

Инновационная модель управления предпринимательством в сфере туризма в регионах России (на примере Республики Марий Эл)

© 2014 Полухина Анна Николаевна

доктор экономических наук, профессор

Поволжский государственный технологический университет

424000, г. Йошкар-Ола, пл. Ленина, д. 3

E-mail: poluhinaan@marstu.net

Описывается инновационная модель управления предпринимательством в сфере регионального туризма на примере Республики Марий Эл. В основе предложенной модели - системы финансового регулирования структурных элементов сферы туризма. Фундаментом для разработки модели послужили многолетние совместные исследования автора статьи и М.В. Талалаева в области практики сферы туризма Республики Марий Эл. Большая часть структурных элементов разработанной модели уже внедрена либо находится в процессе внедрения.

Ключевые слова: сфера туризма, предпринимательство, модель управления, финансовое регулирование.

Анализ развития сферы туризма в Российской Федерации, в регионах Приволжского федерального округа и в Республике Марий Эл, в частности, позволяет выявить актуальную проблему несовершенства существующих моделей управления сферой туризма на государственном уровне. Целью статьи полагаем изучение возможности разработки и внедрения новой модели управления предпринимательством в сфере туризма, инновационной по своим подходам и способам реализации.

Стоит отметить, что в мировой практике выделяются три основные модели управления сферой туризма. В первом случае государственный орган, в чью компетенцию входит развитие сферы туризма, отсутствует. Данная модель характерна для стран с развитой отраслью туризма, когда регулирование осуществляется с помощью принципов рыночной самоорганизации, либо - с совершенно неразвитой сферой туризма, когда на государственном уровне принимается решение о полном сокращении бюджетных расходов на содержание управленческого аппарата, а также на реализацию мероприятий поддержки сферы туризма. В качестве такого примера можно привести события 1997 г. в Соединенных Штатах Америки, когда произошла ликвидация административной единицы при Правительстве США, отвечавшей за развитие туризма. Причинами послужили необходимость сокращения государственных расходов на содержание аппарата, а также достаточное развитие отрасли, которое может совершенствоваться самостоятельно, без участия государства¹. На взгляд автора, эта модель является примером наивысшей фор-

мы развития предпринимательства в туризме, когда государству не приходится нести расходы, связанные с развитием сферы туризма. В данном случае финансовое регулирование практически не осуществляется или осуществляется лишь косвенно (например, путем установления размеров пошлин, связанных с открытием предпринимательской деятельности в сфере туризма).

Во втором случае модель управления развитием сферы туризма предусматривает наличие самостоятельного авторитетного государственного органа управления, отвечающего за координацию действий в вопросах развития сферы туризма. Сфера туризма является достаточно многогранной и требует применения межведомственного или междисциплинарного подходов. Вопросы, связанные со сферой туризма, могут рассматриваться с точки зрения экономики, культуры, спорта, экологии, национальностей, промышленности, дорожного хозяйства, транспорта и т.п. Исходя из этого при реализации данной модели создается единый орган, курирующий развитие сферы туризма. Такой подход характерен для стран, где сфера туризма - одна из основных отраслей экономики, формирующих доходную часть бюджета. Важной особенностью данной модели является выделение значительных средств из бюджета на реализацию мероприятий по развитию сферы туризма. Наиболее актуальны в таких моделях мероприятия, направленные на развитие инфраструктуры туризма, в том числе с привлечением средств частных инвесторов, а также маркетинговые и информационные мероприятия. Такие государства проводят активную информационную политику за ру-

бежом. Для Российской Федерации наиболее яркими примерами подобной модели могут служить Турция, Египет, Тунис, Кипр, Греция. При этом отметим, что государства с такими моделями управления зачастую невозможно отнести к экономически развитым.

В третьем случае государственный орган, отвечающий за развитие сферы туризма, входит в состав каких-либо отраслевых министерств. В большинстве государств, применяющих данную модель, министерства, осуществляющие координацию деятельности в сфере туризма, имеют экономический уклон (например, Италия, Испания, Франция).

