

Международно-правовая основа государственно-частного партнерства в сфере туризма

¹ Вячеслав Александрович Тутинас

² Евгения Вячеславовна Тутинас

¹⁻² Сочинский государственный университет, Россия

¹ Кандидат юридических наук, профессор

² Кандидат юридических наук, доцент

Аннотация. В статье анализируются отдельные аспекты формирования международно-правовой основы государственно-частного партнерства в туризме и роль международных организаций в этом процессе. Дана характеристика ряда международных актов, положения которых регулируют отношения, возникающие в рамках партнерства между государственным и частным секторами в сфере туризма.

УДК 340

Ключевые слова: международно-правовая основа, государственно-частное партнерство, туризм.

В современном понимании партнерство государства и частного сектора (ГЧП) (Public-Private Partnership, PPP) представляет собой институциональный и организационный альянс между государственной властью и частным бизнесом в целях реализации национальных и международных общественно-значимых проектов и задач. В рекомендательных документах Европейского союза – Руководстве по успешным государственно-частным партнерствам и Зеленой книге о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях – государственно-частное партнерство определяется как «партнерство между государственным и частным секторами с целью осуществления проекта или оказания услуги, традиционно предоставляемой государственным сектором» [1], и как «форма сотрудничества между органами государственной власти и бизнесом, основной целью которой является обеспечение финансирования, сооружения, реконструкции, управления и содержания объекта инфраструктуры или предоставления услуги» [2].

Одной из первоочередных задач регулирования ГЧП в туризме является создание адекватной нормативно-правовой базы. По мнению специалистов Организации Объединенных Наций, акцент здесь должен быть сделан на гибкость нормативно-правового регулирования. Для развития ГЧП странам требуются надежные, предсказуемые, стабильные, логичные и ориентированные на развитие экономики рамки закона, при этом нормативно-правовая база не должна быть сковывающей, так как слишком объемное законодательство не улучшает процесс создания и управления государственно-частным партнерством, а лишь сдерживает активность потенциальных инвесторов. ГЧП в туризме невозможно без создания организационно-правового механизма согласования интересов и обеспечения взаимодействия государства и бизнеса в рамках реализации общественно значимых экономических и социальных проектов в сфере туризма [3]. Создание данного организационно-правового механизма предполагает необходимость формирования не только эффективной национальной, но и международно-правовой основы ГЧП в туризме.

Как представляется, международно-правовое регулирование обладает более широкими юридическими возможностями для реализации проектов ГЧП. Это основано на диспозитивном подходе, преобладающем в международном праве. Он выражается в установлении правовых рамок, в пределах которых стороны свободны в выборе юридических средств и механизмов для структурирования и реализации проектов. В то же время используемые во внутригосударственном праве средства (принятие законов о концессиях, ГЧП и др.) зачастую носят императивный характер (в силу традиционного отнесения сферы ГЧП и концессий к публичному праву) и тем самым, в конечном счете, ограничивают стороны в выборе юридических форм и средств осуществления ГЧП. Известно также, что на протяжении многих лет международное право развивалось, используя опыт внутригосударственного права, сегодня же усиливается влияние международного права на национальное законодательство. Причиной этого влияния, очевидно, является глобализация в сфере экономики, туризма и других областях человеческой деятельности. Трансграничное движение капиталов, товаров, услуг, в том числе

туристских, а также субъектов туристской деятельности требует международно-правового регулирования, отвечающего интересам участников данных процессов, как частных лиц, так и государств. И здесь примером взаимовыгодного компромисса публичных и частных интересов является широкое использование международно-правового механизма ГЧП, в рамках которого государство привлекает частных лиц к выполнению общественно-значимых задач, в том числе к созданию туристской инфраструктуры, объектов туристской индустрии, а также оказанию туристских услуг. Следует заметить, что в настоящее время есть все основания говорить о наличии ряда признаков, подтверждающих формирование особой отрасли международного публичного права – международного туристского права. Это достаточно самостоятельная отрасль международного публичного права, которая включает совокупность принципов и норм, регулирующих деятельность государств и иных субъектов международного права в области национального и международного туризма в целях удовлетворения широкого круга культурных и духовных потребностей человека [4]. Одним из направлений развития данной отрасли международного публичного права как раз и является, на наш взгляд, создание и развитие системы международных актов, выступающих в качестве регулятивной основы ГЧП в туризме.

