

УДК 33

DOI: 10.26140/anie-2019-0802-0083

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ООПТ: РОССИЙСКИЕ И ЗАРУБЕЖНЫЕ МЕХАНИЗМЫ

© 2019

Суржиков Виктор Иванович, старший преподаватель
кафедры «Туризма и экологии»

Шевченко Вероника Константиновна, магистрант 1 курса
кафедры «Туризма и экологии»

*Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
(690014, Россия, Владивосток, улица Гоголя, 41, e-mail: veronikashevchenko@list.ru)*

Аннотация. В данной статье рассматривается современное состояние системы инвестирования особо охраняемых природных территорий. Особое внимание авторы уделяют сравнению механизмов зарубежного и российского инвестирования, анализу форм финансовой поддержки, а также вопросу финансовых взаимоотношений предпринимателей и руководства особо охраняемых природных территорий. На данный момент система государственно-частного предпринимательства российских территорий особой охраны является не до конца сформированной и неустойчивой, в связи с этим, в статье рассматривается вопрос о роли и функциях государственно-частного партнёрства, как наиболее применяемой практической формы инвестиционного предпринимательства. В ходе исследования раскрыта сущность государственно-частного партнёрства и концессий как преимущественно действенных способов предпринимательской деятельности, определено их место в российском законодательстве и учтены особенности их реализации на российском рынке. Отмечено отсутствие существования единой модели государственно-частного партнёрства. Приведен перечень альтернативных разновидностей взаимодействия государственного и частного сектора в условиях бизнеса на особо охраняемых природных территориях. Затронуты вопросы оценки эффективности различных инвестиционных программ, внедряемых в России и за рубежом, изучены пути и способы включения подобных проектов в рабочую схему вложения денежных средств заинтересованными предпринимателями. Предложены формы внедрения наиболее действенных зарубежных механизмов на российском рынке туристско-рекреационного предпринимательства. Отмечена возможность эффективности работы такой формы инвестиционного предпринимательства как фондовая поддержка, развитая и активно внедряемая за рубежом.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, туристско-рекреационные территории, механизмы инвестиционной поддержки, концессионные соглашения, инфраструктурное обустройство особо охраняемых природных территорий, бюджетные и внебюджетные фонды, спецификация финансирования, российские и зарубежные способы финансовой поддержки предпринимательства на особо охраняемых природных территориях.

CURRENT STATE OF THE INFESTIROVANIYA SYSTEM WHOLESALE: RUSSIAN AND FOREIGN MECHANISMS

© 2019

Surzhikov Victor Ivanovich, senior lecturer of the chair
«Tourism and Ecology»

Shevchenko Veronika Konstantinovna, graduate student of the chair
«Tourism and Ecology»

*Vladivostok State University of Economics and Service
(690014, Russia, Vladivostok, Gogol street, 41, e-mail: veronikashevchenko@list.ru)*

Abstract. This article discusses the current state of the investment system in specially protected natural territories. The authors pay special attention to the comparison of the mechanisms of foreign and Russian investment, the analysis of forms of financial support, as well as the issue of financial relations between entrepreneurs and the management of specially protected natural territories. At the moment, the system of public-private entrepreneurship of the Russian territories of special protection is not fully formed and unstable, therefore, the article discusses the role and functions of public-private partnership as the most applicable practical form of investment entrepreneurship. The study revealed the essence of public-private partnerships and concessions as primarily effective methods of entrepreneurial activity, defined their place in Russian legislation and took into account the peculiarities of their implementation in the Russian market. Noted the existence of a single model of public-private partnership. A list of alternative types of interaction between the public and private sectors in a business environment in specially protected natural territories is given. The issues of evaluating the effectiveness of various investment programs implemented in Russia and abroad were discussed, ways and means of including such projects in the working scheme of investing funds by interested entrepreneurs were studied. The forms of introduction of the most effective foreign mechanisms in the Russian market of tourism and recreational entrepreneurship are proposed. The possibility of the effectiveness of the work of such a form of investment entrepreneurship as fund support, developed and actively implemented abroad, is noted.

Keywords. public-private partnership, tourist and recreational territories, mechanisms of investment support, concessionary agreements, infrastructure arrangement of especially protected natural territories, the budgetary and off-budget funds, the specification of financing, the Russian and foreign methods of a financial support of an entrepreneurship in especially protected natural territories.

