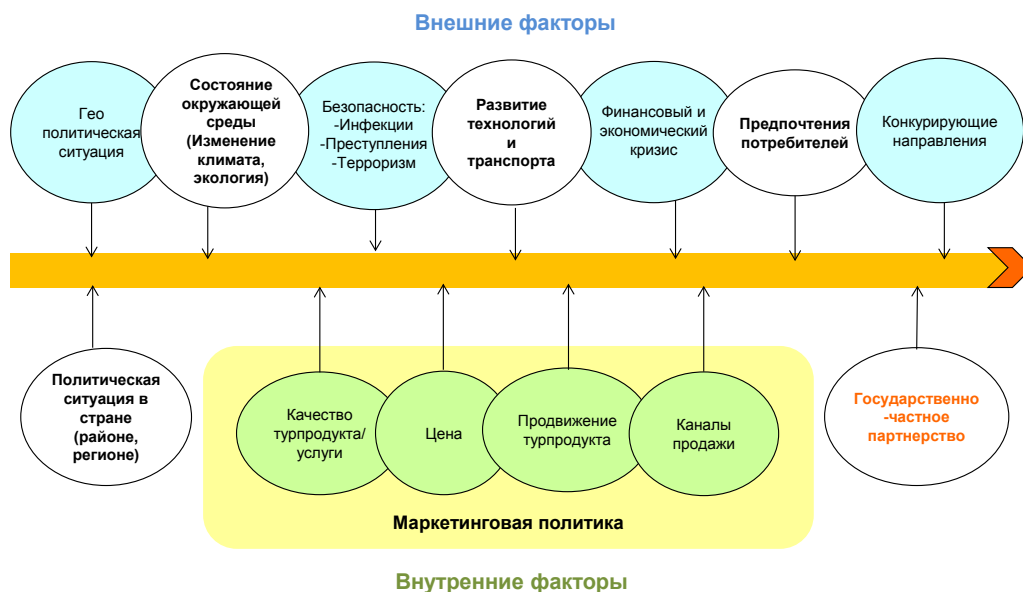


Рис. 3. Факторы, влияющие на развитие туризма

Показатель конкурентоспособности направления

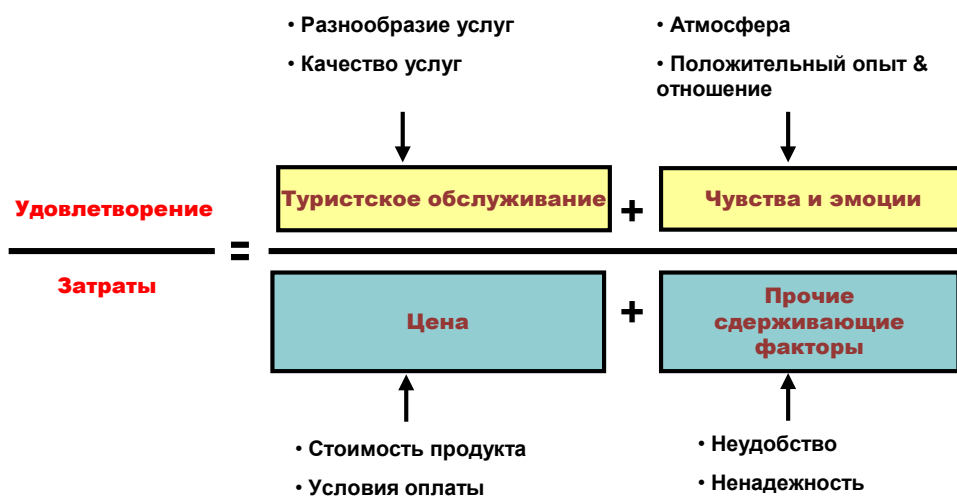


Рис. 4. Показатель конкурентоспособности направления

Тем не менее, при всей логичности такого сотрудничества туристическая отрасль не спешила воспользоваться его преимуществами. Во всём мире бурное развитие государственно-частного партнёрства шло с 1990-х гг., но туриндустрия подключалась к данному процессу медленно и с неохотой. В целом колебания частного сектора по поводу участия в государственных проектах вполне понятны. Компании опасались снижения своей конкурентоспособности из-за увеличения затрат, усиления бюрократии и определённого ограничения свободы предпринимательства плановыми заданиями. При этом суть такого партнёрства как раз в обратном – позволяя объединить знания, капитал и другие ресурсы, оно служит основой для развития. Облегчая выявление дополнительных возможно-

Во всём мире бурное развитие государственно-частного партнёрства шло с 1990-х гг., но туриндустрия подключалась к данному процессу медленно и с неохотой. Компании опасались снижения своей конкурентоспособности из-за увеличения затрат, усиления бюрократии и определённого ограничения свободы предпринимательства плановыми заданиями.