Проблема Российской Федерации заключается в том, что до 2012 г. вопросами развития сферы туризма как на федеральном уровне, так и в большинстве регионов занималось Министерство физической культуры и спорта. По мнению специалистов, «наличие министерства, которое занимается в первую очередь спортом и физической культурой, а лишь потом вопросами туризма, явно недостаточно для решения проблемы комплексного развития системы туризма, представляющей собой межотраслевой социально-экономический комплекс со сложной структурой и множеством компонентов, а поэтому нуждающейся в координации и регулировании как никакой другой сектор экономики»²². В 2012 г. координация развития сферы туризма была закреплена за Министерством культуры Российской Федерации. Тенденция передачи ведения вопросов, связанных с туризмом, министерствам культуры наблюдается и на региональном уровне. По нашему мнению, данная мера является «полумерой» и не приведет к кардинальным изменениям в развитии сферы туризма, хотя определенные положительные тенденции наблюдаться будут, поскольку культура имеет большее отношение к сфере туризма, нежели спорт.

При выборе оптимальной модели управления туризмом авторская позиция совпадает с позицией экспертов Всемирной туристской организации, которые считают, что развитием туризма должен заниматься отдельный орган государственной власти. Это укрепит приоритетность задач и значимость данного сектора в государственной структуре. Таким образом, из трех предложенных моделей в условиях становления сферы туризма в качестве самостоятельной экономической отрасли наиболее эффективной мы считаем вторую модель. В данный момент на федеральном и региональном уровнях в Российской Федерации преобладает третья модель управления сферой туризма.

Новая модель, которая предложена для внедрения как модель управления сферой туризма в РФ, является инновационной по своей сути для России, так как предлагает сфокусироваться на финансовом регулировании данной сферы. В 2013 г. была защищена кандидатская диссертация М.В. Талалаевым в г. Казани (руководитель - А.Н. Полухина), в которой соискатель подробно рассматривает тенденции и перспективы финансового регулирования предпринимательства³ в регионах России. Полагаем, что сфера туризма - одна из немногих, где можно разработать, внедрить и сфокусироваться на новой модели управления. Рассмотрим эту модель (которую предлагаем назвать «Структурная модель управления развитием предпринимательства») более подробно.

Данная модель объединяет в себе все структурные элементы, участвующие в финансовом регулировании сферы туризма, за исключением бюджетов внебюджетных фондов и Центрального банка Российской Федерации. Указанный факт обусловлен отсутствием объективных механизмов воздействия регионов при развитии сферы туризма на эти структурные единицы. Так, увеличение ставок тарифов страховых взносов, отчисляемых во внебюджетные фонды, до 34 % повлекло за собой серьезные изменения в показателях, характеризующих социально-экономическое развитие сферы предпринимательства. Учитывая, что подобные решения принимаются на федеральном уровне и имеют действие на территории всех субъектов Российской Федерации, у регионов отсутствует возможность корректировки данных механизмов финансового регулирования. Схожая ситуация наблюдается, по нашему мнению, и с Центральным банком Российской Федерации. Изменение ставки рефинансирования должно напрямую влиять на кредитную политику банковского сектора, но, как и в первом случае, роль регионов в воздействии на принятие подобных решений минимальна.

Инновационная модель отражает в себе специфику бюджетной системы Российской Федерации и порядок утверждения бюджетов на различных уровнях (федеральном, региональном, местном). Основной нормативный правовой акт, определяющий бюджетную и налоговую политику территории, состоит из доходной и расходной частей. Об эффективности финансового регулирования сферы туризма в общих чертах, на наш взгляд, можно судить в случае превышения совокупных доходов, полученных за отчетный период, над расходами, направленными на развитие данной сферы. В расходной части бюджета отражаются мероприятия, посредством кото-

рых происходит развитие сферы туризма, объем средств, которые предусмотрено направить на реализацию этих мероприятий, и главный распорядитель средств соответствующего уровня бюджета. Данные мероприятия утверждаются отдельным нормативно-правовым актом на соответствующем уровне.