Современная система особо охраняемых природных территорий (ООПТ) России формировалась на протяжении ста лет. По состоянию на 2017 год всего в России создано 105 государственных природных заповедников, 52 национальных парка, 57 федеральных заказников, 17 памятников природы, 67 ботанических садов. Общая площадь ООПТ федерального значения составляет 63,3 млн. га, а вместе с региональными территориями – 209,5 млн. га [1].

Согласно действующему Федеральному закону №33 «Об особо охраняемых природных территориях» перед всеми ООПТ поставлены задачи развития познаватель-

ного туризма, в условиях сохранения экологического равновесия. Основной формой реализации комплексной программы развития регулируемого туризма является создание качественных условий отдыха и пребывания рекреантов на приспособленных для этого участках [2].

Анализ инфраструктурного обустройства территорий национальных парков и заповедников позволил сделать вывод, что на данном этапе наблюдается потребность в реконструкции существующих и проектировании новых объектов туристской инфраструктуры (таблица 1).

Комплексное инфраструктурное обустройство охраняемых территорий федерального значения предпола-

гает строительство не только общепринятых объектов, таких как средства размещения и питания, но специализированных, на которые распределяется рекреационная нагрузка: экологические тропы, маршруты спортивно-экологического назначения, временные стоянки туристов, биваки рыбаков. Добиться подобных условий развития туризма возможно только при создании сети инфраструктурных объектов на территориях особого значения, организация которых получила бы поддержку со стороны предпринимательского сектора и государства.

Таблица 1 – Инфраструктура эколого-просветительской и туристкой деятельности на территории заповедников и национальных парков России [3]

Показатели	2004	2005	2006	2010	2012	2014	2015	2016	2017
Государственные заповедники									
Число музеев, ед.	58	60	62	66	64	67	68	67	68
Количество посетителей, чел.	250748	343776	363838	391224	364801	462113	525774	522836	509660
Число визит-центров, ед.	72	74	81	108	119	155	164	169	171
Количество посетителей, чел.	128394	159004	171982	404889	1090856	475937	503065	651943	1178222
Число экологических троп и маршрутов всего, ед.	479	487	506	409	407	424	445	487	477
из них:									
водные	70	74	73	67	65	75	70	77	74
конные	9	15	11	8	6	19	18	10	10
пешие, экологические	341	337	371	277	266	275	284	323	330
Количество посетителей, чел.	377839	397714	247448	617172	1325615	965497	1173778	1262852	1543533
Национальные парки									
Число музеев, ед.	28	27	33	48	51	53	60	60	59
Количество посетителей, чел.	54277	44931	84564	104392	151472	205605	170663	164946	170691
Число визит-центров, ед.	45	48	58	95	127	140	143	149	131
Количество посетителей, чел.	98150	101049	140707	176840	270209	488772	592693	606549	544534
Число экологических троп и маршрутов всего, ед.	393	406	406	736	811	755	817	852	895
из них:									
водные	65	69	64	69	74	63	64	64	63
конные	24	30	36	45	44	54	60	63	67
пешие, экологические	185	196	208	277	322	460	511	536	555
Количество посетителей, чел.	301970	403147	1198654	1302730	738827	1201087	1906003	2149611	2855802

Вопрос финансовых взаимоотношений предпринимателей и руководства ООПТ реализуется преимущественно в рамках системы государственного частного партнерства. В практике российского законодательства организации ООПТ обозначена целесообразность формирования оптимальных условий для государственного частного партнерства (ГЧП). Осуществление общественной функции по сохранению неповторимых природных образований, можно обеспечить путем привлечения инвестиций в туристско-рекреационную и эколого-просветительскую деятельность. Как показывает анализ российской практики, в нашей стране до сих пор отношения по аккумулярованию средств, вкладываемых в объекты капитального строительства на земельных участках ООПТ, практически не урегулированы на должном уровне [4].

После принятия поправок в федеральный закон «Об особо охраняемых природных территориях», которые открывают новые возможности для реализации программ инфраструктурного обеспечения ООПТ, возникают каналы инвестиционной поддержки для субъектов малого предпринимательства, заинтересованного в исполнении перечня поручений президента по вопросам развития туристкой инфраструктуры ООПТ.

Процесс внедрения механизма частного инвестирования в России строится также на заключении концессионных соглашений, которые являются частью программы государственного частного партнерства. На данный момент природоохранные объекты фактически на 90 % финансируются из государственного бюджета, но внедренная в 2017 году программа Минприроды «Дикая природа России» позволит обеспечить установление определенных обязательств для инвесторов [5,6].

