

УДК 332.642

Воздействие процессов глобализации на формы и методы государственного регулирования развития туризма

¹ Галина Алексеевна Карпова

² Мария Викторовна Сигова

³ Иван Валерьевич Никифоров

¹ Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, Россия
доктор экономических наук, профессор

² Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, Россия
доктор экономических наук, профессор

³ Санкт-Петербургский государственный инженерно-экономический университет, Россия
кандидат экономических наук

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы развития туризма в современных условиях. Проанализированы кластерный подход в развитии туристских дестинаций и особенности становления ОЭЗ ТРТ. Предложены методы совершенствования системы государственной поддержки развития туризма в России.

Ключевые слова: сфера туризма; туристский кластер; особая экономическая зона туристско-рекреационного типа.

Введение. Действующие сегодня тенденции глобализации определяются вектором геоэкономического развития стран. В этих условиях развитие отраслей сферы услуг в особенности зависит от колебаний международных финансово-экономических систем. Для каждой конкретной отрасли или предприятия это означает повышение рисков хозяйственной деятельности. Данные предпосылки актуальны и для развития сферы туризма. Основными задачами органов государственного управления становится выработка компетентной туристской политики, позволяющей предприятиям отрасли снижать риски деятельности за счет целенаправленных действий государственного аппарата, направленных на устойчивое развитие сферы туризма.

В то же время глобализация является одной из определяющих тенденций развития рынка туристских услуг в России. Предприятия российской сферы туризма расширяют свои партнерские отношения с коллегами из других стран; многие международные корпорации, деятельность которых так или иначе связана с отраслями сферы туризма, стараются наладить контрактные отношения в России; международные гостиничные сети вкладываются в строительство и развитие своих гостиниц; крупные операторы открывают свои представительства. Это способствует росту качественного предложения, развитию туристской инфраструктуры и, как следствие, увеличению туристского потока в Россию.

Однако, несмотря на наличие богатых и обширных туристско-рекреационных ресурсов, РФ не является одной из ведущих мировых туристских дестинаций, что в основном – результат слабости материально-технической базы приема туристов. Поэтому активизация международных отношений в сфере туризма также является прямой угрозой для развития российской туристской индустрии. Речь идет, к примеру, о развитии национальных гостиничных сетей, которые не всегда могут составить конкуренцию международным корпорациям.

Вступление России в ВТО обостряет вопросы защиты национальных интересов в сфере туризма и требует выработки определенных экономико-правовых мер государственной поддержки. Для этого необходимо определиться, каким образом наиболее эффективно государство сможет поддерживать и регулировать развитие сферы туризма.

Некоторые развивающиеся государства, специализирующиеся на рекреационном обслуживании, несмотря на наличие собственных государственных органов регулирования туристской деятельности, по сути, вовлечены в транснациональную модель управления туристским хозяйством. Данная модель основывается на доминирующей роли крупного международного капитала, управляемого из единого финансового центра с целью вовлечения в туристское использование рекреационных ресурсов, рабочей силы и

инфраструктуры различных государств. Приток капитала позволяет использовать естественные преимущества природных рекреационных ресурсов, однако основная часть туристских поступлений достается иностранным инвесторам. Естественно, что в России необходимы определенные меры государственного вмешательства, чтобы не допустить такого развития ситуации.

При этом в стадии бурного роста туристский бизнес РФ остро нуждается в эффективных мерах государственной поддержки. К примеру, именно государственная политика в области туризма призвана решить главную проблему рынка гостиничных услуг РФ – недостаток качественного предложения. Особенно актуальным вопрос господдержки туризма и гостиничного бизнеса РФ становится в свете предстоящих крупных международных событий, запланированных к проведению в России в ближайшие годы.

Следует отметить, что с точки зрения экономической теории и реальной практики экономического регулирования представляется устаревшим понятие «невидимой руки» А. Смита, неадекватное современным меняющимся экономическим условиям. Необходимо выделять объективно-субъективные регуляторы, определяющие темпы, динамику экономического развития, а также макроэкономические пропорции национальной экономики. К таким регуляторам, выполняющим функцию «невидимой руки» в современном мире, следует отнести:

- новую архитектуру финансовых институтов как в мире, так и в отдельном государстве, формирующих пропорции в развитии реального и денежного секторов;
- правовое обеспечение управления, планирования и регулирования финансовых рынков с целью развития реального сектора и восстановления его преимуществ в соревновании с виртуальным;
- смещение ценностей общественного спроса от материального потребления в сторону насыщения спроса постматериальными ценностями.