стей и препятствий развития турпродукта, помогая в решении проблем отрасли, партнёрство должно увеличить, а не уменьшить конкурентное преимущество компаний и их продуктов.

Государственно-частное партнёрство: определение понятия

Так что же такое государственно-частное партнёрство (англ. PPP – Public-Private Partnership)? Существует множество развёрнутых определений, но суть понятия может быть сформулирована просто – объединение (сотрудничество) для реализации совместных проектов между государственным и частным секторами.

Термин «государственно-частное партнёрство» (ГЧП) появился в начале 90-х гг. XX в. и связан главным образом с «британской моделью» ГЧП. В 1992 г. правительство Д. Мейджора объявило о «частной финансовой инициативе» (Private Finance Initiative – PFI), которая представляла собой модернизированную концепцию управления госсобственностью. Суть PFI состояла в том, чтобы в рамках договоров и соглашений о государственно-частном партнёрстве передать частному сектору функции финансирования (строительства, реконструкции, эксплуатации, управления и т. п.) объектов социально-культурной и производственной инфраструктуры, находящихся в государственной собственности [см.: 3, с. 16-24].

Заметим, что в западной практике термин государственно-частное партнёрство используется в узком смысле – как инструмент привлечения бизнеса к выполнению государственных и муниципальных задач, связанных с предоставлением публичных услуг, развития общественной инфраструктуры, осуществления крупных и сложных проектов развития технологий.

При этом ГЧП – очень широкая концепция, в рамках которой могут рассматриваться все возможные формы взаимодействия государства и бизнеса: благотворительность, коллективные договоры между государством, профсоюзами и работодателями, понуждение к социальной ответственности и далее весь ряд любых форм контрактных и иных отношений частного бизнеса и государства [см.: 4].

Безусловно, возможность привлечь финансовые ресурсы частного сектора в сферы, развитие которых находится в ведении государства, но требует колоссальных расходов, намного превосходящих возможности бюджета, является одним из главных достоинств ГЧП. Это почти все инфраструктурные, а также стратегические объекты, которые не могут быть переданы в частную собственность. Проекты ГЧП реализуются и в таких сферах, как ЖКХ, медицинские услуги, образо-

вание, спорт, т. е. в социально ориентированных отраслях, интересных бизнесу при определённых условиях: например, когда государство строит необходимую инфраструктуру за счёт бюджетных средств [см.: 5].

Соответственно, возможно использование такого определения: государственно-частное партнёрство есть специфическая форма взаимодействия государства и частного сектора в сфере экономики, в основе которого лежит сбалансированность интересов, прав и обязательств сторон в процессе его реализации [см.: 3].

Наиболее общее определение дано этому явлению В. Г. Варнавским: «Государственно-частное партнёрство – 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» [6, с. 5].

Таким образом, можно сформулировать базовые признаки ГЧП:

- сторонами ГЧП являются две влиятельные силы – государственный сектор и частный сектор;
- взаимодействие сторон в ГЧП закрепляется на официальной, юридической основе (соглашения, договоры, контракты и т. п.);
- взаимодействие указанных сторон имеет действительно партнёрский, равноправный характер (т. е. в обязательном порядке должен соблюдаться паритет, баланс обоюдных интересов);
- ГЧП имеет чётко выраженную публичную, общественную направленность (его главная цель – удовлетворение государственного интереса);
- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются активы (ресурсы и вклады) сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ГЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договорённостям, зафиксированным в соответствующих соглашениях, договорах, контрактах и т. п. [см.: 3].

Государственно-частное партнёрство в сфере туризма: основные характеристики

Рассмотрим, что стоит за понятиями частного и государственного секторов в туристической отрасли (см. рис. 5 и 6). Необходимо обратить внимание на то, что бизнес-сообщество представлено как отдельными предприятиями, так и различными отраслевыми объединениями, и во взаимоотношения с государством может вступать любой из этих компонентов.

Структура туристической отрасли



Рис. 5. Структура туристической отрасли
(частный сектор)

