

## Туристско-рекреационные особые экономические зоны: правовые, организационные и финансовые условия функционирования

© 2012 И.З. Назаралиев

Институт экономики Российской академии наук, г. Москва

E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматриваются основные этапы формирования и функционирования туристического кластера в Северо-Кавказском регионе.

*Ключевые слова:* кластер, особые экономические зоны, туризм, инфраструктура, финансы.

В Указе Президента РФ В. Путина “О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года” подчеркивается, что для устойчивого развития страны, наряду с другими приоритетами, Россия сосредоточивает свои усилия и ресурсы на “совершенствовании государственно-частного партнерства для решения стратегических задач по устойчивому социально-экономическому развитию страны”. Одной из форм ГЧП выступают особые экономические зоны.

Мировой опыт создания и функционирования всех форм особых экономических зон на принципах государственно-частного партнерства обеспечивает развитие производства, рост занятости, решение инфраструктурных проблем, существенный мультипликативный эффект. Это в полной мере относится и к туристско-рекреационным особым экономическим зонам. В настоящее время туризм обеспечивает 3-5 % мирового ВВП. По оценкам экспертов, общий вклад индустрии путешествий и туризма в обеспечении занятости, включая косвенно поддерживаемые рабочие места, составляет 7-8 %. А это означает, что индустрия туризма - важнейший участник глобальной программы развития, играющий активную роль в формировании динамичного, устойчивого и сбалансированного глобального роста<sup>1</sup>. Эффективность ОЭЗ подтверждается и результатами исследований, проведенных Мировым банком в 2008 и 2011 гг. Из 3000 особых экономических зон, созданных в более чем 130 странах, свыше 1400 ОЭЗ находятся под управлением частных компаний, что свидетельствует о возможности экономической окупаемости данных проектов и о возможности получения прибыли<sup>2</sup>.

По прогнозам Всемирной туристической организации ООН (UNWTO) к концу 2012 г. количество международных туристов достигнет 1 млрд. К 2022 г. объем отрасли составит 10 % мирового ВВП, или 10 трлн. долл., а количество

рабочих мест - 10 % от общепланетного. По мнению UNWTO, туризм на данный момент является единственной отраслью экономики, которая продолжает расти во всем мире. Одним из лидеров этой отрасли может стать и Россия<sup>3</sup>.

Формирование туристско-рекреационных особых экономических зон в России прошло ряд этапов. Согласно Федеральному закону РФ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Особая экономическая зона - это часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности”. В соответствии с законом туристско-рекреационные особые зоны могут создаваться на нескольких муниципальных образованиях и в особой зоне могут размещаться объекты жилищного строительства.

Резидент<sup>4</sup> туристско-рекреационной особой экономической зоны вправе осуществлять в особой экономической зоне только туристско-рекреационную деятельность в пределах, предусмотренных соглашением об осуществлении туристско-рекреационной деятельности. При этом под туристско-рекреационной деятельностью понимается деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей по строительству, реконструкции, эксплуатации объектов туристской индустрии, объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения, медицинской реабилитации и отдыха граждан, а также туристская деятельность и деятельность по разработке месторождений минеральных вод, лечебных грязей и других природных лечебных ресурсов, их добыче и использованию, в том числе деятельность по санаторно-курортному лечению и профилактике заболеваний, медицинской реабилитации, организации отдыха граждан, промышленному розливу минеральных вод.

Широкомасштабное развитие туристических кластеров в России следует соотносить с создани-

ем в 2010 г. ОАО “Курорты Северного Кавказа”, которое управляет этим процессом в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгее.

Открытое акционерное общество “Курорты Северного Кавказа” функционирует на принципах государственно-частного партнерства. Финансирование созданных объектов транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ОЭЗ осуществляется за счет федерального, регионального и местных бюджетов. Размер уставного капитала ОАО “КСК” составляет 5,35 млрд. руб., а доля ОАО “ОЭЗ” в уставном капитале, по данным его годового отчета, - 93,5 %. На финансирование расходов, связанных с созданием туристско-рекреационных ОЭЗ, выделен из бюджета взнос РФ в уставный капитал ОАО “ОЭЗ” 60 млрд. руб.<sup>5</sup> на 2011-й и последующие годы. Кроме того, наблюдательный совет ВЭБ одобрил внесение в уставный капитал новой структуры 200 млн. руб.<sup>6</sup> Большие надежды новая структура возлагает на частный бизнес, капитал которого надеется привлечь к строительству гостиниц и других объектов.

