

ОЦЕНКА РИСКОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ПО СОЗДАНИЮ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ ТУРИСТСКО- РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА

Бардаханова Т.Б., к.э.н., с.н.с.

Байкальский институт природопользования СО РАН (г. Улан-Удэ, Россия)

Решение о создании особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Байкальская гавань» (ОЭЗ ТРТ) принято Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 N 68. Она расположена на восточном побережье озера Байкал в Прибайкальском районе Республики Бурятия, на пяти участках «Турка», «Пески», «Гора Бычья», «Бухта Безымянная», «Горячинск» общей площадью 3658,12 га. Цель проекта – строительство всесезонного курорта мирового уровня с высокоразвитой инфраструктурой, крупными центрами SPA-терапии и тибетской медицины. Здесь могут проводиться международные фестивали и конференции.

ОЭЗ ТРТ является одной из форм ГЧП. Государственное участие в строительстве обеспечивающей инфраструктуры осуществляется через инструменты бюджетного финансирования и институтов развития. Сегодня используются в основном средства федерального и республиканского бюджетов. Общая стоимость проекта – 69,36 млрд. руб. (бюджетные инвестиции – 32,2%, частные инвестиции – 68,5%). За период 2007-2012 гг. в инфраструктуру на первоочередных участках «Турка» и «Пески» вложено 3,2 млрд. руб. бюджетных средств (из федерального бюджета – 71,9%, из бюджета Республики Бурятия – 28,9%).

Нами определено, что наиболее значимыми для ОЭЗ ТРТ являются 3 вида рисков: изменение законодательства, уровень спроса на продукцию или услугу, распределение полномочий между партнерами.

Ключевым риском является изменение законодательства. ОЭЗ ТРТ расположена в границах Байкальской природной территории (БПТ), хозяйственная деятельность на которой регламентируется Федеральным законом от 01.05.1999 N 94-ФЗ «Об охране озера Байкал [2]. Уже после разработки ТЭО проекта и подачи заявки на создание ОЭЗ ТРТ распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2006 г. N 1641-р «О границах Байкальской природной территории» [3] были утверждены новые границы центральной экологической зоны (ЦЭЗ) БПТ. Включение в ЦЭЗ малых рек и их водосборных территорий расширило площадь ЦЭЗ до 90 тыс. кв. км (рост в 4 раза). Территория ОЭЗ ТРТ полностью вошла в ЦЭЗ БПТ. Вся деятельность по созданию туристской зоны стала подпадать под ограничения, установленные постановлением от 30.08.2001 N 643 [4]. Реально возникла угроза отказа от планов развития ОЭЗ ТРТ на Байкале,

поскольку в ЦЭЗ БПТ нельзя начинать новое строительство за границами существующих населенных пунктов, что противоречит концепции создания туристских ОЭЗ в целом. В этих условиях органы государства (как со стороны субъекта РФ, так и федеральные ведомства) приложили немало усилий по снятию ограничений на развитие туризма. В мае 2009 года постановлением Правительства РФ от 19.05.2009 N 435 были внесены изменения в постановление N 643, которые сняли ряд запретов на деятельность на территории ОЭЗ ТРТ в ЦЭЗ БПТ, в т.ч.:

- строительство зданий и сооружений с системами жизнеобеспечения и обеспечения экологической безопасности существующих промышленных, жилых и рекреационных объектов;

- строительство автомобильных дорог, необходимых для функционирования жилых и хозяйственных объектов, а также особых экономических зон туристско-рекреационного типа, расположенных в ЦЭЗ БПТ;

- размещение рекреационных объектов, временных палаточных городков, туристских стоянок и стоянок транзитного транспорта за пределами ООПТ и ОЭЗ ТРТ.

Вместе с тем, в рамках действующего законодательства существуют и другие пробелы, которые замедляют темпы реализации проекта. Отсутствует механизм выдачи разрешений на рубку лесных насаждений в защитных лесах. Большая часть земельных участков в границах ОЭЗ ТРТ относится к категории земель особо охраняемых территорий и объектов. Поэтому защитные леса выведены из юрисдикции Федерального агентства лесного хозяйства, как не относящиеся к лесному фонду. Земельные участки ОЭЗ ТРТ не подпадают под определение лесных участков, следовательно, изъятие лесных насаждений в целях размещения на них объектов инфраструктуры ОЭЗ не может регулироваться Лесным кодексом РФ. Полномочия в отношении лесных насаждений, расположенных на землях особо охраняемых территорий и объектов, относятся к Федеральной службе по надзору в сфере природопользования. Однако они ограничены регулированием санитарных рубок и не предусматривают регулирование выборочных либо сплошных рубок лесных насаждений. Требуется внести изменения в Федеральный закон от 22.07.2005 г. N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в части расширения полномочий органов управления особыми экономическими зонами вышеуказанными функциями.

