

Государственно-частное партнерство – актуальный инструмент развития туристско-рекреационного потенциала Арктической зоны Российской Федерации

Public-private partnership as a relevant tool for the development of tourist and recreational potential of the Arctic zone of the Russian Federation

Воротников А.М.

Канд. хим. наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственной службы, Эксперт экспертного центра ПОРА (Проектный офис развития Арктики)
e-mail: vdep14@yandex.ru

Vorotnikov A.M.

Candidate of chemical Sciences, associate Professor of the Department of state regulation of Economics of the Institute of social Sciences of the Russian Academy of national economy and public service, expert of the PORA expert center (Arctic development Project office)
e-mail: vdep14@yandex.ru

Паньшина В.А.

Специалист по развитию региональных проектов Экспертного центра "Проектный офис развития Арктики (ПОРА)"
e-mail: dieta@porarctic.ru

Panshina V.A.

Specialist on development of regional projects of the expert center "Arctic development Project office (PORA)"
e-mail: dieta@porarctic.ru

Аннотация

В статье рассмотрены возможности и перспективы использования концессионных соглашений в управлении особо охраняемыми природными территориями (ООПТ) и развития туризма на их территории.

Ключевые слова: особо охраняемые природные территории (ООПТ), государственно-частное партнерство (ГЧП), туризм.

Abstract

The article deals with the possibilities and prospects of the use of concession agreements in the management of specially protected natural areas (protected areas), and the development of tourism in their territory

Keywords: specially protected natural areas (protected areas), public-private partnership (PPP), tourism

Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ) обладает огромным туристско-рекреационным потенциалом (ТРП), который очень слабо используется, т.е. ТРП не превращен в развитой туристско-рекреационный комплекс (ТРК). Хотя другие арктические страны уже давно используют рекреационный потенциал своих северных территорий и ежегодно привлекают десятки тысяч туристов со всего мира. В России же, несмотря на то, что на ее долю приходится почти половина всего Заполярья, туристическая деятельность в этом регионе все еще находится в зачаточном состоянии, а ее потенциал остается явно недооценённым. По сравнению с северными коллегами, например, норвежским Шпицбергом, количество туристов, приезжающих в АЗРФ, меньше в разы. Так, в 2015 г. национальный парк «Русская Арктика», включающий территории Земли Франца-Иосифа, посетили 1225 чел. из 30 стран, и это стало самым высоким показателем за последние 5 лет, что говорит об устойчивом росте интереса к этому региону. Однако в то же время, поток туристов на архипелаг Шпицберген, который по праву считается фаворитом в организации туристской деятельности в Арктике, составил около 60 000 чел. Такой колоссальный разрыв обусловлен целым рядом причин, который рассмотрим ниже.

Кроме того, в границах российской части Арктического региона в настоящее время имеется 23 особо охраняемых природных территории (далее – ООПТ) федерального значения (государственные природные заповедники, национальные парки, государственные природные заказники и памятники природы федерального значения), общая площадь которых составляет 22,5 млн га, в том числе морская акватория – 6,5 млн га. Заповедники и национальные парки, в соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» являются государственными природоохранными, научно-исследовательскими и эколого-просветительскими учреждениями, имеющими специальные службы охраны, которые обеспечивают сохранение природных комплексов и ландшафтов тундр и арктических пустынь, морские экосистемы арктических морей, животный и растительный мир, в том числе сохранение редких и исчезающих видов флоры и фауны, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, таких как белый медведь, морж, нарвал, гренландский кит, новоземельский подвид северного оленя, путоранский подвид снежного барана, атлантическая черная казарка, краснозобая казарка, малый лебедь, белая чайка и др.

Однако в структуре отечественных ООПТ основную часть составляют ООПТ регионального значения, на долю которых приходится около 85% от общего числа ООПТ и около 60% от суммарной площади. Для ООПТ местного (муниципального) значения эти показатели составляют 13 и 14%, соответственно [1].

Уязвимость экосистем Арктики и большое количество ООПТ определяют развитие именно экотуризма, который подразумевает минимальное антропогенное воздействие на места пребывания и содействует сохранности природных объектов обязательным условием развития любого вида деятельности в Арктике. Национальные парки и государственные заказники должны выступить ключевыми площадками для его формирования, здесь могут пролегать экологические тропы, образовываться туристические центры и проводиться информационно-просветительская деятельность.