Таким образом, через утверждаемые нормативно-правовые документы, в которых определены инструменты финансового регулирования сферы туризма, и происходит распределение бюджетных средств. Кроме того, моделью предусмотрено регулирование развития предпринимательства в сфере туризма без государственных расходов, что становится возможным, например, при предоставлении налоговых льгот. Модель также предусматривает наличие пяти основных участников туристского рынка (или конечных объектов), на которых направлено действие инструментов финансового регулирования - это предприятия сферы туризма, объекты инфраструктуры туризма, создаваемые при государственном участии, организации, образующие инфраструктуру поддержки предпринимательства в сфере туризма (общественные, с государственным участием, частные), частные инвесторы и, наконец, граждане. Налоговые и иные поступления от данных структурных элементов или от их использования (в случае объектов инфраструктуры) войдут в состав доходной части бюджетов различных уровней. Таково наше представление об общей модели управления развитием предпринимательства в сфере туризма посредством финансового регулирования.

Стоит отметить, что каждый регион самостоятельно определяет механизмы финансового регулирования сферы туризма в пределах своих полномочий, определенных федеральными нормативными правовыми актами. Нами разработана поэтапная система мероприятий, направленных на развитие сферы туризма в Республике Марий Эл. Данная система мероприятий соответствует предложенной модели управления сферой туризма посредством финансового регулирования, практически полностью раскрывает региональные полномочия в вопросах финансового регулирования предпринимательства в сфере туризма. Описанные механизмы нашли отражение в работе министерств и ведомств Республики Марий Эл, учебных заведений, в работе предприятий и организаций сферы туризма и смежных с ним отраслей.

Рассмотрим предложенную систему более подробно. Система состоит из шести логически обособленных этапов.

На первом - "структурно-организационном" - этапе происходит формирование органов государственной власти, курирующих сферу туризма. В 2010-2012 гг. в Республике Марий Эл произошло расширение численности сотрудников отдела туризма Министерства физической культуры, спорта и туризма Республики Марий Эл. В то же время, на наш взгляд, более динамичного развития сферы внутреннего и въездного туризма можно добиться в случае выделения органа, курирующего данную сферу, в самостоятельную структурную единицу исполнительной власти, например, в департамент.

В 2011 г. распоряжением Правительства Республики Марий Эл от 19 июля 2011 г. № 440-р "О рабочей группе по развитию внутреннего и въездного туризма в Республике Марий Эл" создана одноименная рабочая группа. Этот совещательный орган, по сути, является единственным экспертным сообществом в области туризма в республике. Непосредственное отношение к данному этапу имеет расширение перечня организаций инфраструктуры поддержки предпринимательства в сфере туризма. Так, существовавший в форме некоммерческого партнерства "Информационный, туристский, культурный и деловой центр Республики Марий Эл" было предложено преобразовать в автономную некоммерческую организацию. При такой организационно-правовой форме, во-первых, в состав учредителей могут быть включены органы государственной власти, т.е. государство сможет контролировать деятельность организации, во-вторых, не произойдет дополнительной нагрузки на расходную часть бюджета (центр будет осуществлять самостоятельную хозяйственную деятельность, что не свойственно регионам Российской Федерации, где деятельность подобных центров финансируется за счет бюджетов), в-третьих, появится возможность участия в мероприятиях государственной поддержки, что положительно скажется на финансовом состоянии организации.

Учитывая дотационную структуру бюджета Республики Марий Эл, считаем целесообразным привлечение максимального объема средств федерального бюджета на софинансирование мероприятий, реализуемых в рамках поддержки предпринимательства в сфере туризма. С этой целью нами проведен анализ действующих на федеральном уровне механизмов поддержки предпринимательства в части софинансирования строительства капитальных объектов.

