

УДК 338.48 (571.54)

**Т.Ю. Бубаева**

**ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА В БАЙКАЛЬСКОМ РЕГИОНЕ: ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

*Рассмотрены проблемы создания и развития особых режимов хозяйствования на Байкальской природной территории. Определены цели и задачи формирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа, дана их организационно-экономическая характеристика, выявлены направления гармонизации отношений между обществом, международными организациями, частным бизнесом, регионом и государством. Рассчитана эффективность функционирования туристско-рекреационных зон в Республике Бурятия и Иркутской области.*

*Ключевые слова: особая экономическая зона туристско-рекреационного типа, Байкальский регион, Республика Бурятия, Иркутская область, инфраструктура туризма и рекреации.*

Создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ) призвано решить проблему туристической привлекательности Российской Федерации. Последние несколько лет в сегменте въездного туризма отмечается постепенная деградация: в 2004 г. Россию посетило 2,6 млн иностранных туристов, в 2005, 2006 и 2007 гг. – по 2,3 млн, а в 2008 г. – 2,2 млн, что даже меньше, чем в 1997 г. [1]. На долю РФ приходится всего 7–8% от общемирового числа туристских прибытий, и в рейтинге конкурентоспособности стран мира в сфере путешествий и туризма Россия занимает 64-е место из 130 стран [2]. Тогда как по оценкам Всемирной туристской организации (UNWTO), возможности туристско-рекреационного потенциала России позволяют при соответствующем уровне развития инфраструктуры принимать до 40 млн иностранных туристов в год. Согласно данным UNWTO, к 2020 г. число международных прибытий во всем мире возрастет по сравнению с 2000 г. в 2,2 раза – до 1,561 млрд человек в год, а общие доходы от международного туризма вырастут в 4,2 раза до – 2 трлн долл. [3].

С 2006 г. на территории России формируются восемь ОЭЗ ТРТ: в Краснодарском<sup>1</sup>, Ставропольском, Алтайском и Приморском краях, республиках Бурятия и Алтай, в Иркутской и Калининградской областях. С 2010 г. институционально созданы семь туристско-рекреационных зон в туристическом кластере Северо-Кавказского федерального округа: в Краснодарском крае, в республиках Карачаево-Черкессия, Адыгея, Кабардино-Балкария, Северная

---

<sup>1</sup> На территориях города-курорта Анапы, города-курорта Геленджика, г. Сочи и Туапсинского муниципального района Краснодарского края (создана Постановлением Правительства РФ от 03.02.2007 № 70). Особая экономическая зона досрочно прекратила свое существование в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 24.09.2010 № 752, вступившего в силу 13 октября 2010 года. За три года ее существования здесь не было заключено ни одного инвестиционного контракта.

Осетия-Алания, Дагестан и с 2011 г. в Ингушетии. С 2007 г. идет сложный процесс создания институциональных и инфраструктурных условий для развития отрасли туризма и рекреации. Решение Правительства России о создании на Байкале – в Республике Бурятия и Иркутской области – особых экономических зон туристско-рекреационного типа преследует следующие цели: формирование центра международного туризма, повышение конкурентоспособности туристско-рекреационного продукта, а также использование уникального природного объекта оз. Байкал для улучшения социально-экономического положения в Байкальском регионе. Успешность реализации принципов устойчивого развития в Байкальском регионе связана с двумя пунктами: с достижением экономического роста, необходимого для обеспечения достойного уровня жизни населения, и сохранением природных ресурсов, биоразнообразия и других элементов окружающей среды для их эффективного воспроизводства. Туризм в Байкальском регионе является основной отраслью экономики, адаптированной к условиям особого режима хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории. Таким образом, возникают проблемы возможности одновременного и последовательного выполнения данных пунктов, а также возможности создания режима устойчивого развития на отдельной территории внутри государства.

В Республике Бурятия и Иркутской области развитие туристско-рекреационного комплекса является приоритетным направлением социально-экономического развития (табл. 1). Миссия создания инфраструктуры ОЭЗ ТРТ состоит в импульсе для регионов опережающего экономического роста и мультипликации экономического эффекта, охватывающего взаимосвязанные отрасли. Следовательно, способность России инвестировать в модернизацию инфраструктуры отразится на эффективности деятельности туристских зон и всей национальной экономики.

