ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ КОНЦЕССИЙ В СФЕРЕ ТУРИЗМА В НАЦИОНАЛЬНЫХ ПАРКАХ

Бардаханова Т.Б.¹, Шаралдаева В.Д.², Максанова Л.Б.-Ж.¹

¹ Байкальский институт природопользования СО РАН, г. Улан-Удэ, Россия
tbard@binm.ru, lmaksanova@yandex.ru

² Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления,
Улан-Удэ, Россия
sharvd@mail.ru

PECULIARITIES OF TOURISM CONCESSIONS IN NATIONAL PARK

Bardakhanova T.B.¹, Sharaldaeva V.D.², Maksanova L.B.-Zh.¹

¹ Baikal Institute of Nature Management SB RAS, Ulan-Ude, Russia

² East Siberian State University of Technology and Management, Ulan-Ude, Russia

Концессии в сфере туризма являются одним из признанных эффективных инструментов достижения баланса между сохранением биоразнообразия и использованием природных ресурсов в национальных парках для получения социальных и экономических выгод. На основе обобщения опыта передовых практик зарубежных стран авторами представлена последовательность и содержание работ по подготовке и предоставлению туристских концессий в национальных парках. Сформулированы особенности концессий в сфере туризма в национальных парках.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, туризм, концессии, национальные парки, концессионное соглашение.

Tourism concessions are recognized as an effective tool for achieving a balance between biodiversity conservation and the use of natural resources in national parks for social and economic benefits. Based on the generalization of the experience of the best practices of foreign countries, the authors presented the sequence and content of work on the preparation and provision of tourist concessions in national parks. The features of concessions in the field of tourism in national parks are formulated.

Keywords: public-private partnership; tourism; concessions; National parks; concession agreement

Международным союзом охраны природы разработаны семь категорий классификации охраняемых природных территорий [2; 5], но в зарубежной практике часто используют термин «национальные парки», когда говорят об охраняемых территориях в целом. Мировой опыт показывает, что национальные парки достигают известности и успеха в том случае, когда их посещают много людей и предпринимают действия в их поддержку. Туризм является важнейшим компонентом управления национальных парков и подразумевает широкий набор услуг для посетителей (размещение в кемпингах и в зонах дневного отдыха, проведение спортивно-развлекательных мероприятий, сувенирные магазины, общественное питание, заправочные станции, организация туров, предоставление ночлега, сбор и вывоз отходов, управление кемпингом, предоставление информации и т.п.) [6]. В теории существует несколько способов предоставления услуг:

1. Государственная организация владеет ресурсами и занимается предоставлением услуг;
2. Частная компания осуществляет строительство, распоряжается ресурсами и предоставляет услуги (обычно на основе долгосрочной аренды);
3. Государственная организация владеет ресурсами, а некоммерческая структура занимается предоставлением услуг;
4. Государственная организация владеет ресурсами, предоставление услуг осуществляется коммерческими компаниями.

В последних 2-х случаях обычно заключаются концессионные соглашения между Агентством по управлению охраняемыми территориями и операторами. Обычно в концессии принимает участие коммерческий сектор, но возможно участие НПО или других некоммерческих организаций и мест-

ных сообществ. В любом случае в обязанности концессионера входит предоставление услуг для туристов, согласно заключенному концессионному соглашению.

Термин «концессия» образован от латинского слова «concession», которое означает разрешение, уступку, и не является чем-то новым. Почти в каждой стране есть свое определение того, что является концессией. Обычно под концессией понимается «право использовать землю или другое имущество для определенной цели, предоставленное правительством, компанией или другим контролирующим органом, включая коммерческую деятельность и/или участок земли» [7]. Согласно российскому законодательству, спецификой концессии является то, что собственность на имущество, передаваемое концессионеру на определенный срок и на определенных условиях, принадлежит концеденту, а после окончания срока действия концессионного соглашения оно ему возвращается [4]. Поэтому именно концессии являются той формой государственно-частного партнёрства, которая в наибольшей степени соответствует особому статусу национальных парков в России [1].

В соответствии с руководством Программы развития ООН 2014 года [8], ключевым моментом разработки системы туристских концессий, определяющим особенности их применения в национальных парках, является то, что система концессий должна строиться для достижения приоритетных и ранжированных целей развития туризма в балансе с целями сохранения охраняемой территории, что, в свою очередь, способствует управлению чрезмерным использованием природных ресурсов и воздействием на экологические системы. Концессии на ООПТ применяются для того, чтобы предоставить доступ к уникальному природному и культурному наследию с соблюдением законодательства, улучшить качество обслуживания посетителей, обеспечив их дополнительными необходимыми товарами и услугами в допустимой форме и допустимых объемах, способствовать росту расходов посетителей и увеличению частоты их визитов на территорию. Не менее значимым является содействие экономическому развитию и развитию сельских районов, ведущее к расширению экономических прав и возможностей людей, живущих не только в национальном парке, но и на прилегающих территориях.

При этом законы, регулирующие туристские концессии, должны учитывать рамки коммерческой деятельности и содержать конкретные ограничения такого рода деятельности только в случае необходимости. Более конкретные детали того, как должны действовать туристские концессии, должны быть отражены в подзаконных актах и регулирующих воздействиях, обеспечивающих максимальный уровень эксплуатационной детализации.

В отличие от концессий, в большинстве инфраструктурных отраслей, ЖКХ и социальной сфере сторонами туристских концессионных соглашений в национальных парках являются, с одной стороны, администрации охраняемой территории, с другой, частный сектор, группы местных сообществ, местные сообщества, неправительственные организации (НПО), другие агентства по управлению ресурсами. Поэтому детали и регулирование концессионного процесса должны быть понятны всем заинтересованным сторонам, и их разработка должна осуществляться в рамках публичного процесса с их участием.