В последние годы государство также активно пропагандирует кластерный подход на основе государственно-частного партнерства как ключевой механизм развития многих отраслей в России и в том числе сферы туризма. Этот механизм в первую очередь нацелен на реализацию туристско-рекреационного потенциала РФ.

В настоящее время система управления туризмом в большинстве стран носит преимущественно территориальный характер с возможностями воздействия на отраслевое развитие страны. На территории РФ развиваются 14 особых экономических зон туристско-рекреационного типа (ОЭЗ ТРТ).

1. «Гранд Спа Юца» в Ставропольском крае.
2. «Алтайская долина» в Республике Алтай.
3. «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае.
4. «Куршская коса» в Калининградской области.
5. «Байкальская гавань» в Республике Бурятия.
6. «Ворота Байкала» в Иркутской области.
7. О. Русский Владивостокского городского округа Приморского края.

В соответствии с последними изменениями, внесенными в ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ», еще 7 ОЭЗ ТРТ объединены в туристский кластер на Северном Кавказе, где планируется создать горноклиматический курорт и развивать горнолыжный и лечебно-оздоровительный туризм. Данное решение является противоречивым: с одной стороны, Северный Кавказ действительно обладает богатыми туристско-рекреационными ресурсами для развития горнолыжных и бальнеологических курортов, с другой стороны, нестабильная политическая обстановка, высокий уровень преступности, культурные особенности мусульманского населения республик Северного Кавказа существенно снижают туристско-рекреационный потенциал региона [1].

В настоящее время в большинстве ОЭЗ идет процесс разработки плана территорий и схем инженерной инфраструктуры, а также создания инфраструктуры, необходимой для деятельности предприятий туристской индустрии. Он финансируется из федерального, регионального и местного бюджетов.

Следует отметить, что по прогнозам специалистов ОАО «Особые экономические зоны», только спустя 15–20 лет государственные и частные инвестиции, вложенные в развитие ОЭЗ, вернутся в бюджеты компаний, региона и страны в целом. Такие сроки окупаемости не приемлемы для большинства инвесторов, в результате чего на данный

момент ведущие мировые гостиничные корпорации не планируют деятельность на территории ОЭЗ ТРТ. Вероятно, именно в связи со столь длительным сроком окупаемости инвестиций, вложенных в развитие ОЭЗ, в конце 2011 года были внесены поправки в ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ», предусматривающие в частности увеличение срока существования ОЭЗ с 20 до 49 лет.

Ввиду прогнозируемых больших сроков окупаемости проектов в ОЭЗ вопрос о целесообразности одновременного запуска такого количества зон остается открытым. Поскольку строительство сопутствующей инфраструктуры в зонах проводится за счет средств госбюджета, в настоящее время происходит своего рода «рассредоточение» государственных средств. Единовременное развитие двух-трех ОЭЗ ТРТ позволило бы сконцентрировать больший объем денежных средств в рамках одной зоны, что способствовало бы более быстрому ее развитию. Больший объем инвестируемых средств позволил бы более тщательно подготовить Концепцию создания и развития туристско-рекреационной деятельности на территории зоны, а также ускорить процесс строительства сопутствующей инфраструктуры, разработать бренд территории и рекламную кампанию по продвижению данного бренда на российском и мировом туристских рынках. Создание бренда и его продвижение способствовали бы формированию туристского спроса и повышению инвестиционной привлекательности дестинации.

К тому же необходимо пересмотреть налоговые льготы, предоставляемые резидентам ОЭЗ (например, снизить налог на прибыль). Так, в частности, последние изменения в законодательстве об ОЭЗ предусматривают для резидентов туристских кластеров нулевую ставку по налогу от деятельности, осуществляемой в ОЭЗ, при уплате в федеральный бюджет и не выше 13,5 % – при уплате в региональный бюджет.

Таким образом, создание ОЭЗ ТРТ и предоставление разного рода льгот нацелены на привлечение инвестиций в туристскую индустрию и, как следствие, развитие внутреннего и въездного туризма в РФ. Приток инвестиций в гостиничный бизнес сократит дефицит гостиничных предприятий, что позволит в большей степени удовлетворять спрос на гостиничные услуги.