Такое множество ООПТ и их разнообразие открывают возможности и для развития таких видов туризма, например, экстремального, научно-познавательного и этнографического. Последняя категория заслуживает отдельного внимания, так как предполагает непосредственное участие малочисленных коренных народов Крайнего Севера, что в свою очередь позволит сохранить их богатое культурное наследие и улучшить их социально-экономическое положение. Как показал западный опыт, перспективным направлением развития этнического туризма является создание этнопоселений и вовлечение туристов в традиционную деятельность этих народов: от проживания в семьях и приготовления национальных блюд до катания на собачьих упряжках и приобщения к различным ремеслам. Такие мероприятия пользуются большим

спросом у путешественников, поэтому очень важно продолжать и расширять подобные практики.

Причины слабой реализации ТРП:

- транспортная логистика;
- отсутствие подготовленных кадров;
- отсутствие узнаваемого бренда;
- отсутствие туристической инфраструктуры;
- обеспечение туристической инфраструктуры экологически чистой, «зеленой, возобновляемой» энергией;
- отсутствие финансовых ресурсов для реализации ТРП.

Также важно учитывать специфику организации арктического туризма: неблагоприятные климатические условия (температура в Арктике может опускаться до 70 градусов), большую уязвимость природных объектов.

Основной вопрос заключается в том, что природа Арктики в равной степени как сурова, так и уязвима, поэтому сохранить ее богатство и обеспечить устойчивое развитие региона можно лишь совместными усилиями государства и бизнеса, т.е. используя механизм государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Решение вышеуказанных задач развития ТРП невозможно без привлечения дополнительных финансовых средств. Поэтому ГЧП, в частности концессионных соглашений (далее – КС), должно стать инструментом, который позволит вывести управление ООПТ на новый уровень, а главное привлечь внебюджетные источники финансирования в развитие ООПТ и сохранить баланс интересов всех сторон.

Председатель Правительства РФ Дмитрий Медведев 10 августа 2018 г. посетил Кроноцкий государственный природный биосферный заповедник. По итогам встречи с сотрудниками заповедника был подготовлен перечень поручений. Необходимость развития концессионных соглашений была признана важной. В частности, до 17 сентября 2018 г. Минприроды России и Минэкономразвития России должны проработать вопрос о совершенствовании нормативно-правовой базы в целях развития экологического туризма на особо охраняемых природных территориях, в том числе с привлечением механизма ГЧП [2].

Важную роль в этом должен сыграть национальный проект «Экология», национальный проект «Экология» включает в себя национальные цели и стратегические задачи экологического развития России до 2024 г. [3].

В рамках национального проекта «Экология» предусмотрена реализация Федерального проекта «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», в котором предполагается достигнуть следующих результатов:

- увеличение площади особо охраняемых природных территорий не менее чем на 5 млн гектаров;
- увеличение количества посетителей на ООПТ не менее чем на 4 млн чел., будет создано 24 новых ООПТ;
- формирование нормативной и методической базы по:
 - механизмам финансирования проектов комплексной устойчивой инфраструктуры экологического туризма в национальных парках;
 - созданию комплексной устойчивой инфраструктуры экологического туризма в национальных парках;
 - созданию маркетинговой стратегии продвижения туристских продуктов национальных парков.

В рамках реализации ФП должна быть сформирована экспертная группа по государственно-частному партнерству для привлечения частного капитала в строительство объектов туристской инфраструктуры в национальных парках, которая займется формированием нормативно-правовой и методической базы, связанной с развитием ООПТ.

В результате реализации ФП предполагается достижение следующих результатов:

- в 32 национальных парках федерального значения будет проведено продвижение туристских продуктов. Увеличен внутренний и въездной поток туристов в них не менее чем на 0,2 млн чел.;

- в 16 национальных парках федерального значения обеспечена безопасная, доступная, комфортная среда проживания для инвалидов и физически ослабленных лиц. Увеличен туристский поток до 0,52 млн чел.;

- будет улучшена транспортная доступность 8 национальных парков федерального значения. Увеличен туристский поток до 0,62 млн чел.;

- будут созданы и обустроены туристические маршруты в 8 национальных парках федерального значения. Увеличен туристский поток до 0,74 млн чел.;

- улучшена транспортная доступность 3 удаленных от логистических центров национальных парков федерального значения. Туристский поток в удаленные от логистических центров национальные парки будет увеличен на 2 млн чел.

