

TUE-PB-1-MKM-08

USING OPPORTUNITIES PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN THE REGIONAL TOURISM INFRASTRUCTURE DEVELOPMENT

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ ТУРИЗМА

Aslitdin Nizamov, Nodira Namazova

Abstract: This article discusses the benefits of public-private partnerships as a mechanism for efficient cooperation on mutually advantageous terms between the government at various levels and the business community for implementation of projects and programs of social and economical development of regions. We explore the possibility of forms and areas of public-private partnership in the development of tourism infrastructure of the city of Bukhara (Uzbekistan) and propose to create a tourism cluster in the development of models of public-private partnership.

Key words: public private partnership, mechanisms of partnership, forms of public-private partnership in tourism, concession model of the public-private partnership, Regional tourism infrastructure, Regional tourist super cluster.

JEL Codes: I26, J18

Введение

Современные экономические условия требуют от государства и бизнеса активизировать деятельность, направленную на повышение эффективности функционирования экономики. Одним из главных направлений в этой связи становится государственно-частное партнерство (ГЧП).

Государственно-частное партнерство можно определить, как правовой механизм согласования интересов и обеспечения взаимодействия государства и бизнеса. При этом его необходимо рассматривать как систему эффективного взаимодействия на взаимовыгодных условиях между органами государственного управления разных уровней и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ социально-экономического развития территорий, направленных на улучшение качества жизни и на достижение целей государственного управления, как совокупность форм средне- и долгосрочного партнерства.[1]

С экономической точки зрения государственно-частное партнерство интересно органам власти как механизм, посредством которого возможна реализация не только приоритетных инвестиционных проектов, но и развитие инфраструктуры, а также совершенствование социальной сферы региона. В этом отношении целесообразно исследование возможностей использования ГЧП в развитии отдельных отраслей экономики региона, в частности, туризма.

В зависимости от характера решаемых в рамках ГЧП конкретных задач все множество существующих и вновь возникающих форм партнерств подразделяется на отдельные типы (модели). Соответственно целям ГЧП различают институциональные модели и модели финансирования. Во многих случаях партнерства используют формы, базирующиеся на преимуществах разных моделей и их сочетании.[1]

Основной принцип концепции ГЧП состоит в том, что государство определяет, в каких услугах и инфраструктуре оно нуждается, а частные инвесторы выдвигают предложения, которые должны в наибольшей степени соответствовать требованиям государства.

Важная часть сделок в рамках ГЧП - распределение между участниками проекта задач, возможностей и рисков. При этом, как правило, соблюдается следующее условие: решение конкретной задачи возлагается на того партнера, который может сделать это с наибольшей эффективностью. Распределение задач и ответственности между государством и частным сектором зависит от сферы реализации проекта. Чем большее значение имеет общественная

услуга (общественное благо), тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребности в государственном регулировании. От распределения рисков и возможностей зависят функции государства. Если частный инвестор несет большую часть рисков по проекту, то государство имеет ограниченное право вмешиваться в выполнение проекта, либо в основном контролирует его.

При реализации проектов ГЧП используются различные механизмы сотрудничества государства и частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов распределения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ.

Анализ мирового опыта реализации государственно-частного партнерства показывает, что наибольшего распространения оно достигло в странах с развитой рыночной экономикой. Существует корреляция между уровнем социально-экономического развития страны и приоритетными отраслями для применения в них проектов государственно-частного партнерства.[2]

При помощи механизма ГЧП решаются следующие задачи:

- Привлечение частного капитала, в первую очередь внутренних частных инвестиций для реализации общегосударственных задач;
- Снижение нагрузки на государственный бюджет;
- Повышение качества предоставляемых государственных услуг, ускорение сроков финансирования и строительства;
- Предоставление возможности государственному сектору сосредоточиться на стратегических функциях и ключевых задачах, регулируя деятельность частного бизнеса в нужном русле развития;
- Преодоление различий в социально-экономическом развитии регионов;
- Снижение масштабов теневой экономики путем повышения уровня частной инициативы и деловой активности;
- Уменьшение уровня коррупции путем обеспечения прозрачности и ответственности за использование бюджетных средств. [3]

В настоящее время в Узбекистане существует целый ряд объективных предпосылок для формирования эффективных форм государственно-частного партнерства, позволяющих привлечь частные инвестиции в экономику страны (региона, города), реализовать социально-значимые проекты, обеспечить эффективность использования имущества, находящегося в собственности государства.

Преимущества ГЧП в сфере туризма в современных условиях Узбекистана проявляются в нескольких аспектах.