Однако практически все налоговые преференции, полагающиеся резидентам ОЭЗ ТРТ, могут быть предоставлены региональными и местными властями вне ОЭЗ в соответствии с налоговым законодательством РФ. Таким образом, меры государственной поддержки и регулирования рынка туристских услуг РФ требуют дальнейшей доработки и увеличения финансирования сферы туризма, в частности, в вопросах создания сопутствующей инфраструктуры на территории ОЭЗ.

Государственное регулирование туристской деятельности в РФ осуществляется посредством разработки государственной политики в области туризма, которая находит отражение в различных Федеральных целевых программах (далее – ФЦП) и Стратегиях развития на краткосрочную и долгосрочную перспективы. В связи с этим остановимся на последних законодательных нововведениях, связанных с развитием кластерного подхода в области туризма в РФ и внедрением новой системы классификации гостиниц.

В соответствии со статьей 3 Федерального Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в редакции Закона от 01.07.2011 N 169-ФЗ) государство признает «туристскую деятельность одной из приоритетных отраслей экономики РФ» [2]. Одной из основных целей государственного регулирования туристской деятельности является «развитие туристской индустрии, обеспечивающей потребности граждан при совершении путешествий, создание новых рабочих мест, увеличение доходов государства и граждан РФ, развитие международных контактов, сохранение объектов туристского показа, рациональное использование природного и культурного наследия» [2].

Федеральным органом исполнительной власти, регулирующим деятельность гостиничной индустрии в РФ, является Федеральное агентство по туризму (Ростуризм) [3] при Министерстве спорта, туризма и молодежной политики РФ [4]. На него возложены функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере туризма. Ростуризм осуществляет работу по установлению и поддержанию благоприятного инвестиционного климата в регионах России с целью привлечения в них инвесторов для развития туристской инфраструктуры и туризма на региональном рынке.

2 августа 2011 года Правительство РФ приняло Постановление №644 «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [5]. Данная ФЦП призвана на федеральном уровне решить вопросы, связанные с низким уровнем развития туристской индустрии.

Одной из основных задач ФЦП является «развитие туристско-рекреационного комплекса РФ» [5], для решения которой предполагается развить сеть туристско-рекреационных и автотуристских кластеров. Для улучшения инвестиционного климата регионов ФЦП также предписывает субсидирование процентных ставок по кредитам и займам, которые инвестор привлекает в российских кредитных организациях для инвестирования «объектов туристско-рекреационного использования с длительным сроком окупаемости» [5].

В последние годы государством активно пропагандируется кластерный подход на основе государственно-частного партнерства как ключевой механизм развития туризма в РФ. Формирование кластеров на территории России предусмотрено Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ № 1662-р 17 ноября 2008 года.

Туристско-рекреационные кластеры призваны реализовать туристско-рекреационный потенциал территории и, как следствие, повысить ее конкурентоспособность на туристском рынке РФ и мира за счет синергетического эффекта [6].

Формирование и развитие туристско-рекреационных кластеров предусмотрено ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» [5] и Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 06.12.2011 N 409-ФЗ) [1].

Гостиничные предприятия, являясь базовым элементом туристской индустрии дестинации, составляют основу для освоения туристско-рекреационного потенциала территории.

Следует отметить, что хотя ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» был принят 22.07.2005, понятие «особая экономическая зона туристско-рекреационного типа» (далее – ОЭЗ ТРТ) было введено лишь редакцией ФЗ от 03.06.2006 N 76-ФЗ. Положения, касающиеся ОЭЗ ТРТ, не были проработаны с должной тщательностью, в результате чего резиденты ОЭЗ ТРТ фактически лишены налоговых преференций [1].

Все налоговые льготы, которые могут получить резиденты ОЭЗ ТРТ, могут быть предоставлены региональными и местными властями вне данных территорий. В рамках действующего законодательства в области налогообложения региональные и местные власти уполномочены снижать ставки налогов на прибыль, на имущество, транспортного и земельного налогов. Подобные льготы предоставляются властями крупным инвесторам. Для получения налоговой льготы инвестор согласовывает инвестиционный проект с региональными и местными властями, демонстрируя экономическую выгоду проекта для региона и/или муниципалитета. Так, например, по данным ОАО «Особые экономические зоны», ставка налога на прибыль на территории ОЭЗ равняется 15,5–16 %. В соответствии с НК РФ ставка налога на прибыль составляет 20%, при этом 2% зачисляется в федеральный бюджет и 18 % – в региональный. Субъект федерации вправе понизить ставку до 13,5 %. Таким образом, прибавив 2 %, идущих в федеральный бюджет, инвестор может получить те же 15,5 %, что и в ОЭЗ [7, 1].