Однако необходимо отметить, что ООПТ из АЗРФ не входят в данный ФП. По мнению авторов, необходимо внести соответствующие изменения в ФП, включив туда ООПТ Арктического региона. Тем более, что в рамках реализации ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации на 2019-2025 годы» (далее – ФЦП Туризм) предполагается развитие дестинаций, две из которых связаны с АЗРФ:

1. Арктика, в состав которой предполагается вхождение большинства регионов АЗРФ (Архангельская и Мурманская области, Ямало-Ненецкий автономный округ, Красноярский край, Республика Саха (Якутия).

2. Серебряное ожерелье, в которое войдут все регионы АЗРФ, входящие в состав СЗФО (Архангельская, Мурманская, Республика Карелия, Республика Коми и Ненецкий автономный округ).

В настоящее время вопросами создания и функционирования ООПТ занимаются в основном специалисты экологи. При вовлечении в работу по ООПТ специалистов по туристско-экскурсионной работе можно получать результат от их рекреационного использования.

ООПТ надо использовать для грамотного развития экологических видов туризма. Тогда помимо природоохранного значения, которое для большей части населения и многих представителей власти и бизнеса является непонятной абстракцией, ООПТ приобретают значение экономического ресурса региона.

Так как ООПТ находятся в государственной собственности, и статус их не подлежит изменению, то основной моделью реализации проектов ГЧП в области туризма должно стать концессионное соглашение (КС). По КС одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной КС) (далее – объект КС), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта КС, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом КС для осуществления указанной деятельности.

Согласно ФЗ-115 «О концессионных соглашениях», в концессию могут передаваться или строиться с последующей передачей в концессию объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения, а также объекты по производству, передаче и распределению электроэнергии. Таким образом, используя КС, мы имеем возможность как развивать туристическую инфраструктуру, так и обеспечить ее энергией.

Для обеспечения туристической инфраструктуры энергией, необходимо реализовывать проекты распределенной энергетики, часто называемые микрогридами (Micro Grids),

которые могут найти свое применение, в первую очередь, в отдаленных регионах России. Например, в Арктике, Сибири и на Дальнем Востоке в расположенных вдали от крупных сетевых объектов сельских населенных пунктах, санаториях и базах отдыха, ООПТ, военных и других закрытых объектах. В состав микрогрида входят:

- ВИЭ (ветер / солнце / гидро / тепловые насосы);
- накопители энергии;
- генерация на ископаемом топливе (дизели /газопоршневые машины / газотурбинные установки); внутримерзлотный газ;
- установки на биотопливе;
- работающие как во взаимодействии с ЕЭС России, так и отдельно;
- обеспечивающие электроснабжение, теплоснабжение и хладоснабжение.

Создание распределенной энергетики согласовывается с энергетической стратегией России на период до 2030 г., согласно которой в стране предполагается «создание высокоинтегрированных интеллектуальных системообразующих и распределительных электрических сетей нового поколения в Единой энергетической системе России.

Реализация такого комплексного проекта позволит:

- создать и развить туристическую инфраструктуру;
- построить жилье для сотрудников и работников;
- гостиница/ы для туристов, практикантов и обучающихся;
- центры обучения;
- конгресс-центр /либо использование существующих;
- социальную инфраструктуру;
- обеспечить территории ООПТ «зеленой» энергией.

По мнению авторов, такой комплексный проект оптимально реализовать на территориях ООПТ в АЗРФ (регионального или муниципального значения) в таких регионах, как Республики Карелия и Саха (Якутия), а также Архангельская и Мурманская области.

Таким образом, реализация механизма ГЧП и в некоторых случаях, с использованием КС, в области туризма, позволит превратить всю Арктическую зону РФ в активно развивающийся туристический кластер. Арктический туристический кластер РФ станет полноценным ТРК и ежегодно будет приносить реальный доход в бюджет регионов АЗРФ и России. А кроме того явится объектом, демонстрирующим с одной стороны, реальную природу и красоту Арктики и сохранение ее экологии, с другой – деятельность по социально-экономическому ее развитию

Литература

1. Стадолин М.Е., Ямчук Е.В. Особо охраняемые природные территории местного значения: проблемы управления и развития // Вестник ГУУ. 2017. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobo-ohranyaemye-prirodnye-territorii-mestnogo-znacheniya-problemy-upravleniya-i-razvitiya> (дата обращения: 26.12.2018).
2. О решениях по итогам встречи Дмитрия Медведева с сотрудниками Кроноцкого государственного природного биосферного заповедника
<http://government.ru/orders/selection/401/33721/>
3. Проект паспорта национального проекта "Экология" [Электронный ресурс] <https://ecology.bashkortostan.ru/documents/active/101584/>