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

Государственный сектор

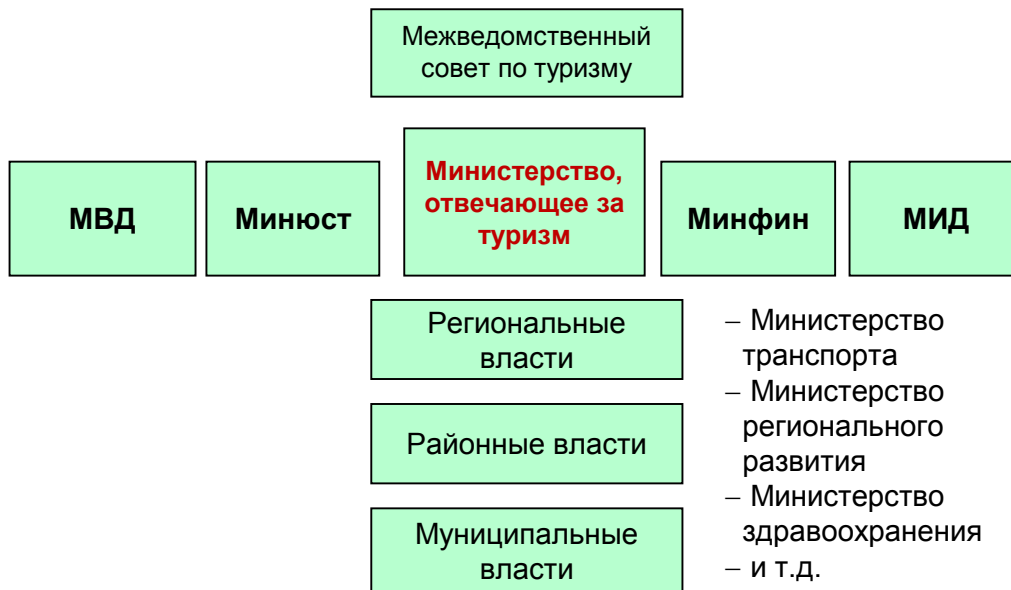


Рис. 6. Структура туристической отрасли (государственный сектор)

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

В качестве примера возьмём классификацию отелей. В этом вопросе очень важно определить обязанности государственных и частных секторов. Государственные органы должны гарантировать минимальные стандарты безопасности и гигиены в соответствующих предприятиях индустрии гостеприимства (гостиницах, пансионатах, санаториях и т. п.). 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.

Или рассмотрим вопрос защиты прав потребителей. Кажется очевидным, что и государство, и частный сектор несут ответственность за то, чтобы предоставить потребителям наиболее полную информацию о месте отдыха, позволяя им спланировать и осуществить приятную поездку. Кроме того, они оба отвечают за безопасность туристов. Без стратегического и согласованного подхода к достижению этих целей отдельные усилия могут быть дублированы, другие вопросы, напротив, упущены, информация может быть противоречивой. При этом каждая из сторон будет выглядеть непрофессиональной, а итоговый продукт, и это самое главное, не будет соответствовать требуемым стандартам. Здесь, как и в предыдущем примере, могло бы помочь грамотно организованное ГЧП.

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

Кроме того, ГЧП может играть важную роль в создании условий для устойчивого развития туризма. Организованное саморегулирование будет способствовать кооперации бизнеса и государства в решении таких экологических и социальных вопросов, как, например, сокращение выбросов в атмосферу, организация сбора и удаления отходов, искоренение сексуальной эксплуатации, увеличение роли женщин и т. д. Рассмотрение подобных вопросов предполагает активное участие торговых ассоциаций и отраслевых организаций в распределении информации среди их участников.

В целом, если рассмотреть в общем виде цепочку создания стоимости национального турпродукта, то мы увидим, что и государственный, и частный сектор очень активно вовлечены в этот процесс и вносят равноценный вклад в развитие отрасли (см. таблицу 1).

Таблица 1

**Распределение ответственности
между государственным и частным секторами
в развитии туристической отрасли**

Зона ответственности	Государственный сектор	Частный сектор	
		Объединения	Предприятия
Продуктовая политика			
Продуктовая стратегия	x	x	x
Правовые рамки	x	x	x
Лицензирование / контроль	x	x	x
Окружающая среда и инфраструктура	x	x	x
Доступность турпродукта и услуги	x	x	x
Человеческие ресурсы	x	x	x
Информация	x	x	x
Ценовая политика			
Финансово-бюджетная политика / налогообложение / сборы	x		
Себестоимость турпродукта			x
Конъюнктура рынка			x
Маркетинговые коммуникации			
Внешний маркетинг			
PR и продвижение направления	x	x	x
Вебсайт направления	x	x	x

Продолжение таблицы 1

Зона ответственности	Государственный сектор	Частный сектор	
		Объединения	Предприятия
Участие в выставках	х	х	х
Продвижение турпродукта			х
PR турпродукта			х
Внутренний маркетинг			
Эффективные маркетинговые коммуникации	х	х	х
Каналы распространения			
Ярмарки	х	х	х
Интернет	х	х	х
Туроператоры и агенты			х

Как видим, 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, можно выделить следующие основные области сотрудничества: менеджмент дестинации¹, разработка продукта, маркетинг, исследования, планирование развития региона, человеческие ресурсы, поддержка местных производителей, совместное управление охраняемыми зонами.

Туристическая индустрия пришла к пониманию, что какова бы ни была цель (гарантия качества, защита потребителей, экономическое развитие, сокращение бедности, сохранение культурного наследия, социальная справедливость и т. п.), в рамках ГЧП можно эффективно решать все возникающие вопросы, а разнообразие форм сотрудничества позволяет подобрать оптимальный для данных конкретных условий вариант.