Для государства:

- возможность реализовать проект в условиях ограниченного бюджета
- использование квалификации, опыт, финансы и технологии частного сектора
- возможность передачи части рисков по проектам частному бизнесу
- повышение качества предоставляемых услуг
- развитие производственной и социальной инфраструктуры
- улучшение инвестиционного климата
- развитие регионов.

Для частного сектора:

- появление новых инвестиционных возможностей (рынки, доходы)
- снижение коммерческих рисков
- повышение потенциала частного бизнеса
- приобретение опыта управления крупными проектами

Для потребителя:

- обеспечение доступности и оптимального соотношения цены и качества предоставляемых услуг

- появление новых рабочих мест
- повышение качества жизни населения.

Формами ГЧП в развитии инфраструктуры туризма могут быть:

1. Контракты как договор, заключаемый между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. В контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах.

Для крупных проектов формой их реализации может являться контракт жизненного цикла, который подразумевает, что государственный партнер на конкурсной основе заключает с частным партнером соглашение на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на срок жизненного цикла объекта и осуществляет оплату по проекту равными долями.

ГЧП в сфере культуры и развития культурно-просветительного туризма (КПТ) - это привлечение органами власти на контрактной основе и на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенции частного сектора для более эффективного и качественного исполнения задач органов государственной власти в области развития, сохранения, реставрации и популяризации памятников истории и культуры, сохранения и развития культурно-национального достояния Бухары, создание благоприятных условий для развития туризма, а также содействие повышению привлекательности посещаемости Узбекистана в туристических целях в мировом сообществе.

ГЧП в области развития, сохранения, реставрации и популяризации объектов культурного наследия может быть реализовано в отношении памятников, являющихся объектами недвижимости, предусматривать консервацию, реконструкцию, реставрацию и эксплуатацию памятников и прилегающих к ним территорий, инфраструктурную застройку территорий, прилегающих к памятникам, управление историко-культурными комплексами.

Контрактная модель ГЧП можно использовать также при строительстве новых объектов инфраструктуры туризма, таких как строительство Центров туризма с павильонами театральных показов национальных праздников, традиций, демонстрация приготовления национальных блюд, национальных игр с участием посетителей, демонстрация ремесленничества, национальной одежды и другие.

2. Аренда в ее традиционной форме (договоры аренды) и долгосрочное бюджетное обязательство в рамках долгосрочной целевой программы. Особенность арендных отношений между государственными структурами и частным бизнесом заключается в том, что происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату на определенных договором условиях.

Реализация проекта ГЧП по модели долгосрочного бюджетного обязательства осуществляется в следующем порядке:

- орган государственной власти принимает долгосрочную целевую программу о реконструкции, реставрации объекта культурного наследия, строительстве необходимой инфраструктуры, а также определяет график финансирования проекта из бюджета, например, на 30 лет;
- орган государственной власти проводит конкурс на размещение госзаказа на выполнение предусмотренных в программе мероприятий и и заключает государственный контракт на выполнение этих работ;
- выигравшая конкурс организация получает кредит в банке и выполняет предусмотренные работы за короткий срок;
- в качестве обеспечения исполнения обязательств перед победителем конкурса и банком на реконструированные и построенные объекты оформляется залог, также могут выдаваться государственные гарантии;
- орган государственной власти передает объект для эксплуатации профильной организации (государственному учреждению), при этом прибыль поступает в бюджет местной

власти для погашения долга по государственному контракту перед подрядчиком. Подрядчик возвращает кредит банку.

3. Концессия (концессионное соглашение) является специфической формой отношений между государством и частным партнером. В соответствии с договором концессии орган власти доверяет третьей стороне целое или частичное управление объектом, за который органы власти несут ответственность, а третья сторона берет на себя все риски, связанные с функционированием объекта.[3]

Особенность договора концессии заключается в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении.

В городе Бухара на первый план должны выйти концессии в инфраструктурных отраслях, где особенно остро необходимы приток частных инвестиций и высококвалифицированное управление. Различаются три вида концессий: 1) концессия на уже существующие объекты инфраструктуры; 2) концессия на строительство или модернизацию инфраструктурных объектов; 3) передача объектов государственной собственности в управление частной управляющей компании.