В октябре 2010 г. принимается Постановление Правительства РФ № 833 “О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгее”. В этом постановлении в соответствии с Федеральным законом “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” создаются без проведения конкурса по отбору заявок туристско-рекреационные особые экономические зоны на территории:

1) Карачаево-Черкесской Республики на землях Зеленчукского района, определенных соглашением о создании туристско-рекреационной особой экономической зоны. Постановлением Правительства РФ от 29 декабря 2011 г. № 1195 “Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе” этой зоне увеличили площадь за счет земельных участков, расположенных на территории Урупского района;

2) Кабардино-Балкарской Республики - на землях Черекского, Чегемского и Эльбрусского районов, а также части земель Вольского района этой же республики в соответствии с Постановлением от 29 декабря 2011 г. № 1195;

3) Алагирского и Серафского районов Республики Северной Осетии - Алании;

4) Хунзахского района республики Дагестана за счет земельных участков, расположенных на территориях Дербентского, Карабудахкентс-

кого, Каякентского и Магарамкентского районов республики;

5) Апшеронского района Краснодарского края на земельных участках, определяемых соглашением о создании туристско-рекреационной особой экономической зоны;

6) Майкопского района Республики Адыгеи на земельных участках, определяемых соглашением о создании туристско-рекреационной особой экономической зоны.

Несколько позже были внесены изменения, позволяющие особым экономическим зонам одного типа или нескольких типов объединяться в кластер. Дано и определение: “Кластер - совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которые определяются Правительством РФ и управление которого осуществляется одной управляющей компанией”. При этом для организаций-резидентов туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства РФ в кластер, налоговая ставка по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, устанавливается в размере ноль процентов<sup>7</sup>.

В целях дальнейшего развития туристско-рекреационных особых экономических зон в декабре 2011 г. было принято Постановление Правительства № 1195 “Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе”. В этом постановлении было принято решение об увеличении площади земель, создании на территории Карачаево-Черкесской Республики Дагестан туристско-рекреационных особых экономических зон за счет других районов перечисленных республик. Этим же Постановлением Правительства была создана новая особая экономическая зона на территории Сунженского и Джейрахского районов Республики Ингушетии, которая будет способствовать росту экономики и обеспечению занятости населения республики, а также развитию туристско-рекреационного потенциала, привлечению как российских, так и иностранных инвестиций в туристические объекты региона.

Стартовой площадкой Северо-Кавказского туристического кластера выступает строительство горного курорта “Архыз” (Карачаево-Черкесия), отрабатывается форма государственно-частного партнерства в туристической сфере Северного Кавказа. Партнерские отношения складываются следующим образом: группа “Синара” строит внутриселковую горнолыжную инфраструктуру

ру. Уже работают канатная дорога и трассы. Федеральный и республиканский бюджеты финансируют затраты на сооружение таких инфраструктурных объектов, как газ, электричество, дороги, вода, канализация. Часть затрат по строительству инфраструктурных объектов финансировалась по Федеральной программе “Юг России”.

Эффективность и своевременная реализация трубопровода возможна при опережающем строительстве инфраструктурных объектов, включая социальные. В условиях ГЧП необходима четкая координация с планами частных инвесторов, и здесь принципиальным выступает наличие стабильных якорных инвесторов, что позволяет обеспечивать своевременный ввод в строй объектов производственной и социальной инфраструктуры.

Следует отметить, что относительно успешное строительство курорта “Архыз” связано с его включением в 2007 г. в Федеральную целевую программу “Юг России”. Но, и это важно, последующие три года вместо активного проектирования и строительства главной стала проблема отведения земельных участков в согласованном плане проекта. Несмотря на активную поддержку руководства Карачаево-Черкесии, право на земельные участки, с разрешением на использование под строительство, было получено только к концу 2010 г. То есть было потеряно почти три года. При этом республика провела 150 судебных процессов, чтобы добиться оформления прав на земельные участки под строительство туристических комплексов<sup>8</sup>. Как видно, не во всех республиках происходит своев-

ременное и планомерное выделение земель из других регионов этой же республики. Так, в Дагестане пока еще не завершена передача муниципальных земель в особую экономическую зону для реализации проекта развития Каспийского прибрежного кластера, который обеспечил бы работой тысячи дагестанцев<sup>9</sup>.