Налог на имущество устанавливается региональными властями и не может быть выше 2,2 % согласно НК РФ. На территориях ОЭЗ ставка налога на имущество равна 0 %, однако инвестор может получить освобождение от уплаты налога и вне ОЭЗ. В региональном законе может быть представлен перечень организаций, освобожденных от уплаты данного налога [1].

Налоговые льготы по земельному налогу находятся в компетенции муниципальных образований. На основании п. 2 ст. 387 НК РФ представительным органам муниципальных образований предоставлено право самостоятельно определять налоговые льготы: основания и порядок их применения, в т.ч. установление для отдельных категорий налогоплательщиков размера суммы, не облагаемой налогом [8]. Таким образом, местные власти могут освободить инвестора от уплаты земельного налога, как и на территории ОЭЗ [7].

Исключение составляет транспортный налог: резиденты ОЭЗ освобождаются от уплаты транспортного налога, когда региональные власти вне ОЭЗ могут снизить его до 10 руб./л.с.

Однако, будучи резидентом ОЭЗ, инвесторы получают другие существенные преимущества, повышающие инвестиционную привлекательность территорий в пределах ОЭЗ:

- Административный режим «одного окна». Подобный режим позволяет снизить бюрократические издержки: инвесторы приобретают возможность решать вопросы, находящиеся в ведении госструктур – от получения разрешения на строительство до предоставления бухгалтерской отчетности – на местах, не выезжая за пределы ОЭЗ.

- Создание инфраструктуры за счет средств государственного бюджета. В этом проявляется суть ГЧП в ОЭЗ: инвестор вкладывает деньги в развитие предприятий туристской индустрии, а государство финансирует строительство сопутствующей инфраструктуры, необходимой для обеспечения функционирования этих предприятий. В результате подобного симбиоза выгоды приобретают обе стороны. Инвестор получает необходимую инфраструктуру для реализации инвестиционного проекта, а именно: земельный участок необходимой площади с подведенными инженерными системами (электричеством, газом, водой, телекоммуникациями), а также развитую транспортно-логистическую инфраструктуру. Государство, в свою очередь, получает дополнительные рабочие места и доход за счет увеличения числа налогоплательщиков и налогооблагаемой базы.

Функции по заказу строительства инфраструктуры на территории ОЭЗ и управление ОЭЗ выполняет созданное в 2006 году ОАО «Особые экономические зоны» (его единственным акционером является государство), которое привлекает инвесторов и отбирает лучшие проекты для реализации [9].

- Возможность покупать земельные участки по сниженной цене. Инвестор приобретает право выкупа земельного участка под имеющимися на нем зданиями и сооружениями с момента ввода объекта в эксплуатацию (согласно федеральному законодательству). До этого инвестор выплачивает арендную плату в размере 2 % (в среднем) от кадастровой стоимости участка.

- Защита резидентов от неблагоприятных изменений в налоговом законодательстве гарантируется РФ.

С точки зрения перспектив развития сферы туризма в России в условиях глобализации необходимо отметить, что туризм следует рассматривать с точки зрения развития и управления на контролируемой, комплексной и устойчивой основе, с учетом применения основных принципов планирования. Подобный подход возможен лишь при условии применения территориально-отраслевого подхода к управлению и планированию туризма в регионе. Планирование развития туризма рекомендуется осуществлять на всех уровнях: международном, национальном, региональном, местном (локальном), а также в отношении конкретных районов и объектов. Национальное и региональное планирование закладывает основы для развития туризма страны и ее регионов.

Управление туризмом на основе планирования может создавать экономические, социальные и экологические преимущества, не вызывая деградации туристских ресурсов, сохраняя их для использования в будущем. Управление развитием туризма в регионе на плановой основе позволяет устанавливать тесные взаимосвязи между туризмом и другими секторами экономики, сочетать государственные интересы с интересами частных структур и местного населения.

В качестве основных требований к разработке программы действия или планов развития ОЭЗ ТРТ можно выделить пять основополагающих принципов: необходимость, единство, непрерывность, гибкость и точность.

- Принцип необходимости планирования означает повсеместное и обязательное применение планов при выполнении любого вида трудовой деятельности. Данный принцип особенно важен в условиях свободных рыночных отношений, т.к. его соблюдение соответствует современным экономическим требованиям рационального использования ограниченных ресурсов.