Таблица 1

Задачи создания ОЭЗ ТРТ в Байкальском регионе

Задачи создания ОЭЗ ТРТ		
Экономические	Социальные	Научно-технические
Привлечение иностранного и национального капитала Использование преимущества международного географического разделения труда и международного обращения капитала Предоставление доступа к различным формам внешнеэкономической деятельности всем организациям и предприятиям ОЭЗ ТРТ Рост валютных поступлений в бюджет страны и регионов Стимулирование экономического развития отрасли туризма и, следовательно, сопряженных с ним отраслей Модернизация региональной экономики	Ускорение развития отсталых регионов за счет концентрации в пределах зон ограниченных национальных ресурсов Повышение занятости населения, создание новых рабочих мест, борьба с безработицей Создание слоя высококвалифицированной рабочей силы за счет изучения и внедрения на практике мирового опыта в сфере организации, управления, финансов; воспитание культуры менеджмента, ориентированной на мировые требования к технологии управления Удовлетворение населения в высококачественных услугах, насыщение внутреннего рынка туристско-рекреационных услуг	Привлечение передовых зарубежных и отечественных технологий Ускорение инновационных и внедренческих процессов Привлечение зарубежных ученых и специалистов Повышение эффективности использования мощностей инфраструктурных отраслей Превращение зон в полигоны по опробованию новых методов хозяйствования в регионе

Байкальский регион имеет высочайший рекреационный потенциал, реализация которого требует учета специфических условий. К их числу относятся удаленность от центральных регионов страны, отсутствие профессиональных кадров, современной инфраструктуры и специфический менталитет местного населения. Особую проблему представляют суровые климатические условия. Нигде в мире горнолыжный сервис не развивается в условиях 20- и 30-градусных отрицательных температур, сохраняющихся здесь с ноября по март. Даже плавательный сезон на оз. Байкал ограничен одним летним месяцем. Поэтому в цену путевок будут закладываться транспортные и энергетические затраты, которые несопоставимо выше, чем в других аналогичных горнолыжных центрах.

Байкальский регион является одним из лидеров по количеству туристских прибытий в Сибирском федеральном округе. В 2009 г. Иркутскую область посетило 619,4 тыс. российских и 45 тыс. иностранных туристов (на 30% ниже, чем в 2008 г.). Внутренний туристский поток в Республику Бурятия в 2009 г. составил 361,2 тыс. человек, что на 19,5% больше, чем в 2008 г. (302,2 тыс. человек). Количество иностранных туристов, въехавших в 2009 г. на территорию субъекта, составило 17,2 тыс. человек, что на 4,3% больше, чем в 2008 г. (16,5 тыс. человек). За первое полугодие 2010 г. Бурятию посетило порядка 140 тыс. человек, рост составил 14% по отношению к 2009 г. При создании ОЭЗ ТРТ на Байкале (табл. 2) должны предъявляться требования, соответствующие лучшим мировым аналогам в части применения экологически чистых материалов и технологий, технологий ресурсосбережения, утилизации отходов, строительства дорог и другой базовой инфраструктуры.

Таблица 2

**Характеристика создаваемых особых экономических зон туристско-рекреационного типа в Байкальском регионе**

Субъект РФ, муниципальные образования	Площадь, км <sup>2</sup>	Предполагаемые виды туризма	Планируемый объем инвестиций, млрд руб.	Основные элементы туристской инфраструктуры
Республика Бурятия (ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»), Прибайкальский район	701	Горнолыжный, экологический, спортивный, рекреационный, оздоровительный, экскурсионный, водный	Бюджетное финансирование – 13,34 (федеральный бюджет – 10,2), частные инвестиции – 38	Круглогодичные гостиничные комплексы на 22 тыс. мест со SPA-центрами, яхт-клуб, крытый аквапарк, горнолыжный, спортивно-оздоровительный, конно-спортивный комплексы
Иркутская область, Иркутский район (ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала»)	4	Деловой, горнолыжный, водный, экологический	Бюджетное финансирование – 4,72 (федеральный бюджет – 2,56), частные инвестиции – 10,32	Круглогодичные гостиничные комплексы на 11 тыс. мест, два конгресс-центра, горнолыжный комплекс, канатная дорога, аквапарк, рекреационный центр

Формирование стратегических решений по инфраструктурному обеспечению ОЭЗ ТРТ – процесс сложный, так как стратегические цели на ограничение использования природных ресурсов и приоритет экологических требований общественной жизни вступают в противоречия с поведением государ-