Уже сейчас можно привести огромное число положительных примеров такого сотрудничества на разных этапах цепочки создания турпродукта.

¹ Специфический термин туристической индустрии, о его значении см. примечание выше.

Так, например, широко признано, что учреждение ГЧП повышает эффективность Национальных туристских администраций и офисов (НТО).

Всемирная Туристская Организация (UNWTO) также полагает, что партнёрство становится важным инструментом осуществления эффективной туристической политики. Партнёрства между странами, между частными компаниями и международными организациями помогают продвинуться в решении таких ключевых проблем туризма, как налоги, визовые формальности, сезонные колебания и охрана окружающей среды. На обучающем семинаре UNWTO, проходившем 19 марта 2012 г. в Москве в рамках VII Международной туристской выставки «Интурмаркет-2012», Генеральный секретарь UNWTO Т. Рифаи подчеркнул, что государственно-частное партнёрство всё более увеличивает своё значение.

«Мы все помним о том, как весной прошлого года в результате извержения вулкана в такой маленькой стране, как Исландия, парализовало не только Европу, но и весь мир. В силу сложившейся форс-мажорной ситуации мы обнаружили свои слабые места. Нам необходима международная конвенция по защите прав туристов, так как глобальные вызовы и задачи могут решаться только на глобальном уровне. Этот документ позволит защитить туристов при несчастных случаях, естественных катастрофах, во время международных конфликтов, войн, при банкротстве туроператоров. Конвенция чётко обозначит ответственность каждой из сторон, будь то государство или частная компания. И мне приятно отметить, что Россия – активный участник Рабочей группы по подготовке проекта данного документа», – сказал в заключение г-н Рифаи¹.

Правительства всё чаще привлекают частный сектор к управлению объектами, находящимися в ведении государства: аэропорты, объекты культурного наследия или предприятия коммунального обслуживания. Можно сказать, что ГЧП выступает в роли эксперта, участвуя в решении ключевых для данной сферы вопросов, таких как определение цели, структура, доступ на рынок, лицензирование, научные разработки, финансирование, человеческие ресурсы.

При этом интенсивность сотрудничества в каждом конкретном случае может быть различной. Оно может осуществляться разово (сбор информации, планирование, поиск источников финансирования), систематически (модернизация продукта, обучение, исследования), постоянно (управление проектом).

¹ Данная цитата из выступления была записана на слух автором этих строк, присутствовавшим на упомянутом семинаре.

Основная мотивация к сотрудничеству заключается в том, что все партнёры извлекут выгоду из выравнивания соотношения выгод и затрат. При этом цели у партнёрства могут быть самые разные. Условно их можно разбить на шесть блоков: продукт, исследование и технология, человеческие ресурсы, маркетинг и продажи, инфраструктура, финансирование.

Продукт: улучшение продукции, создание новых продуктов, внедрение стандартов качества, защита потребителей, устойчивое развитие, совершенствование предложений по осмотру достопримечательностей, вклад в экономическое благосостояние местного сообщества, преумножение и сохранение ресурсов.

Исследования и технологии: обеспечение новыми методами и инструментами исследований, совершенствование статистического учёта, внедрение технологических новшеств и инноваций.

Человеческие ресурсы: внедрение стандартов качества и обслуживания, повышение квалификации и уровня производительности труда, введение новых образовательных программ.

Маркетинг: присутствие фирмы на рынке услуг, повышение эффективности маркетинговых мероприятий, объединение маркетинговых кампаний, большой охват рынка, коллективно участие в выставках, доступ на новые рынки.

Инфраструктура: улучшение качества дорог, развитие транспортной инфраструктуры и базовых услуг, создание стимула для использования различных видов транспорта, улучшение системы здравоохранения и санитарии, повышение уровня безопасности.

Финансирование: возможность привлечения инвестиций и дополнительного финансирования, получение стартового капитала.

В одних странах основной акцент делается на создание новых объектов инфраструктуры, в других – на повышение эффективности работы уже существующих. Есть страны, где от частного сектора требуются крупные капиталовложения, а есть – где его роль ограничена эксплуатацией объектов инфраструктуры. Безусловно, из многообразия форм государственно-частного партнёрства можно вычлениить основные, среди которых: консорциум, совместное предприятие, стратегический альянс, совместный маркетинг, аутсорсинг, различные контракты, предоставляемые государством частному сектору.

Europarc Consulting сформулировал контрольный лист успешного сотрудничества [см.: 7]:

- Выравнивание целей: понимает ли каждая из сторон цели другой? не противоречат ли эти цели друг другу?