Несмотря на общие формы охранного устройства территорий особого значения, в разных странах существуют различные способы землепользования подобными участками местности и функциональные различия в условиях привлечения денежных средств за счет част-

ной поддержки (таблица 2).

Таблица 2 – Анализ механизмов инвестирования ООПТ: мирового и отечественный опыт

№	Зарубежные механизмы инвестирования ООПТ	№	Российские механизмы инвестирования ООПТ
1	Пожертвования и гранты общественных организаций (ЮНЕСКО, Комитет по будущему наследию) [8]	1	Обеспечение привлечения средств путем создания бюджетных и внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации [7]
2	Финансирование через полугосударственные структуры. Создание полугосударственных агентств [8]	2	Совершенствование системы ардных отношений в национальных парках, в целях повышения их экономической привлекательности для потенциальных инвесторов [7]
3	Международные источники доходов. Поддержка ООПТ за счет внешних доноров, международных структур по развитию, создание трастовых фондов [8]	3	Привлечение иностранных инвесторов и реализация совместных проектов строительства на рекреационных зонах, с привлечением иностранного капитала на отечественной базе [7]
4	Концессионные соглашения с участием коммерческих и некоммерческих организаций [9]	4	Упрощение способа продажи концессий на право пользования участками национальных парков [8]
5	Лицензирование торговой марки (создание бренда территории) Кросс-продуктивный маркетинг. Реклама и продвижение взаимосвязанных продуктов ООПТ и сторонних коммерческих организаций [10]	5	Введение системы тендеров (организации и проведение конкурсных торгов) на право реализации предпринимательской деятельности в условиях ООПТ [7]
6	Выделение государственных субсидий на ООПТ из государственного бюджета [9]	6	Совместное финансирование ООПТ, организации в условиях ГЧП, для повышения конкурентоспособности туристских проектов [8]
7	Иновационное корпоративное финансирование различными организациями (причастность организации к сохранению природы) [10]	7	Введение федеральных адресных инвестиционных программ, связанных с использованием на конкретной природоохранной территории [10]
8	Налоговые сборы и доходы от туризма на рекреационных территориях [11]	8	Введение системы штрафов и иных сборов с нарушителей законодательства об ООПТ и средств, полученных в порядке возмещения вреда, причиненного окружающей среде (вступление в силу с 2019 г.) [11]
9	Введение системы оплаты туристских услуг, на всей территории особого значения [11]	9	–

Зарубежные механизмы инвестирования ООПТ.

Общей тенденцией повышения предпринимательской активности в национальных парках и заповедниках за рубежом является позитивное воздействие местных сообществ и организаций, целью которых является не только развитие и поддержание природоохранной функции заповедных территорий, но и формирование центров устойчивого развития. Главной задачей, успешно решаемой в национальных парках США и Европы, является повышение доходов ООПТ от туризма за счет самокупаемости. В условиях рыночной экономики развитых стран на первый план выходит модель создания государственно-частных, частично-государственных, муниципально-частных и частично-муниципальных партнерств. Все многообразие существующих форм инвестиционной поддержки позволяет активно привлекать инвесторов из различных сегментов рынка.

Налоговые сборы, куда включена оплата за проживание на ООПТ, сбор с автомобилей и трейлерных стоянок, плата за рекреационные программы и услуги – всё это включено в программу формирования фиксированной системы оплаты туристских услуг [11].

Российские механизмы инвестирования ООПТ.

В структуре охраняемых территорий России главенствующую роль играет государственный бюджет, и недостаток финансовых вливаний со стороны частного сектора. В ситуации сокращения выделяемого госбюджета национальные парки и заповедники испытывают дефицит финансовых возможностей. Собственные средства ООПТ не способны покрыть основные статьи расходов и обеспечить стабильный доход природоохранных территорий. Спецификация финансирования отечественных ООПТ, в первую очередь, зацелена на несовершенном аппарате государственного управления туристской деятельности в национальных парках и заповедниках. На данном этапе приоритетным направлением развития системы туризма ООПТ России является совершенствование механизма ГЧП и выведение его на общенациональный уровень, а также, упрощение способов для реализации программ частного партнерства [12].