Организационная схема концессионной модели, следующая:

- орган государственной власти проводит конкурс на выбор частного партнера. Конкурс проводится в соответствии с законодательством. Концессионное соглашение, как правило, заключается на достаточно продолжительный срок (например, на 40 лет) для обеспечения окупаемости проекта;

- финансовая организация выдает победителю концессионного конкурса целевой кредит, и проект развивается по схеме проектного финансирования. Обеспечение кредита осуществляется государственными гарантиями, выдаваемыми органом государственной власти - концедентом;

- концессионер осуществляет реконструкцию, реставрацию объекта концессии, строительство необходимой инфраструктуры, принимает объект концессии на свой баланс на праве владения и пользования, эксплуатирует, получает прибыль, возвращает кредит.[4]

В целях реализации моделей ГЧП в Бухаре предлагается создание Центра ГЧП в организационно-правовой форме Акционерного общества (АО), которое для каждого отдельного Проекта будет создавать временную Дирекцию с заключением трехстороннего Контракта между данным Центром, отраслевым министерством (органом местного самоуправления) – со стороны государства и частной компанией, определяющего деятельность, права и обязательства сторон по достижению целей проекта ГЧП, организацию проверки выполнения сторонами своих обязательств, механизм возврата инвестиций и порядок действий в случае досрочного завершения контракта.

Центр ГЧП осуществляет квалифицированную подготовку, организацию и сопровождение проектов ГЧП для реализации отраслевых, региональных и местных стратегий развития, оказание поддержки органам местного и государственного управления по применению инструментов ГЧП.[5]

Основными его задачами является:

· Консультирование органов государственного и местного управления по вопросам организации проектов ГЧП;

· Разработка методологии организации и управления проектами ГЧП органами государственного и местного управления;

- Информационное обеспечение рынка проектов ГЧП, в том числе ведение базы данных проектов ГЧП (готовящихся, реализуемых, реализованных), обобщение и распространение опыта организации проектов ГЧП;
- Разработка вопросов нормативного характера, необходимых для развития рынка проектов ГЧП;
- Участие в формировании и отборе программ повышения квалификации кадров государственного и местного управления по вопросам организации и управления проектами ГЧП.

Заключение. В целях повышения привлекательности туризма и развития его инфраструктуры в Бухаре целесообразно создание системы туристических кластеров, объединенных в региональный суперкластер – новую форму организации экономического пространства. При этом под региональным суперкластером предлагается понимать специфическую форму территориальной организации кластеров, вертикально-интегрированных в цепочке создания добавленной стоимости в условиях особой инновационной среды.

Туристические кластеры играют важную роль в развитии моделей государственно-частного партнерства, где ведущим участником может быть местный бизнес (гостиницы, рестораны, турагентства и др. [6] Используя свой капитал и свои компетенции, частный бизнес может полностью или частично покрыть риски проектирования, строительства, эксплуатации, коммерческого сбыта, так как местный бизнес лучше знает, что нужно для достижения проектом успеха. Местный предприниматель более эффективно управляет поставщиками и исполнителями, эксплуатирует объект. Но при этом государство должно быть ответственным партнером частному бизнесу для успеха государственно-частного партнерства и отвечать за взятые на себя обязательства. При этом, основным направлением сотрудничества государства должно быть развитие нормативно-правовой базы ГЧП.

Таким образом, взаимодействие государства и бизнеса в государственно-частном партнерстве может стать одним из перспективных направлений по интенсификации развития индустрии туризма и гостеприимства в современных условиях. Это возможно на основе дальнейшего совершенствования законодательства, сохранения диалога между органами власти и деловыми кругами, творческой и продуктивной работы всех нас в этой сфере.

Литература

Э. Р. Йескомб. Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования// Public-Private Partnership Principles of Policy and Finance. — М.: Альпина Паблишер, 2015. — 457 с. — ISBN 978-5961417005

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

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

Кластерная стратегия: от теории - к практике. - URL:

<http://www.economy.samregion.ru/press-center/off-vistupleniya/17947/>

Ферару Г.С., Яковенко О.В. Тенденции, факторы и перспективы стратегического развития туризма в контексте инновационных преобразований социально-экономической среды региона (на примере Белгородской области) // Сетевой научный журнал «Научный результат», серия Технологии бизнеса и сервиса. 2015. № 3. С. 19–25. Режим доступа: <http://tr.bsu.edu.ru/index.php/ru/rrbusiness>.

For contacts: Leading author: Aslitdin Nizamov professor, Doctor of Economics Sciences, Bukhara engineering-technological institute, Uzbekistan, e-mail: buhibkol@mail.ru
Co-author: Nodira Namazova, Associate Professor, PhD, Bukhara engineering-technological institute, Uzbekistan, e-mail: nodinam@mail.ru