- **Эффективная коммуникация:** насколько эффективно проходят плановые встречи и совещания? рассматриваются ли на них основные проблемные вопросы? можно ли доверять предоставляемой информации?
- **Прозрачный процесс принятия решения:** всем ли ясен процесс принятия решения в партнёрстве? вовремя ли подключаются нужные люди?
- **Прозрачное распределение ответственностей:** понимают ли партнёры, кто за что ответственен? нет ли дублирования функций в рамках партнёрства?
- **Компетентность:** насколько высока компетентность сотрудников, особенно в управлении?
- **Готовность к компромиссу:** способны ли стороны адаптировать свои методы работы к нуждам друг друга?

В результате такого партнёрства каждая из сторон получит именно то, что ей необходимо. Государственный сектор: доступ к новым источникам капитала, ускоренное развитие активов инфраструктуры, возможность разделения рисков, обслуживание или улучшение сервисного обслуживания, доступ к планированию, управлению и предоставлению услуг, дополнительные выгоды от развития экономики.

Частный сектор: доступ к новым рынкам, которые трудно освоить самостоятельно; возможность повышения профессионального уровня, расширение спектра предоставляемых продуктов и услуг, улучшение условий кредитования, возможность получения высокого уровня прибыли.

Как видим, применение механизмов ГЧП может стать мощным стимулом для развития туристической отрасли страны. Варианты использования этого инструмента будут рассмотрены далее на конкретных примерах.

Примеры реализации государственно-частного партнёрства в мире и России

В Европе ГЧП в сфере туризма применяется достаточно широко и разнообразно – в сфере образования, на охраняемых территориях и объектах культурного наследия, при продвижении территорий и т. д.

Особенности применения механизмов ГЧП в природоохранной зоне можно рассмотреть на примере Эксмурского национального парка, Великобритания. Предоставление информации посетителям, когда они прибывают в охраняемые зоны, такие как биосферные заповедники и национальные парки,

очень важно. Эффективным методом является так называемая «Газета посетителя», которую можно бесплатно распространять в информационных центрах и объектах размещения. Информация о том, где остановиться и что посмотреть, может быть объединена с образовательным материалом, направленным на воспитание у туристов ответственного отношения к природе. Эксмурский национальный парк заключил соглашение о партнёрстве с местным издательством о безвозмездном выпуске 120 тысяч экземпляров «Газеты посетителя» в год. Это взаимовыгодное сотрудничество продолжается уже 25 лет. Газета состоит из 40 страниц, на половине из которых размещены материалы национального парка, а на второй – платные объявления. Таким образом, от ГЧП парк получает возможность бесплатно информировать своих посетителей, а газетная компания получает прибыль.

Успешным примером ГЧП в сфере туристского образования может служить проект «Educatefortourism» («Обучайся туризму»), запущенный в Португалии в 2011 г. Проект был разработан Институтом планирования и развития туризма (IPDT) совместно с Международным университетом непрерывного обучения (Global University for Lifelong Learning), Португальской туристской ассоциацией и UNWTO. Цель проекта – сформировать культуру отличного сервиса среди профессионалов, работающих над цепочкой создания стоимости национального турпродукта. «Обучайся туризму» как программа интерактивного обучения приводит стажёров к размышлению о личном и профессиональном опыте и поиску ответов на вопросы: где я сейчас? где я хочу быть? как я могу способствовать развитию туризма в моей компании / области / стране? Путём параллельного самоанализа и выявления проблем отечественной туристической индустрии проект помогает работникам туристической индустрии определить своё место в ней и возможности для дальнейшего личного и профессионального роста. В итоге отрасль получает высококлассных мотивированных сотрудников, а государство – мотивированное на поддержку туризма общество. Подрастающее поколение и гражданское общество в целом осознают значение туризма для экономического и социального развития страны, работники туристической индустрии признают необходимость постепенного улучшения туристического сервиса, туристы отмечают гостеприимство Португалии, рекомендуют её для поездок друзьям и знакомым и с удовольствием возвращаются сами [см.: 8].

Показательным примером объединения усилий государственного и частного секторов для успешного представления территории на международном туристском рынке может служить Франция. С мая 2009 г. развитием туризма во Франции и продвижением Франции как туристического объекта в мире занимается только группа Atout France (Агентство туристичес-

ческого развития Франции). Эта государственная организация была создана в результате слияния Maison de la France (Национального дома Франции) и агентства ODIT France. Ранее Maison de la France занимался продвижением французского продукта на зарубежные рынки, а агентство ODIT France специализировалось на развитии туристической инфраструктуры (в том числе горнолыжной) внутри страны и за рубежом. Созданное агентство одновременно занимается развитием туристической инфраструктуры и продвижением Франции на зарубежные рынки. После вступления в силу декрета о порядке применения закона о туризме, в сферу деятельности Агентства по туристическому развитию Франции входит подготовка новой классификации отелей. С 1 января 2010 г. Atout France ведёт государственный реестр туроператоров и арендодателей автомобилей в соответствии с установленными суммами комиссии по регистрации. Наконец, в сферу деятельности Atout France входит подготовка туристических кадров в соответствии с современными требованиями этого сектора экономики страны. Объединение двух экспертов в области туризма стало залогом успешного государственно-частного партнёрства. Государство участвует в финансировании на уровне 50% и около тысячи партнёров (из которых 800 частных компаний) финансируют примерно столько же посредством членских взносов, а также софинансирования, промо-акций или инжиниринговых акций [см.: 9].