- Принцип единства планов предусматривает разработку общего или сводного плана социально-экономического развития дестинации. Единство планов предполагает общность

экономических целей и взаимодействие различных подразделений предприятия на горизонтальном и вертикальном уровнях планирования и управления.

- Принцип непрерывности планов заключается в том, что процессы планирования организации и управления являются взаимосвязанными между собой и должны осуществляться постоянно и без остановки. Непрерывность планирования означает постепенный переход от стратегического к тактическому, а от них – к оперативным планам, а также необходимое взаимодействие краткосрочных и долгосрочных планов. Непрерывность планирования позволяет сделать возможным постоянный контроль, анализ и модификацию планов при изменении как внутренней, так и внешней среды.

- Принцип гибкости планов предполагает возможность корректировки и координации планово-экономической деятельности. В условиях рынка возможны значительные изменения действующих цен и тарифов, колебание спроса, которые ведут к соответствующим поправкам в планах. В связи с этим все планы, как это принято в мировой практике, должны содержать резервы. При соблюдении этого требования необходимо планировать величину или размер таких резервов.

- Принцип точности планов определяется многими как внутренними факторами, так и внешней средой. Главным образом точность определяется применяемыми методами планирования. При оперативном или краткосрочном планировании требуется более высокая степень точности показателей, при стратегическом или долгосрочном – можно ограничиться выбором общей цели и составлением приближенных расчетов.

Заключение. Весь процесс планирования можно разделить на две основные стадии: разработка стратегии развития ОЭЗ ТРТ (стратегическое планирование) и определение тактики реализации выработанной стратегии (оперативное и тактическое планирование).

Стратегическое планирование является связующим звеном между основополагающей стратегией и краткосрочным, детальным планированием. Сущность понятия «стратегическое планирование» состоит в разработке целевых ориентиров развития туризма на конкретной территории и определении необходимых для их достижения ресурсов, формировании политики, направленной на мобилизацию и рациональное использование этих ресурсов. В совокупности с кластерным подходом это позволяет:

- 1) получить представление о состоянии туристской системы и уровне решения существующих проблем в конкретный период времени;
- 2) спроецировать на будущее тенденции в развитии как туризма в целом, так и конкретной туристской дестинации;
- 3) наметить стратегические цели;
- 4) увязать стратегические цели с объемом и структурой ресурсов;
- 5) объединить в единое целое федеральные и региональные программы по развитию ОЭЗ ТРТ.

Примечания:

1. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 06.12.2011 N 409-ФЗ). [Электронный ресурс]. (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=123058;fld=134;dst=4294967295;from=121309-8>).

2. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 01.07.2011 N 169-ФЗ). [Электронный ресурс]. (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=115996>).

3. Федеральное агентство по туризму. [Электронный ресурс]. (<http://www.russiatourism.ru/>).

4. Министерство спорта, туризма и молодежной политики РФ. [Электронный ресурс]. (<http://minstm.gov.ru/>).

5. Постановление «О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)». [Электронный ресурс]. (http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_181225.html).

6. Кластерный подход к позиционированию в туризме. Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. [Электронный ресурс]. (<http://www.uecs.ru/marketing/item/423-2011-05-23-10-00-04>).

7. Гарант. Налоговый кодекс Российской Федерации (с изменениями и дополнениями). [Электронный ресурс]. (<http://base.garant.ru/10900200/>).
8. Министерство финансов РФ. Письмо от 28 марта 2012 года N 03-05-06-02/27 «О предоставлении налоговых льгот по земельному и транспортному налогам». [Электронный ресурс]. (<http://www.akdi.ru/scripts/normdoc/smotri.php?z=2931>).
9. ОАО «Особые экономические зоны». [Электронный ресурс]. (<http://www.oao-oez.ru/>).

UDC 332.642

Globalization Impact on Types and Methods of Government Control of Tourism Development

¹Galina A. Karpova

²Mariya V. Sigova

³Ivan V. Nikiforov

¹ Saint-Petersburg State University of engineering and economics, Russia
Dr. (Economy), Professor

² Saint-Petersburg State University of engineering and economics, Russia
Dr. (Economy), Professor

³ Saint-Petersburg State University of engineering and economics, Russia
PhD (Economy)

Abstract. The article deals with the problems of tourism development in the current context, analyses cluster approach to tourists destinations development and features of SEZ of tourist-recreational type establishment, offers methods for improvement of government assistance of tourism development in Russia.

Keywords: travel industry; tourist cluster; Special Economic Zone of tourist-recreational type.