Для Северного Кавказа земельный вопрос вследствие ограниченности сельскохозяйственных земель всегда стоял остро и требовал вдумчивой и кропотливой работы. Как правило, недопонимание и отсутствие разъяснительной работы приводит к затяжке при решении земельных вопросов. Ведь в выигрыше от строительства туристических объектов останутся все, ибо возникают дополнительные рабочие места, дополнительная потребность в продукции животноводства, овощеводства, садоводства и др.

Имеющийся опыт функционирования туристско-рекреационных особых экономических зон позволяет выделить ряд проблем, учет которых обеспечит более эффективное развитие всего туристско-рекреационного кластера России.

1. Причины отставания туристической сферы в России заключаются в слабом финансировании, недостаточной и дорогой гостиничной сети, отсутствии необходимой дорожной инфраструктуры и аэропортов, качестве сервиса и других. К этому перечню следует добавить и ценовую политику по всему спектру услуг, связанных с функционированием туристической деятельности. Постоянный рост тарифов и цен на турпродукты, гостиницы и питание – основной фактор, сдерживающий развитие туризма в России.

**Индексы потребительских цен и тарифов на товары и услуги в сфере туризма  
(декабрь к декабрю предыдущего года), %**

Товары и услуги	2009	2010	2011
Услуги, всего	111,6	108,1	108,7
Экскурсионные услуги	110,1	104,8	106,5
Услуги гостиниц и прочих мест проживания	110,4	105,8	109,8
проживание в гостинице	108,3	105,7	108,9
Услуги пассажирского транспорта	106,5	108,7	109,1
проезд в купейном вагоне скорого нефирменного поезда дальнего следования	114,9	107,0	109,8
проезд в купейном вагоне скорого фирменного поезда дальнего следования	114,5	107,0	111,4
полет в салоне экономического класса самолета	97,3	110,4	109,7
Бензин автомобильный	108,0	106,5	114,9
Общественное питание	108,2	108,2	106,8
Услуги в сфере зарубежного туризма			
поездка на отдых в Турцию	100,1	103,8	106,0
поездка на отдых в Испанию	107,5	99,1	105,7
экскурсионная поездка в Финляндию	114,2	100,1	104,1
экскурсионная поездка в Германию	114,0	94,9	105,2
экскурсионная поездка на автобусе по городам Европы	114,4	99,8	105,8
поездка в Китай	107,0	101,2	100,2

За три послекризисных года (2009-2011) индекс потребительских цен и тарифы на основные товары и услуги росли из года в год (см. таблицу). В целом, их рост ежегодно превышал инфляцию и обгонял реальный рост заработной платы в стране. Высокими темпами росли услуги транспорта: авиационного и железнодорожного. Выделяется прирост стоимости бензина, с декабря 2010 г. по декабрь 2011 г. он увеличился на 114,9 %<sup>10</sup>.

Устойчиво растет и плата за проживание в гостиницах. Ежегодные темпы прироста в 2011 г. составляли от 8,9 до 9,8 %, и рост этот устойчиво наблюдается с 2000 г. Не случайно коэффициент использования гостиничного фонда (наличных мест) снизился с 2000 по 2011 г. с 0,37 до 0,32, и это при недостатке гостиничных мест в России. Несмотря на такие показатели, использование гостиниц, платные услуги в гостиницах возрастают, они росли даже в годы кризиса. В 2007 г. услуги гостиниц и аналогичных средств размещения составили 92 млрд. руб., в 2008 г. - 107 млрд. руб., в 2009 г. - 106 млрд. руб., в 2010 г. - 112 млрд. руб., в 2011 г. - 125 млрд. руб.<sup>11</sup> Причем (и это видно по данным приведенной таблицы), рост стоимости услуг в сфере зарубежного туризма в таких странах, как Турция, Испания, Финляндия, Германия, ниже, чем в России.