Как уже упоминалось выше, в партнёрские отношения с государством вступают не только частные компании, но и отраслевые ассоциации. Примером такого сотрудничества может служить туристическая отрасль Венгрии. Роль неправительственных организаций в сфере туризма возросла в 1990-е гг., тогда же началось и их активное сотрудничество с государственными органами, регулирующими туристскую деятельность в стране. Отраслевые объединения стали подключать к процессу принятия решений, разработке правовых рамок ведения бизнеса. Это способствовало повышению доверия и укреплению отношений между государственным и частным секторами и, как следствие, повышению качества обслуживания и развития индустрии туризма и развлечений. В настоящий момент в числе совместно решаемых вопросов фигурируют такие, как курение в общественных местах, гигиена, система управления безопасностью пищевых продуктов, продвижение туризма, разработка стратегии развития туризма [см.: 10].

В практике российского туризма примеров успешно функционирующих ГЧП пока не так много. Однако осознание необходимости идти по этому пути есть и у бизнеса, и у государственных органов. Так, на заседании дискуссионной площадки по развитию туристского кластера Ульяновской области

Глава региона Сергей Морозов обратил внимание присутствующих на необходимость активного внедрения механизмов ГЧП. «В 2011 г. впервые был внедрён механизм государственно-частного партнёрства. Выделяемые бюджетные средства на данные мероприятия в обязательном порядке должны обеспечиваться средствами инвестора в пропорции не меньше 1:3. В результате такого партнёрства за счёт областного бюджета с инвестора снимается значительная часть затрат по созданию туристского объекта с длительным сроком окупаемости. В то же время муниципалитет гарантированно получает качественный турпродукт на своей территории. Применение механизма ГЧП ведёт к оживлению инвестиционной активности на территории нашего региона», – констатировал губернатор Ульяновской области [см.: 11].

В качестве примера реализованного проекта приведем «Воздушные ворота Северной столицы» – международный консорциум, в который входят банк ВТБ, немецкий оператор аэропортов Fraport AG и греческая инвестиционная группа Correlouzos. С 29 апреля 2010 г. по соглашению о государственно-частном партнёрстве он осуществляет управление операционной деятельностью аэропорта «Пулково». В рамках соглашения о ГЧП один из участников консорциума – немецкий аэропортовый оператор Fraport – передаёт аэропорту «Пулково» международный опыт и свои ноу-хау в области организации аэропортовых операций [см.: 12].

О государственно-частном партнёрстве говорят и представители Архангельской области. Принятая там программа развития туризма предусматривает строительство различных объектов за счёт федерального, регионального и муниципальных бюджетов. Разрабатывается областной закон о зонах экономического благоприятствования, где также предусмотрен механизм господдержки турорганизаций на территории таких зон в виде субсидий и налоговых льгот [см.: 13].

Новый международный проект начал работу в Мончегорске в рамках Соглашения о партнёрстве «Государственно-частное партнёрство в сфере туризма в Баренцев Евро-Арктическом регионе (БАРТ)». Его цель – развитие туристической отрасли в Баренцевом регионе. Проект рассчитан до 2013 г. и включает в себя две части. Первая предусматривает социологические исследования, анализ ситуации на Кольском Севере с точки зрения развития туризма, выработку рекомендаций для развития туристической индустрии. Вторая, практическая часть предполагает разработку конкретного турпродукта для Баренцева региона и создание информационно-туристического центра в городе Мончегорске. Центр будет расположен в гостинице «Север», средства на его ремонт и оборудование выделяются из бюджета проекта. В международном проекте принимают участие страны Евро-Арктического

региона – Финляндия, Норвегия, Швеция, Россия. Бюджет его оставляет около одного миллиона евро. 42,8% этих денег выделяет Евросоюз, остальные средства вкладывают страны-участницы проекта [см.: 14].