Другой фактор риска – возможная невостребованность услуг в ожидаемых объемах. Главная проблема строительства инфраструктурных и коммерческих туристских объектов состоит в соответствии реального трафика по доходности оценкам потока денежных средств, полученным на этапе разработки ТЭО.

Рыночный спрос на туристические услуги определяется готовностью потребителей оплачивать отдых. От правильности расчетов потребности населения в платных туристических услугах и способности его нести издержки на эти цели зависит жизнеспособность проекта и его финансирование. На этапе ТЭО была проведена оценка чувствительности проекта к возможным изменениям спроса на услуги. Проводился анализ финансовых рисков, связанных с недополучением запланированных доходов туристического сектора и доходов бюджета в связи со снижением уровня спроса на услуги. В основу анализа финансовых рисков была положена оценка чувствительности результатов финансовой модели к различным сценариям (худший, базовый и лучший сценарии). Доходы туристического сектора и бюджета определялись на основе суточных расходов туристов (на проживание, развлечения, питание и пр.), коэффициента загрузки средств размещения разных категорий (гостиницы 3*, 4*, 5*) и соответствующих изменений количества прибытий туристов и количества необходимого обслуживающего персонала. Изменение суточных расходов туристов в зависимости от сценария составляло 5-10%. Прогнозируемый уровень загрузки средств размещения при худшем сценарии составлял от 45 до 52% в зависимости от категории средства размещения, при лучшем – 55-64%. Расчеты показали, что при любом сценарии прогнозируемый чистый денежный поток компаний туристического сектора обеспечивает безубыточность: при худшем варианте – 8,75 млрд. руб., базовом – 11,4 млрд. руб., лучшем – 14,25 млрд. руб. Накопленный чистый денежный поток бюджетов также обеспечивает безубыточность: при худшем варианте – 32,44 млрд. руб., базовом – 38,62 млрд. руб., лучшем – 45,12 млрд. руб. Развитие зоны позволит создать к 2026 г. от 13,8 тыс. рабочих мест при худшем варианте до 16,8 тыс. рабочих мест при лучшем варианте.

Необходимо отметить, что все резиденты ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань», подписав соглашение о ведении туристско-рекреационной деятельности, принимают на себя часть риска, связанного с уровнем спроса на свои услуги.

Государство участвует в снижении риска из-за колебаний спроса на туристские услуги, вкладывая бюджетные средства в создание комфортных инфраструктурных условий, а также активно рекламируя туристский потенциал ОЭЗ ТРТ путем проведения общественно значимых мероприятий (форумов, выставок, презентаций и пр.).

Еще один значимый фактор риска – распределение полномочий между партнерами. Произошедшая в 2010 году передача полномочий по управлению особыми экономическими зонами в Российской Федерации Министерству экономического развития РФ в связи с ликвидацией РосОЭЗ иллюстрирует высокую вероятность такого риска. В настоящее время работы

по проектированию и строительству объектов туристской инфраструктуры резидентов затягиваются в связи с отсутствием договоров аренды на земельные участки, которые ранее заключало РосОЭЗ.

Для дальнейшей успешной реализации проекта ОЭЗ ТРТ необходимо налаживание более тесного взаимодействия государственных, муниципальных и частных партнеров. Так, все проектные решения резидентов должны пройти через общественные слушания и экологическую экспертизу; не менее важным вопросом является межрегиональная координация усилий властей Республики Бурятия и Иркутской области по вопросам развития всей туристической отрасли на Байкале (по срокам создания объектов, инфраструктуре, общему маркетингу и пр.).

1. Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 06.12.2011 N 409-ФЗ);

2. Федеральный закон от 01.05.1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» (в ред. от 21.11.2011 N 331-ФЗ);

3. Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2006 N 1641-р «О границах Байкальской природной территории»;

4. Постановление Правительства РФ от 30.08.2001 № 643 «Об утверждении перечня видов деятельности, запрещенных в Центральной экологической зоне Байкальской природной территории» (в ред. от 13.01.2010 №1).

Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої пам'яті проф. Балацького О. Ф. (м. Суми, 24–26 квітня 2013 р.) : у 4 т. / за заг. ред. О. В. Прокопенко. – Суми : Сумський державний університет, 2013. – Т. 1. – С. 25-28.