Действующие международно-правовые источники, к сожалению, пока не содержат в достаточной мере сформулированных и оформленных необходимым образом стандартов, на основе которых возможно эффективное международное регулирование процессов осуществления ГЧП в сфере туризма. В наибольшей мере данную потребность удовлетворяют конвенционные и иные международные акты, разрабатываемые и реализуемые в рамках международных межправительственных организаций и международных межправительственных конференций, имеющих прямое отношение к туризму или определенным образом связанных с ним. В данном случае, как правило, объектом регулирования являются такие вопросы, как принципы международного туризма; статус участников туристской деятельности и опосредованным образом субъектов ГЧП; международно-правовая гармонизация и унификация правового регулирования туристской деятельности с участием как государства, так и частного бизнеса; международно-правовые способы защиты прав иностранных субъектов туристской индустрии, в том числе использование гарантий, предоставляемых межгосударственными соглашениями о защите их интересов; механизмы страхования иностранных инвестиций и урегулирования споров в сфере туризма.

К международным межправительственным организациям, разрабатывающим отдельные параметры международных стандартов осуществления ГЧП в сфере туризма, относятся Организация Объединенных Наций (ООН) и ряд специализированных учреждений, которые образуют такую структуру, как система ООН. Принятые ООН резолюции включают в себя вопросы по упрощению туристских формальностей; правовому регулированию положения иностранных туристов; обеспечению безопасности туристов и их имущества; техническому сотрудничеству в области международного туризма, а также по ряду других аспектов межгосударственного сотрудничества в данной области.

Одним из значимых актов ООН для развития ГЧП в туризме является Декларация «Использование туризма для достижения целей развития тысячелетия», принятая Генеральной ассамблеей ООН (сентябрь 2005 года) и призывающая к дальнейшей поддержке программы ST-EP (Устойчивый туризм в целях искоренения нищеты). Кроме того, в рамках ООН разработано «Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства». Оно распространяет свое действие также и на сферу туризма. В нем отмечается, что в отношении государственно-частного партнерства наблюдается тенденция прохождения странами определенных этапов, прежде чем программы станут эксплуатироваться в полной мере. Выделяются три этапа развития данного партнерства. На первом этапе происходит принятие политических решений, проверка соответствия действующему законодательству, формирование портфеля проектов, разработка базовых концепций, применение ранее накопленного опыта в других секторах, начало формирования рынка. На втором этапе осуществляется проведение реформы законодательства, публикация стратегических и практических руководящих принципов, создание специализированных структур, занимающихся проблемами государственно-частного партнерства, уточнение его правовых форм, стимулирование развития рынка, расширение портфеля проектов и охват других секторов, привлечение новых источников финансирования. На третьем этапе происходит создание полной, комплексной системы, устранение юридических барьеров,

уточнение и воспроизведение правовых форм государственно-частного партнерства, формирование гарантированного портфеля проектов, обеспечение долгосрочного политического консенсуса, использование всего арсенала источников финансирования, создание инвестиционного рынка для объектов и т.д. [5] Как мы видим, данный международный документ адресован, прежде всего, субъектам, создающим благоприятные внутригосударственные условия развития ГЧП, в том числе формирующим необходимую и достаточную национальную законодательную базу. Однако его положения могут быть использованы в качестве исходных ориентиров для создания и международно-правовой основы ГЧП в туризме. Следует также сказать еще об одном документе, разработанном в рамках ООН. Так, Экономический и Социальный Совет ООН, как один главных органов ООН, подготовил «Доклад о работе первой сессии группы специалистов по государственно-частному партнерству» [6]. Он содержит ряд рекомендаций, применимых для осуществления ГЧП в туризме.

Нельзя не заметить, что утвержденный статистической комиссией Организации Объединенных Наций Вспомогательный счет в туризме (ВСТ) является совместным проектом ряда межправительственных организаций и представителей туристической индустрии. Данный проект может рассматриваться в качестве одного из примеров ГЧП в процессе установления уже самой международной нормативной основы такого партнерства. ВСТ устанавливает ряд глобальных стандартов и определений, которые дают возможность измерить реальный вклад индустрии туризма в экономику с точки зрения доли туризма в ВВП, создания прямых рабочих мест и капитальных инвестиций. В соответствии с рекомендациями ООН ВСТ действует параллельно с системой национальной статистики. Он предоставляет систему сопоставимых на международном уровне данных, полученных в рамках национальной статистической системы. ВСТ впервые также ставит туризм в один ряд с другими, менее диверсифицированными секторами экономики. Разработка ВСТ дает возможность наладить сотрудничество между национальными туристскими администрациями, национальными статистическими учреждениями и центральными банками.

По значимости и влиянию на развитие туризма нет другой международной организации, равной Всемирной туристской организации (ЮНВТО). Ее деятельность охватывает все аспекты международного туризма: правовые, административные, экономические, финансовые, социальные, экологические, статистические, технические, кадровые.