Российский Север в целом очень заинтересован в реализации партнёрских проектов в сфере туризма. Роль государства здесь видится в создании благоприятных условий и развитии инфраструктуры. Например, в Карелии разрабатывается проект кругового водного маршрута на круизных лайнерах. Его планируется начать из Петербурга – по Балтике, затем вдоль побережья Норвегии до самой северной оконечности Европы – мыса Нордкап. Далее – Мурманск, затем Карелия с известными достопримечательностями на островах Онежского и Ладожского озёр – и возвращение в Питер по Беломорско-Балтийскому каналу. Проект невозможен без реконструкции канала – большие суда просто не могут пройти по нему. А на это из бюджета РФ теперь ежегодно выделяется более двух миллиардов рублей. Кроме того, только государство способно помочь турбизнесу в привлечении иностранных гостей на Русский Север – расширив практику безвизового режима, сократив количество закрытых приграничных зон. Упрощённое оформление поездок из соседних стран, например, на срок до трёх суток, существенно увеличило бы поток туристов, в том числе по маршрутам выходного дня. Соответственно выросли бы и доходы местных жителей, занятых в турбизнесе [см.: 13].

Водный туризм вообще остро нуждается в широком внедрении ГЧП. Так, например, кризис круизной отрасли связан с тем, что в России круизные суда уже давно не строятся, а покупка их за рубежом при существующем налогообложении не имеет смысла. Новое судно при средней стоимости порядка 20 млн. евро окупится через 20-25 лет. Понятно, что ни один инвестор на такие вложения не пойдёт. По мнению игроков рынка, на данном этапе поддержка государства в первую очередь должна заключаться в налоговых послаблениях на покупку и ввод в эксплуатацию новых речных круизных судов [см.: 15]. Есть и другие проблемы, с которыми бизнес не справится без поддержки государства – отсутствие точных карт, давно нерасчищавшийся фарватер, неразвитая инфраструктура (недостаток заправочных станций, причалов и дебаркадеров). Эти мероприятия могут быть осуществлены только на бюджетные деньги. Таким образом, для развития круизного и яхтенного туризма необходимы целевые программы – федеральная и региональные, которые предполагают государственно-частное партнёрство.

Эффективно механизмы государственно-частного партнёрства могут применяться и при решении такой наиболее острой проблемы, как недостаток современных гостиниц эконом-класса в Москве и других городах России. По мнению генерального директора ООО «Балчуг», для возведения отелей

2-3 звезды необходимо государственно-частное партнёрство: экономически создание объектов размещения такого уровня не выгодно из-за длительного срока окупаемости, а потому с точки зрения бизнеса строить их бессмысленно [см.: 16].

Отраслевые ассоциации, и в первую очередь Российский Союз Туриндустрии (РСТ), также активно вовлечены во взаимоотношения с органами власти. Так, среди основных направлений деятельности РСТ: подготовка и содействие принятию законов и иных нормативных актов, направленных на развитие индустрии туризма; участие в разработке Федеральной целевой программы и региональных программ развития туризма; совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации туристских кадров; взаимодействие с федеральными и региональными органами государственной власти, работа в составе их советов, рабочих групп и комиссий; совершенствование законодательства по поддержке и развитию авиа-, ж/д, автоперевозок, морского и речного судоходства (транспортное обеспечение туриндустрии) [см.: 17].

Заключение

Рассмотренные примеры позволяют увидеть, что российская туриндустрия, хоть и с некоторым отставанием от международных лидеров отрасли, получила возможность применения механизмов ГЧП для повышения своей конкурентоспособности на мировом рынке туруслуг. Для России крайне важен мировой опыт в реализации туристического потенциала, который заключается в том, что государственно-частное партнёрство является, возможно, самой эффективной и быстрой формой развития сферы туризма. Именно по этому пути идут страны, находящиеся сегодня в авангарде мирового туризма. К сожалению, Россия, занимающая сегодня 4 и 13-е места по обеспеченности природными и культурными ресурсами (соответственно), находится лишь на 59-м месте по конкурентоспособности туристической отрасли в рейтинге ВЭФ [см.: 18].

По оценкам Минспорттуризма, отечественная туристическая отрасль обладает всеми необходимыми ресурсами для активного развития практически всех видов отдыха и имеет в своём активе более 11 400 тыс. средств размещения, 477 исторических городов, более 140 тыс. памятников истории и культуры, 103 музея-заповедника и 142 национальных парка. На сегодняшний день в туризме и смежных отраслях занято более 1 млн человек, отрасль генерирует совокупный доход в размере около 160 млрд рублей, включая теневой оборот.

19 июля 2010 г. распоряжением правительства РФ утверждена концепция Федеральной целевой программы (ФЦП) «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской

Федерации (2011-2016 гг.)». Планируется, что по выполнении программы в 2016 г. оборот отечественной туристической индустрии достигнет 900 млрд рублей. Доходы от туристического сектора экономики вырастут до 9-10% ВВП [см.: 19]. Согласно концепции ФЦП, государственно-частное партнёрство предусматривает «эффективное взаимодействие всех органов власти, туристического 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 тур продуктов» [см.: 20].