ственных структур, которые зачастую текущие выгоды и интересы ставят выше стратегических, и существенно отличается от традиционных подходов к планированию. Конечный результат ОЭЗ ТРТ – туристско-рекреационный продукт, который фактически является многоотраслевым, произведенным разными предприятиями различных отраслей всевозможных ведомственных подчинений, с разнообразными особенностями в организации, технологии и управлении. Поэтому нельзя найти единый подход к разработке региональных стратегических решений по инфраструктурной обеспеченности ОЭЗ ТРТ, создающихся на побережье оз. Байкал, в Республике Бурятия и Иркутской области, хотя они имеют некоторые общие черты и особенности. Явные различия проявляются, например, в размерах территории (в Бурятии – 701 км<sup>2</sup>, в Иркутской области – 4 км<sup>2</sup>), а также в рекреационной мощи, качестве и количестве рекреационных ресурсов, сложившейся системе управления и т.д. Все вышеперечисленное предполагает разработку специальных программ инфраструктурного обеспечения на единой методологической и концептуальной основе, обеспечивающих системную целостность трех элементов: экологического, социально-экономического и историко-культурного. (рис. 1).

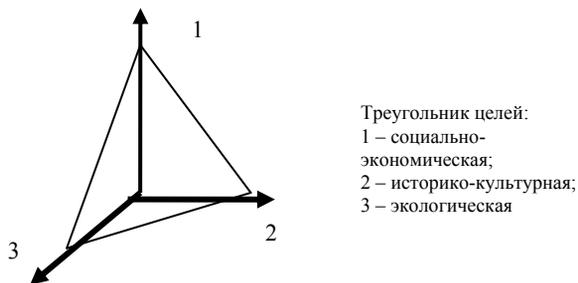


Рис. 1. Треугольник целей развития ОЭЗ ТРТ

Проблемы защиты и сохранения оз. Байкал, при отсутствии технических решений по утилизации твердых бытовых отходов «дикого туризма» и очистке стоков от жилых и производственных комплексов и т.д., с каждым годом обостряются. Ограничения и запреты по лесозаготовке, улову рыбы и т.п. ставят местное население на грань выживания, уже слышны угрозы «взяться за оружие» и даже есть прецеденты. Подходы к решению этих проблем традиционными способами неприемлемы. Нужны новые политические, экономические, технические и управленческие решения. Байкал должен приносить региону пользу и выгоду, в первую очередь экономическую, ведь люди, живущие там, прекрасно понимают, какие дивиденды можно получать при эффективном использовании ресурсов Байкальского региона. Туризм в Республике Бурятия и Иркутской области является основной отраслью экономики, адаптированной к условиям особого режима хозяйственной деятельности на Байкальской природной территории.

Неотъемлемым условием нормального функционирования ОЭЗ ТРТ служит конструктивное взаимодействие государственного (федерального, регионального и местного уровня власти) и частного секторов (бизнеса). По-

следствия мирового финансово-экономического кризиса отрицательно сказались на вложении средств в строительство объектов инфраструктуры ОЭЗ ТРТ в связи с сокращением поступлений в бюджеты разных уровней, превышением расходных статей над доходными из-за инфляции. Даже поднимались вопросы о приостановке, заморозке, сокращении финансирования, т.е. невыполнении государством обязанностей перед резидентами зоны. Бизнес-структуры рискуют потерять вложенные средства в создание информационно-коммуникационной инфраструктуры (проект «Миры» на Байкале»), разработку проектно-сметной документации по строительству объектов туристско-рекреационного комплекса. Проекты на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) должны формироваться на условиях доверия и партнерских отношений государства и частного бизнеса.

Таблица 3

**Направления гармонизации отношений между заинтересованными группами**

Участники	Критерий	Направление гармонизации с другими группами
Мировое сообщество	Сохранение оз. Байкал, финансирование действий по его защите, развитие и сохранение культурного наследия, гуманитарные миссии и т.д.	Поощрение и создание выгодных условий для внедрения инициатив мирового сообщества
Государство	Рост показателей регионального развития, снижение их диспропорций, рост уровня занятости, удовлетворение общественных потребностей, повышение уровня наполняемости бюджетов, инфраструктурное обустройство территорий, участие в решении социально-экономических проблем российского общества, выполнение международных обязательств	Налоговые и таможенные преференции, четкая регламентация законодательства относительно прав использования природных ресурсов, повышение инвестиционной привлекательности, стабильность политической системы, выполнение экологических норм, снижение административных барьеров, организация государственно-частного партнерства, борьба с коррупцией и т.д.
Потребители	Удовлетворение общественных потребностей в туристско-рекреационных услугах	Получение комплекса соответствующих услуг, обеспечение соблюдения прав, обязанностей и развития культуры туризма
Частный бизнес	Максимизация емкости рынка и дохода	Соглашения с другими участниками по взаимной помощи при реализации проектов, информированию, созданию условий для государственно-частного партнерства
Резиденты	Базовая инфраструктурная обеспеченность, возврат инвестиций, достижение целей инвестирования	Предоставление условий развития (согласно законодательству), соблюдение сроков и объемов финансирования объектов, страхование рисков резидентов, создание резервов, согласование их стратегических позиций, согласование цен, качества реализуемых услуг, дружественное администрирование
Местное население	Стабильная работа и материальная обеспеченность, позволяющая достойно жить, возможность самореализации	Обеспечение занятости, обустроенность мест обитания, обучение, социальный пакет и т.д.
Институты гражданского общества	Внедрение инноваций, научно-технических разработок передовых технологий и т.д.	Заключение соглашений и договоров с другими группами, информирование, участие в проектах и т.д.