Большое значение для развития процессов ГЧП в туризме, формирования ее международной нормативной базы, имеет сама структура ЮНВТО. В соответствии с Уставом члены ЮНВТО разделяются на следующие три категории: Действительные члены, Ассоциированные члены и Присоединившиеся члены. Статус Действительного члена доступен для всех суверенных государств. Статус Ассоциированного члена предоставляется всем территориям, не имеющим внешнеполитической самостоятельности. Территории могут стать Ассоциированными членами, если их кандидатуры предварительно одобрены правительством государства, несущим ответственность за их внешние отношения. В качестве присоединившихся членов выступает широкий круг частных организаций и компаний, непосредственно работающих в сфере туризма или в смежных с ней отраслях. К ним относятся авиакомпании и другие транспортные компании, гостиницы и рестораны, их ассоциации, туроператоры, турагентства, банковские учреждения, страховые компании, консультационные центры, издательские компании, учебные и научно-исследовательские институты, местные и региональные туристские советы и т.д. По существу, структура ЮНВТО представляет собой одну из моделей партнерства между государственным и частным секторами в сфере туризма. При этом данная модель предоставляет значительные полномочия присоединившимся членам, в том числе и области прототворческой деятельности ЮНВТО.

Присоединившиеся члены формируют три группы: Деловой совет ЮНВТО, Совет ЮНВТО по образованию и Оперативную группу ЮНВТО по управлению туристскими центрами. Так, членами Делового совета (ДС) ЮНВТО являются авиакомпании, гостиничные цепочки, туроператоры, торговые ассоциации, консалтинговые фирмы, рекламные агентства и образовательные учреждения. ДС использует партнерский подход к туризму. Данный подход рассматривается как метод, способствующий углублению интеграции государственного и частного секторов экономики, а также как модель достижения взаимопонимания между двумя секторами. В рамках реализации своих целей ДС ЮНВТО оказывает поддержку своим членам в расширении туристского бизнеса, укрепляя сотрудничество между представителями

туриндустрии, устанавливая контакты с соответствующими должностными лицами, развивая партнерство между туристскими и образовательными организациями, а также проводя специальные исследования для предприятий частного сектора.

В настоящее время ДС ЮНВТО реализует многочисленные проекты, направленные на расширение партнерства между государственным и частным секторами и достижение устойчивого сотрудничества между туристскими предприятиями. Эти проекты включают исследование факторов, влияющих на развитие туризма, методы управления, помогающие избежать перегруженности туристских объектов, поддержку малого и среднего бизнеса и внедрение новых технологий. ДС ЮНВТО осуществляет исследования в рамках вышеперечисленных проектов, реализуя в то же время программу ежегодных обследований, проводя сбор данных, публикацию результатов исследований и организацию конференций. Вся эта деятельность оказывает непосредственное воздействие на процессы подготовки качественных нормативных актов, принимаемых в рамках ЮНВТО.

ЮНВТО устанавливает международные стандарты измерения и отчетности в туристской деятельности. Ее рекомендации по туристской статистике были приняты Организацией Объединенных Наций в 1993 г., что привело к созданию единого языка туристской статистики и позволило туристским центрам сравнивать свои успехи с достижениями конкурентов. ЮНВТО предоставляет также самую обширную в мире статистику по туризму. Страны-члены, туристские компании, консалтинговые фирмы, университеты и средства массовой информации признают ЮНВТО в качестве наиболее полного и надежного источника глобальной туристской статистики и прогнозов в мире.

Существенную роль в создании международно-правовой основы ГЧП в туристской деятельности играют нормативные акты, принимаемые ЮНВТО. В частности, шестая сессия Генеральной ассамблеи ВТО (София, Болгария, 22 сентября 1985 г.) одобрила «Хартию туризма». Данный акт включает ряд положений, имеющих большое значение для развития ГЧП в туризме [7]. Так, в соответствии с Хартией государствам следует... расширять сотрудничество в области туризма..., уделять особое внимание молодежному туризму, туризму людей преклонного возраста и людей с физическими недостатками, защищать в интересах настоящего и будущих поколений туристскую среду... (ст. III и IV Хартии). В ст. IX закреплено положение о том, что необходимо оказывать содействие (можно трактовать как обязанность, прежде всего, государства) работникам в области туризма и поставщикам услуг для туризма путем предоставления им через соответствующие национальные и международные законодательства необходимых условий, позволяющих им: а) заниматься своей деятельностью при благоприятных условиях, без каких-либо помех или дискриминации; б) использовать общую и техническую профессиональную подготовку как внутри страны, так и за границей в целях обеспечения квалифицированными людскими ресурсами; в) сотрудничать между собой, а также с публичными властями через национальные и международные организации в целях улучшения координации их деятельности и улучшения качества предоставляемых ими услуг. Ст. VIII Хартии фиксирует положение, что работники в области туризма и поставщики услуг для туризма и путешествий могут внести положительный вклад в развитие туризма. Они должны придерживаться принципов Хартии и соблюдать любые обязательства, взятые на себя в рамках их профессиональной деятельности, обеспечивая высокое качество предоставляемого туристского продукта.