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

Библиографический список

1. International Trade Statistics 2011 (Table II. 1. World merchandise exports by major product group, 2010, Table III. 1. World trade in commercial services by category. 2010) // Официальный сайт Всемирной Торговой Организации. URL: <http://www.wto.org>.
2. UNWTO World Tourism Barometer, PR12002, Madrid. 16 Jan 12 // Официальный сайт Всемирной Туристской Организации. URL: <http://www.unwto.org>.
3. Амунц Д. М. Государственно-частное партнёрство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансовоёмких проектов // Справочник руководителя учреждения культуры. 2005. №12.
4. Баженов А. В. ГЧП для инфраструктуры [Электронный ресурс] // Экспертный канал Высшей школы экономики «Открытая экономика». URL: <http://opec.ru/1240402.html>.
5. Сиротин А. ГЧП для ЖКХ, и не только [Электронный ресурс] // Экспертный канал высшей школы экономики «Открытая экономика» URL: <http://opec.ru/1243784.html>.
6. Варнавский В. Альянс на неопределенный срок // Фельд Почта. 2004. № 29.
7. Public-Private Sector Partnerships mutual benefits for business and protected areas // Report prepared by EUROPARC Consulting on behalf of the EUROPARC

- Federation for the PARKS & BENEFITS project. January 2012. URL: <http://www.europarc.org/uploaded/documents/871.pdf>.
8. Costa A. J. Tourism. Public-Private Partnerships. The case of the “Educate for tourism” project [Электронный ресурс] // Материалы семинара Федерального агентства по туризму Минкультуры РФ и UNWTO. Партнёрство государства и общественных организаций (объединений) в туризме: российский и зарубежный опыт. 19 марта 2012 г. Москва. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140900/>.
 9. Короткова И. Агентство по развитию туризма во Франции [Электронный ресурс] // Материалы семинара Федерального агентства по туризму Минкультуры РФ и UNWTO. Партнёрство государства и общественных организаций (объединений) в туризме: российский и зарубежный опыт. 19 марта 2012 г. Москва. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140900>.
 10. Akos N. Partnership of government and non-governmental organisations in the field of tourism: The Hungarian experience [Электронный ресурс] // Материалы семинара Федерального агентства по туризму Минкультуры РФ и UNWTO. Партнёрство государства и общественных организаций (объединений) в туризме: российский и зарубежный опыт. 19 марта 2012 г. Москва. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140900>.
 11. Сергей Морозов, губернатор Ульяновской области: Отрасль туризма должна восприниматься как важнейший двигатель экономики [Электронный ресурс] // Информационный портал Государственно-частное партнёрство в России. 1 июня 2012 г. URL: <http://www.ppp-russia.ru/mnenia/item-62.html>.
 12. Компания, управляющая аэропортом «Пулково», стала членом РСТ [Электронный ресурс] // RATANews. Ежедневная электронная газета Российского Союза туриндустрии. 2011. № 2809. URL: http://www.ratanews.ru/news/news_17062011_4.stm.
 13. Сможет ли российский север составить конкуренцию южным курортам? [Электронный ресурс] // RATANews. Ежедневная электронная газета Российского Союза туриндустрии. 2010. № 2640. URL: http://www.ratanews.ru/news/news_8102010_5.stm.
 14. В Мончегорске будет создан информационно-туристический центр [Электронный ресурс] // RATANews. Ежедневная электронная газета Российского Союза туриндустрии. 2011. № 2729. URL: http://www.ratanews.ru/news/news_22022011_8.stm.

15. Круизы по-прежнему остаются безопасным видом отдыха [Электронный ресурс] // RATAnews. Ежедневная электронная газета Российского Союза туриндустрии. 2011. № 2828. URL: http://www.ratanews.ru/news/news_14072011_2.stm.
16. Правительство Москвы разбирается в масштабах бедствия туриндустрии [Электронный ресурс] // RATAnews. Ежедневная электронная газета Российского Союза туриндустрии. 2011. № 2731. URL: http://www.ratanews.ru/news/news_25022011_1.stm.
17. Барзыкин Ю. А. Общественные объединения в туриндустрии. Меры поддержки турбизнеса [Электронный ресурс] // Материалы семинара Федерального агентства по туризму Минкультуры РФ и UNWTO. Партнёрство государства и общественных организаций (объединений) в туризме: российский и зарубежный опыт. 19 марта 2012 г. Москва. URL: <http://www.russiatourism.ru/rubriki/-1124140900>.
18. Global Competitiveness Report 2011 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всемирного Экономического Форума. URL: <http://www.weforum.org>.
19. Виталий Мутко прогнозирует туристической отрасли прорыв [Электронный ресурс] // RATAnews. Ежедневная электронная газета Российского Союза туриндустрии. 2010. № 2632. URL: http://www.ratanews.ru/news/news_28092010_1.stm.
20. Концепция федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2016 гг.)» / Утверждена Постановлением Правительства РФ от 19 июля 2010 г. № 1230 р.