Одной из основных проблем в процессе разработки стратегических решений для развития ОЭЗ ТРТ является несовпадение качественного и количественного содержания целей всех участников зоны. Самое распространенное несовпадение – это ожидание краткосрочных результатов некоторыми участниками, тогда как реализация данных решений в ОЭЗ ТРТ предполагает получение ключевого эффекта в будущем. Таким образом, необходимо регулирование отношений между всеми участниками ОЭЗ ТРТ, чтобы эффект от совместной деятельности был и в будущем. Учет целей макросреды (мирового сообщества) в реализации стратегии ОЭЗ ТРТ в Байкальском регионе является необходимым, сюда входят экологические, эргономические, культурные, гуманитарные цели. Следовательно, при разработке стратегических решений для создания инфраструктуры ОЭЗ ТРТ должны грамотно декларироваться и четко обозначаться стратегические цели всех ее участников и их ожидания. Здесь существует вероятность возникновения всевозможных проблем соотношения интересов, механизм решения которых еще недостаточно раскрыт. В данной работе представлена попытка поиска путей гармонизации интересов участников ОЭЗ ТРТ (табл. 3). Инвестиции в инфраструктурные отрасли должны быть определены за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета и привлечения частных инвестиций посредством механизма ГЧП. На взгляд автора, государственные и частные инвестиции в инфраструктуру – это идеальный путь перераспределения ресурсов и рабочей силы из стагнирующих секторов экономики в отрасли, способные обеспечить долгосрочный экономический рост, например в туризм и рекреацию. Для успешного функционирования ОЭЗ ТРТ на Байкале необходимо снять инфраструктурные ограничения развития туризма.

Представленные пути гармонизации отношений между заинтересованными группами позволяют принимать грамотные стратегические решения по созданию инфраструктуры ОЭЗ ТРТ. Их реализация должна стать составной частью стратегии/программ социально-экономического развития Республики Бурятия и Иркутской области, а также стратегических планов создания особых экономических зон туристско-рекреационного типа на Байкале.

Одной из основных групп, заинтересованных в создании ОЭЗ ТРТ на участке мирового наследия оз. Байкал, является мировое сообщество, предъявляющее особые требования к рациональному использованию стратегических ресурсов жизнеобеспечения в будущем (питьевой воды, чистого воздуха и т.д.). Другие группы: государство как гарант соблюдения международных обязательств по устойчивому развитию Байкальской природной территории и решению задач регионального развития; потребители – туристы и рекреанты, нуждающиеся в соответствующих услугах (восстановление здоровья и душевного спокойствия); частный бизнес, преследующий цель максимизации прибыли и увеличения емкости рынка; резиденты (инвесторы), озабоченные ускорением сроков окупаемости вложенных средств и достижением уровня рентабельности инвестиционных проектов; местное население, требующее соблюдения своих конституционных прав; институты государственного сообщества, стремящиеся к самореализации. По мнению автора, достижение приоритетов развития ОЭЗ ТРТ требует концентрации всех заинтересованных групп: мирового сообщества, государственных органов власти, местного

населения, гражданского сообщества, частного бизнеса, а также резидентов и потребителей услуг зоны на концептуальной и стратегической основе.

Современная ситуация с инфраструктурной обеспеченностью туристско-рекреационных зон в регионе критическая. И основными факторами, сдерживающими рост туристских потоков в ОЭЗ ТРТ, являются:

- недостаточная и даже отсутствующая транспортная и инженерная инфраструктура (дороги, сети энергоснабжения, водоснабжения, тепло-снабжения, очистные сооружения, причалы, пристани, берегоукрепление и т.д.), что является препятствием для привлечения частных инвестиций в туристскую сферу;

- низкий уровень развития туристской инфраструктуры (недостаточность или отсутствие благоустроенных средств размещения туристов и объектов досуга, неудовлетворительное состояние заповедных и природоохранных зон, используемых для рекреации, а также туристских объектов показа);

- невысокое качество обслуживания во всех секторах туристской индустрии из-за низкого уровня подготовки кадров;

- недостаточное имиджевое продвижение Байкальского региона как привлекательной туристской дестинации;

- высокие транспортные тарифы (авиаперевозки, железнодорожное сообщение);

- растущая конкуренция региональных и приграничных рынков туризма (Китай, Монголия);

- не решены вопросы организационно-управленческого и финансового обеспечения создаваемых зон инфраструктурой во взаимосвязи с перспективными задачами улучшения социально-экономического положения регионов и стратегическими целями развития территории.