Одним из важных инструментов нормативного регулирования процесса организации ГЧП в сфере туризма является Глобальный этический кодекс туризма. Кодекс принят Генеральной ассамблеей ВТО в октябре 1999 г. в г. Сантьяго (Чили). В нем освещаются такие вопросы, как обязательства акционеров в туристском развитии; права работников и предпринимателей в туристской индустрии. Подтверждая и развивая цели, изложенные в ст. 3 Устава Всемирной туристской организации, Глобальный этический кодекс туризма провозгласил 10 принципов-статей. В качестве значимых составляющих международно-правовой основы осуществления ГЧП в сфере туризма выступают положения ряда его статей, в том числе ст. 6 «Обязанности участников туристского процесса», ст. 9 «Права работников и предпринимателей туристской индустрии», ст. 10 «Реализация принципов Глобального этического кодекса туризма».

На 14-й сессии Генеральной ассамблеи ВТО была принята Сеульская декларация «Мир и туризм» (27 сентября 2001 г.). В Декларации содержится ряд немаловажных для развития ГЧП положений. В частности, в связи с тем, что развитие туристской индустрии обостряет конкуренцию туристских центров, требуется усиление мер безопасности и защиты туристов,

устранение ненужных административных или налоговых ограничений, поддержка малых и средних коммерческих организаций, на которые приходится значительная доля рабочих мест в туристской индустрии. Правительства и туристские компании должны принимать все меры для решения проблем, связанных с перегрузкой на транспорте, чрезмерным использованием дефицитных туристских ресурсов и производством отходов в популярных туристских центрах. Участники туристского процесса должны содействовать сохранению биологического разнообразия и контролю за источниками глобального потепления, так как эти факторы играют важную роль в устойчивом развитии туризма. Национальные туристские администрации и организации маркетинга туристских направлений в сотрудничестве с региональными и местными властями должны активно участвовать в создании комплексных баз данных в качестве открытой инфраструктуры для туристского электронного бизнеса.

В Осакой декларации Тысячелетия, принятой Генеральной ассамблеей ВТО (1 октября 2001 г.), отмечается, что туристская индустрия превратилась в один из ведущих секторов экономики. Она стала неотъемлемым элементом потребительских моделей и социального поведения значительной доли населения большинства стран. Декларация призывает к сохранению культурного и природного наследия на основе туризма. В ней подчеркивается, что Глобальный этический кодекс туризма является прочным фундаментом для развития ответственного и устойчивого туризма. Декларация отмечает, что туризм на основе принципов устойчивого развития является действенным способом эффективного разрешения экологических проблем, улучшения культурных и природных ресурсов при одновременном создании рабочих мест и обеспечении экономического роста. При этом туризм должен иметь не только коммерческую ценность, но также должен способствовать личностному росту и усилению общественных норм и ценностей. По существу, положения данной декларации определяют основные направления развития ГЧП в сфере туризма в настоящее время.

Примечания:

1. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships // European Commission Directorate-General Regional Policy. March 2003. P. 16.
2. Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of the European Communities. Brussels, 30.04.2004.
3. Байков Е.В. Государственно-частное партнерство как один из основных факторов динамического развития туристской отрасли // Вестник национальной академии туризма. 2009. № 2 (10). С. 17.
4. Рябцев А.А., Тутинас В.А., Тутинас Е.В. К проблеме формирования международного туристского права // Вестник СГУТиКД. 2011. № 3 (17). С. 291; Grigoryan C.A., Ryabtsev A.A. International security experience in tourism // European researcher. 2010. № 1. P. 64–68.
5. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк; Женева, 2008. С. 9.
6. Доклад о работе первой сессии группы специалистов по государственно-частному партнерству. Экономический и Социальный Совет ООН. ECE/CECI/PPP/2008/2, 14 March 2008.1.
7. Рябцев А.А., Тутинас В.А., Тутинас Е.В. Правовое регулирование туристско-рекреационной деятельности (учебное пособие). Сочи: РИЦ СГУТиКД, 2011. С. 86-87.

International Legal Platform of Public and Private Partnership in Tourism

¹ Vyacheslav A. Tutinas

² Evgeniya V. Tutinas

¹⁻² Sochi State University, Russia

¹ PhD (Legal), Professor

² PhD (Legal)

Abstract. The article analyses the certain aspects of international legal platform of public and private partnership in tourism and the role of international organizations in this process, characterizes the number of international acts, which regulations stipulate the relations, arising in the context of partnership between public and private sectors of travel industry.

Keywords: international legal platform, public and private partnership, tourism.

UDC 340