Исходя из проведенного сравнительного анализа механизмов финансирования зарубежных ООПТ, наглядно обозначена картина реализации туризма, которая характеризуется существованием государственных инвестиционных программ и участием благотворительных организаций. В рамках рекреационного природопользования, активно используются доходы от туризма в качестве основного способа покрытия собственных расходов [13]. Установление фиксированной платы за основные

туристские услуги в ООПТ происходит по системе перевода природоохранных территорий на самоокупаемость. За рубежом этот способ получения доходов повсеместно распространён, в России – этот процесс начинает формироваться негласно, то есть, дирекции национальных парков и заповедников уже получили установку повысить доходы за счет туристской деятельности, но никак не отразили это документально и не выработали систему взимания платы за посещение ООПТ. Можно предположить, что введение системы штрафов и сборов, планируемое к реализации уже в 2019 году на российских особо охраняемых природных территориях, может иметь двойственный характер и вместо повышения уровня доходов ООПТ, снизит только зарождающийся спрос на туристские услуги национальных парков и заповедников [14].

Российские способы финансовой поддержки ООПТ в первую очередь стоит рассматривать с точки зрения существующего законодательства и легитимности их использования в Российской Федерации. Федеральный закон № 224 от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», имеет ряд нововведений и фактических отличий от других нормативно-правовых актов, данной сферы.

Во-первых, законодательное определение получили такие понятия как: «государственное частное партнерство», «соглашение о государственно-частном, муниципально-частном партнерстве» это нововведение юридически фиксирует статус данных определений и раскрывает их предметную сущность [15].

Во-вторых, базовым положением данного закона можно назвать возникновение частной собственности на объектах соглашения, это позволяет частным предпринимателям использовать сбалансированные методы выхода на рынок. В свою очередь, именно этот факт отличает данный закон от Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 N 115-ФЗ и Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 года «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Положительным моментом является повышение значимости региональных и муниципальных органов, а именно, введение в функциональную задачу процесса оценки эффективности проектов государственного и муниципального частного партнерства, это изменение даст возможность для проведения самооценки инвестиционной пользы внедряемого проекта, в условиях региона [16].

В положении Закона Приморского края от 04 февраля 2015 года № 548-КЗ «Об участии Приморского края в проектах государственно-частного партнерства» конкретизированы цели ГЧП, которые, в первую очередь, направлены на повышение инвестиционной привлекательности Приморского края и привлечения в экономику частных инвестиций. Также, немаловажное значение имеет определение частного и публичного партнера – закрепление за государством, в лице администрации Приморского края и юридического лица статуса возможных сторон соглашения [17].

Принципы государственно-частного партнерства конкретизированы и зафиксированы исключительно в отношении взаимодействия публичных и частных партнеров, как основных и равных сторон, в отличие от положений закона № 224 от 13.07.2015 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации», где принципы не замыкаются на четком определении статусной значимости сторон соглашения. В данном нормативном документе распределены области финансового и имущественного участия партнеров, обозначены способы и формы реализации проектов на различных уровнях.

Подводя итог вышеизложенного, стоит отметить, что

единой модели реализации ГЧП не существует, чаще всего она строится из расчета специфических особенностей региона. Однако выработка четкой, но гибкой стратегии в области взаимодействия государства и частных компаний может послужить стимулом к совершенствованию системы государственного и муниципального управления ГЧП. Существование подобной системы позволит избежать риски органам власти, связанным с реализацией проектов [18]. Именно поэтому важным является всесторонняя проработка законодательной базы реализации ГЧП как на национальном, так и на региональном уровнях.

В настоящее время происходит трансформация системы управления ООПТ за счет внедрения новых, более гибких и экономически эффективных механизмов регулирования. Преобладание той или иной формы финансирования ООПТ в стране, зависит от доступных источников доходной среды [19].

Все описанные процессы привели к формированию сложной системы финансирования, активно применяемой в национальных и природных парках зарубежного образца. Перераспределение денежных средств в мировой практике, принято фиксировать на трех уровнях: локальном, региональном и глобальном.

Зарубежные механизмы реализации инвестиционных проектов характеризуются альтернативным разнообразием по условиям внедрения различных форм собственности и участия частных лиц в развитии туристского продукта региона и страны.

Анализ российского опыта инвестиционных механизмов показал отсутствие модели эффективного сочетания государственных и частных интересов на уровне развития системы ООПТ. Процесс вливания средств в рамках запущенных программ нуждается в структурировании и системном упорядочивании [15].