Так, по плану создания ОЭЗ ТРТ в Республике Бурятия, которая считается одной из передовых в стране (табл. 4), должна была принять массовый поток туристов в 2012 г., но фактически отставание от сроков, по оценке Правительства Республики Бурятия, составит минимум 2–2,5 года.

Таблица 4

## Эффективность ОЭЗ ТРТ в Байкальском регионе

Показатели	Республика Бурятия	Иркутская область
Количество резидентов ОЭЗ ТРТ	12	2
Количество рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ ТРТ на территории ОЭЗ ТРТ	18	0
Объем инвестиций, включая капитальные вложения, осуществленных резидентами ОЭЗ на территории ОЭЗ ТРТ, млн руб.	70,33	0
Объем выручки от продажи услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, полученных резидентами ОЭЗ в соответствии с соглашением об осуществлении деятельности, млн руб.	4,7	0
Объем средств, направленных на создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ОЭЗ ТРТ, млн руб.:		
Федеральный бюджет	2311,48	107,02
Бюджет субъекта РФ	920,17	0
Местный бюджет	3,57	0
Объем налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ ТРТ в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ, млн руб.	8,36	0

По истечении пяти лет с момента принятия решения о создании особых экономических зон туристско-рекреационного типа в Республике Бурятия и Иркутской области результаты видны пока только в ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань». Благодаря организации международного Байкальского экономического форума в 2012 г. в Республике Бурятия деловой туризм наблюдался в ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань». В Иркутской области ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» без соответствующей инфраструктуры остается лишь на бумаге. Сегодня в Бурятии построены инфраструктурные объекты, финансируемые из федерального и регионального бюджетов. В 2013 г. приступят к строительству туристской инфраструктуры на подготовленных площадках частные инвесторы (резиденты). Соотношение частных инвестиций к бюджетным в Республике Бурятия 2,2/87,2% (первоначально заявлено 50/50), налоговый эффект – 0,0026 руб., стоимость одного созданного рабочего места – 179,7 млн руб. При существующей динамике развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа достижение стратегических целей создания является трудновыполнимым.

На наш взгляд, Байкалу нужна идея развития, адекватная ее уникальности. С ней связаны сохранение и укрепление конкурентных преимуществ туристско-рекреационных зон. У федеральной власти должно складываться понимание, что Байкальского региону нужны преференции – существенное увеличение финансирования за счет средств федерального бюджета, строительства федеральных автомобильных дорог. Развитие индустрии отдыха и туризма может и должно быть важнейшей региональной точкой роста для ряда территорий Сибири, относящихся к категории «депрессивных и отсталых» (это республики Алтай, Тыва, Бурятия) [4].

Туристические зоны могли бы дать серьезный стимул для развития соответствующих регионов. Особенно в Республике Бурятия – для нее это практически единственная реальная возможность «оседлать конек экономического роста» [5]. Однако реализация туристско-рекреационного потенциала в Байкальском регионе в настоящее время сдерживается прежде всего инфраструктурной изоляцией [6] от остальной части России и международных туристических рынков, а также высоким уровнем экологических затрат и дотационностью экономики в целом.

#### *Литература*

1. <http://www.tourprom.ru/news/7543/>
2. [www.travel.ru/News/2005/03/04/71520](http://www.travel.ru/News/2005/03/04/71520)
3. UNWTO World Tourism Barometer (English version) Vol. 08/Issue 01, January 2010.
4. Кулешов В.В., Суслов В.И., Селиверстов В.Е. Стратегические установки долгосрочного развития Сибири // Регион: экономика и социология. 2009. № 2. С. 3–22.
5. Суслов В.И. Стратегии и проекты должны быть выполнимыми // ЭКО. 2008. № 6. С. 14–24.
6. Бубаева Т.Ю. Стратегический подход к решению проблемы инфраструктурной обеспеченности особых экономических зон туристско-рекреационного типа // Изв. Иркут. гос. экон. академии (Байкальский государственный университет экономики и права). 2011. № 5. С. 47–50.