2. Для успешного функционирования курортных зон и обеспечения безопасности важно добиться максимального участия в этом процессе малого и среднего бизнеса. Для этого разрабатываются специальные программы кредитования для малого и среднего бизнеса. Чтобы построить или получить в управление туристический объект, местным предпринимателям нужно будет вложить от 10 до 30 % его стоимости. Остальные средства можно будет привлечь на льготных условиях на длительный период.

3. Для развития туризма не хватает хорошо организованной рекламы, четкой информационной политики, открытия турпредставительств за рубежом. В советское время их было более 40. В России на продвижение туристической информации выделяется 6 млн. евро, в Турции - более 110 млн. евро, в Греции - 104, Испании - 76 млн. евро.

4. Важным условием успешного развития курортов Северного Кавказа выступает синхронизация стратегии социально-экономического

развития республик с перспективами развития ОАО "КСК", а также с федеральными целевыми и корпоративными программами. В декабре 2011 г. практически одновременно, наряду с Постановлением  $\square$  1195 "Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе", был подписан 3 декабря 2011 г. Федеральный закон  $\square$  392-ФЗ "О зонах территориального развития в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", которые создаются на 12 лет. В этом законе имеется ряд позиций, касающихся мер государственной поддержки, которые следовало бы распространить и на Северно-Кавказские туристско-рекреационные ОЭЗ. Это касается предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации инвестиционных проектов с участием резидентов, а также предоставления государственных гарантий РФ по кредитам, привлекаемым юридическими лицами.

Кроме того, целесообразно распространить и на турзоны предоставление резидентам субсидий из федерального бюджета на следующие цели:

- возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;
- возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату лизинговых платежей за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний;
- развитие инфраструктуры, включая сети инженерно-технического обеспечения.

В целом, необходимо более активно использовать государственные функции для эффективного развития приоритетных направлений экономики, к которым относится и туризм. И следует согласиться с профессором А.Г. Зельднером о "необходимости государственного воздействия на социально-экономические процессы, связанного с тем, что современный этап развития рыночных отношений характеризуется большой степенью неопределенности"<sup>12</sup>.

Видимо, необходима комплексная программа развития Северного Кавказа, учитывающая все сферы и отрасли, приоритеты, систему экономических рычагов и стимулов, концентрированное использование финансовых ресурсов, решение проблем безработицы, повышения уровня жизни и обеспечения вопросов безопасности.

<sup>1</sup> Туризм в цифрах. 2012 : стат. сб. / ИИЦ «Статистика России, Федеральное агентство по туризму». М., 2012. С. 3.

<sup>2</sup> ОАО «ОЭЗ». Годовой отчет, 2011. С. 28.

<sup>3</sup> Туристическая индустрия сыграет ключевую роль в восстановлении мировой экономики после кризиса. Интернет-изд. «Турпром». URL: <http://www.tourprom.ru/news/17699>.

<sup>4</sup> Резидентами туристско-рекреационной особой экономической зоны признаются индивидуальный предприниматель, коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия), зарегистрированные в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования, в границах которого расположена особая экономическая зона (на территории одного из муниципальных образований, если туристско-рекреационная особая экономическая зона расположена на территориях нескольких муниципальных образований), и заключившие с органами уп-

равления особыми экономическими зонами соглашение об осуществлении туристско-рекреационной деятельности в порядке и на условиях, которые предусмотрены Федеральным законом.

<sup>5</sup> Постановление Правительства РФ «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея» от 14 октября 2010 г. □ 833.

<sup>6</sup> Ведомости. 2010. 19 окт.

<sup>7</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации. Ст. 284. В ред., действующей по состоянию на 1 янв. 2013 г.

<sup>8</sup> URL: <http://kremlin.ru/news/14745>.

<sup>9</sup> Ведомости. 2013. 24 янв.

<sup>10</sup> Туризм в цифрах. 2012. С. 35.

<sup>11</sup> Там же. С. 33.

<sup>12</sup> *Зельднер А.Г.* Государственные функции в условиях неопределенности развития рыночной экономики // Вестник Самарского финансово-экономического института. 2012. □ 1. С. 4.

*Поступила в редакцию 05.11.2012 г.*