Здесь необходимо отметить, что в российском законодательстве на сегодня не только не определена роль ООПТ как особого участника государственно-частного партнерства, но нет нормы о возможности передачи частному партнеру или концессионеру объектов инфраструктуры, находящихся под управлением федеральных государственных бюджетных учреждений [3].

Важнейшими особенностями подготовки концессионного процесса являются: необходимость идентификации объектов туристской концессии в национальных парках; детальное обоснование взаимных финансовых и имущественных обязательств государства и концессионера в рамках концессионного проекта, а также установление сборов, в качестве которых обычно рассматриваются фиксированные ежегодные отчисления, твердая комиссия плюс лицензионные платежи, пропорциональные валовому доходу концессионера или просто процент от суммарного дохода концессионера [6].

Необходимо также принятие отдельного порядка выбора инвестора, в котором должны быть детально обозначены требования и критерии, порядка подписания концессионного соглашения, информационно-методическое сопровождение процесса реализации концессионных проектов в национальных парках, детальный контроль и мониторинг их реализации с учетом допустимой экологической нагрузки.

В работе [7] подробно описывается концессионная система, состоящая из ряда взаимосвязанных компонентов: от законодательства и политики до управления персоналом; процессов планирования; подготовки и присуждения контрактов; ИТ-систем и мониторинга. Здесь же подчеркивается, что концессионная система должна специально разрабатываться, пересматриваться и совершенствоваться со временем с учетом различий концессионных процессов в зависимости от особенностей стран и конкретного законодательства.

На рисунке 1 представлена последовательность и содержание работ по подготовке и предоставлению туристских концессий в национальных парках.

Рис. 1. Последовательность и содержание работ по подготовке и предоставлению туристских концессий в национальных парках

Источник: адаптировано авторами на основе [7].

Цель 1 этапа работ: выявить, являются ли туристские концессии правильным подходом для конкретной охраняемой территории или нет. Результатом этапа должна явиться: оценка готовности национального парка для инвестиций в туризм на основе концессий в формате Стратегического плана со справочной информацией о правовой базе и институциональных структурах; инвестиционных предложениях частного сектора; оценкой территорий, подлежащих рассмотрению для инвестиций частного сектора, и их привлекательности и пр.

Цель 2 этапа работ: определить, как будет выглядеть программа концессий в сфере туризма, включая доступные участки, туристские продукты для продвижения, потенциальные рынки и наиболее благоприятный тип модели концессии для использования. Эта фаза должна привести к разработке бизнес-плана для программы концессии.

3-ий этап концессионного процесса включает подготовку к закупке (включая стратегию и пакет, рекламные материалы и тендерные документы) и сам процесс переговоров. Этот этап должен привести к подписанию согласованного концессионного договора между властями охраняемой территории и инвестором.

Использование туристских концессий на охраняемых территориях позволяет персоналу охраняемых территорий сосредоточиться на своей основной функции по сохранению биоразнообразия; финансирование из государственных и других источников может быть использовано на природоохранную деятельность, а не на туризм. Кроме того, концессии дают дополнительные источники доходов в виде сборов и арендной платы, которые также могут использоваться на финансирование охраняемой территории. Не менее важным преимуществом концессий является предложение дополнительных туристских услуг, товаров и инфраструктуры, которые администрация охраняемых территорий не может предоставить. В результате, возможно увеличение потоков туристов, что, в свою очередь, способствует росту прямой и косвенной занятости местного населения, развитию новых возможностей

для занятости и малого бизнеса для местных сообществ. Таким образом, концессионная деятельность может обеспечить жизненно важную связь между местными сообществами, социально-экономическим развитием и сохранением биоразнообразия.

К наиболее существенным проблемам можно отнести: сложность подготовки концессий и высокие требования к квалификации персонала; значительные затраты рабочего времени; недостаток полномочий охраняемой территории для решения всех возникающих вопросов. Кроме того, вся прибыль, полученная коммерческими концессионерами, может рассматриваться как потенциальный доход, упущенный «властью» охраняемой территории.

Исследование выполнено при финансовой поддержке гранта РФФИ в рамках научного проекта № 20-010-00665.

Список литературы

1. Воротников А. М., Доронин Н. С. Государственно-частное партнерство – механизм развития экологического туризма на особо охраняемых территориях Арктической зоны Российской Федерации // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2019. № 4. С. 87-96.
2. Иглс П., МакКул С. и др. Устойчивый туризм на охраняемых природных территориях. Руководство по планированию и управлению. М., 2006. 188 с.
3. Максанова Л. Б.-Ж., Шаралдаева В. Д., Андреева А. М. Правовые основы ГЧП для развития экологического туризма на ООПТ // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2020. № 4. С. 111-117.
4. Федеральный Закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (в ред. от 27.12.2018 г. № 525-ФЗ). URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 31.05.2021).
5. An introduction to tourism concessioning: 14 characteristics of successful programs. The World Bank Group, 2016. 32 p.
6. Leonard Gilroy, Harris Kenny and Julian Morris Parks 2.0: Operating State Parks Through Public-Private Partnerships. 2013 Reason Foundation, 173 p.
7. Spenceley A., Snyman S. & Eagles, P. Guidelines for tourism partnerships and concessions for protected areas: Generating sustainable revenues for conservation and development. Report to the Secretariat of the Convention on Biological Diversity and IUCN. 2017, 60 p.
8. Thompson A., Massyn P. J., Pendry J., Pastorelli J. Tourism concessions in protected natural areas: Guidelines for managers. United Nations Development Program. 2014, 304 p. URL: www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/environment-energy/ecosystems_and_biodiversity/tourismconcessions-in-protected-natural-areas.html (дата обращения: 31.05.2021).