Разработка и совершенствование мер по стимулированию развития малого бизнеса в сфере организации туризма и рекреации на особо охраняемых природных территориях России, может быть реализовано через расширение фондовой системы, активно работающей за рубежом [20]. Создание специализированных организаций, оказывающих финансовую поддержку проектам и потребностям ООПТ, при недостатке государственных вливаний, может стать адаптированной заменой ГЧП и концессиям, которые представляют собой рискованные и долгосрочные типы инвестиционного предпринимательства. Разработка структуры последовательных мер и действий, способных выстроиться в систему инвестирования на ООПТ должна стать приоритетной задачей государственного и частного сектора предпринимательского взаимодействия. Вложение средств в организацию фондов, оказывает покровительственный эффект для ООПТ, при этом риски для предпринимателей фактически исключаются, чего нельзя обеспечить при участии организаций в ГЧП [21].

Использование опыта зарубежных инвестиционных программ в условиях российской действительности может явиться тем необходимым катализатором, способным запустить процесс формирования устойчивой системы туристско-рекреационного предпринимательства.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения до 2020 года [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства России. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/4281/>
2. Федеральный закон от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Официальный сайт информационно-правового портала «ГАРАНТ.РФ». – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10107990/>
3. Эколого-просветительская и туристическая деятельность на территории государственных природных заповедников и национальных парков [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/environment/#
4. Лунева Е.В. Государственно-частное партнерство в сфере раз-

вития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. – 2014. – № 2. – С. 25-29.

5. Пивоваров А.Н. Зарубежный опыт управления особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа / А.Н. Пивоваров // Вестник Бурятского гос. ун-та. – 2010. – №2. – С. 85-87.

6. Шариков В.И. Актуальные проблемы развития особых экономических зон туристского типа в условиях кризиса / В.И. Шариков // Вестник РМАТ. – 2016. – №2. – С. 36-44.

7. Недугов А.Н. Экономическая эффективность управления землями особо охраняемых природных территорий (на материалах Кабардино-Балкарской республики): автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.05 / Гос. ун-т по землеустройству. – Москва, 2007. – 23 с.

8. Киселева Е.В. Возможности для частно-государственного партнерства в туризме / Е.В. Киселева // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2011. – №11-1. – С. 197-203.

9. Bennett J. Private Sector Business Opportunities in National Parks / J. Bennett // *Agribusiness Review*. – 2001. – Vol. 9. – Pp. 2-24.

10. Соболев Г.А. Зарубежный опыт повышения предпринимательской активности в национальных парках / Г.А. Соболев // Наукоедение. – 2014. – №3 (22). – С. 71-77.

11. О финансировании ООПТ за счёт зачисленных в федеральный бюджет неналоговых доходов от уплаты штрафов за нарушение законодательства об ООПТ и средств, полученных в порядке возмещения вреда, причинённого окружающей среде [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. – Режим доступа: minfin.ru

12. Букварева Е.Н. Территории природы. Система особо охраняемых природных территорий России и стратегия ее развития: Е.Н. Букварева, Н.Н. Данилина, В.В. Дежкин. – М.: Изд-во Экоцентр «Заповедники», 2016. – 15 с.

13. Spargel V. Financing of Protected Areas WWF USA, 2014 [Electronic resource] URL: <http://www.bibliodiversity.ru>

14. Куксова М.А. Финансирование особо охраняемых природных территорий: потенциальные источники доходов / М.А. Куксова, Е.Ю. Жидкова // Региональная экономика: теория и практика. – 2007. – №8. – С. 147-150.

15. Моисейкин В.Ф. Особенности национальных парков мира по формам собственности и организационной структуре / В.Ф. Моисейкин // Вестник Национальной академии туризма. – 2017. – №1. – С. 16-22.

16. Шумик Е.Г. Особенности реализации программ поддержки малого и среднего бизнеса в Приморском крае / Е.Г. Шумик, Е.А. Старченко // Азимут научных исследований: экономика и управление. – 2017. – №2 (19). – С. 262-265.

17. Михеев В.А. Государственно-частное партнерство: политика и механизм реализации: монография / В.А. Михеев. – М.: Научный эксперт, 2006. – 180 с.

18. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах РФ. – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2013. – 47 с.

19. Салова Л.В. Основы государственно-частного партнерства в процессе рационального использования ресурсов особо охраняемых природных территорий / Л.В. Салова // Российское предпринимательство. – 2016. – Том 17. – № 16. – С. 1991-2002.

20. Кротик А.С. Правовые проблемы организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06: Москва, 2003. – 218 с.

21. Степаницкий В.Б. Государственные природные заповедники и национальные парки России: Угрозы, неудачи, упущенные возможности: монография / В.Б. Степаницкий, М.Л. Крейндин. – М.: Гринпис России, 2004. – 52 с.

Статья поступила в редакцию 19.02.2019

Статья принята к публикации 27.06.2019