Так, в рамках действующего постановления Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 г. № 178⁴ и с учетом уровня софинан-

сирования, установленного для Республики Марий Эл приказом Минэкономразвития России от 10 мая 2012 г. □ 269⁵ (на 1 руб. средств республиканского бюджета софинансирование составляет 4 руб. средств федерального бюджета), было внесено предложение о строительстве объекта инфраструктуры поддержки бизнеса. Руководством республики было принято решение о строительстве нового бизнес-инкубатора в г. Йошкар-Оле - столице Республики Марий Эл - общей сметной стоимостью более 137,0 млн руб. По нашему мнению, данный механизм привлечения федеральных бюджетных средств в регион является весьма эффективным финансовым инструментом при том, что для многих субъектов установлен аналогичный Республике Марий Эл уровень софинансирования в размере один к четырем.

На втором - "подготовительном" - этапе необходимо упорядочение информации о развитии сферы туризма на уровне региона. Сбор информации может осуществляться как органом, курирующим развитие сферы туризма в регионе, так и иными организациями в зависимости от целей мониторинга сферы туризма и финансовых возможностей региона. В Республике Марий Эл Министерством физической культуры, спорта и туризма, муниципальными образованиями проведена значительная работа по сбору и систематизации информации о состоянии сферы туризма, о проектах, реализуемых или планируемых к реализации в сфере туризма, и пр., что послужило основой для перехода к третьему и последующим этапам предложенной системы. Кроме того, был оформлен государственный заказ на статистическую обработку данных о работе предприятий сферы туризма. На наш взгляд, для регионов с достаточной финансовой самостоятельностью целесообразно привлечение профессиональных маркетологов для исследования процессов, происходящих в сфере туризма, и подготовки соответствующей информации.

Третий этап - "нормотворческий подготовительный" - предшествует основному нормотворческому этапу. Представляется, на данном этапе должны быть заложены теоретические основы функционирования сферы туризма на региональном уровне - создан единый понятийный аппарат, определены полномочия органов власти, описан методический инструментарий сферы туризма, и пр. В рамках третьего этапа принято распоряжение правительства Республики Марий Эл от 31 августа 2011 г. □ 529-р "Об определении уполномоченного органа государственной власти Республики Марий Эл по аккредитации организаций, осуществляющих классификацию

объектов туристской индустрии", а также ряд внутренних документов в области безопасности туризма. Кроме того, на заседаниях рабочей группы по развитию внутреннего и въездного туризма были внесены предложения по разработке и внедрению программ обучения и повышения квалификации кадров, работающих в сфере туризма. По нашему мнению, реализации данного этапа на уровне органа, курирующего развитие сферы туризма, не было уделено достаточного внимания, что повлияло на отсутствие единого информационного пространства в региональной туристической сфере. Этот факт отмечают и специалисты сферы туризма.

На четвертом этапе путем принятия нормативных правовых актов формируются реальные механизмы управления предпринимательством в сфере туризма посредством финансового регулирования. Данный этап является основным. В рамках его реализации регионы самостоятельно утверждают инструменты финансового регулирования и определяют порядок их применения.

В Республике Марий Эл на четвертом этапе реализованы следующие мероприятия:

1. 24 декабря 2010 г. Постановлением Правительства Республики Марий Эл □ 359 утверждена республиканская целевая программа по развитию туризма в Республике Марий Эл до 2016 г. Этот документ является основным документом, определяющим развитие данной сферы на территории республики. В программе отражены результаты анализа, проведенного в настоящем исследовании и определившего необходимость утверждения документа нормативно-правового характера.

2. 19 июля 2011 г. подписано распоряжение Правительства Республики Марий Эл □ 439-р "О мерах государственной поддержки туризма в Республике Марий Эл". Этим документом определена необходимость разработки финансово-экономических механизмов поддержки сферы туризма. По нашему мнению, данное решение последовало ввиду отсутствия реальных результатов от реализации мероприятий республиканской целевой программы по развитию туризма. Принятая программа имеет схожую с федеральной целевой программой развития туризма структуру и носит, скорее, информативный характер. В программе содержится перечень мероприятий, а также проектов, которые реализуются на территории республики. Задекларированы объем и источники финансирования данных мероприятий. Средства из республиканского бюджета на реализацию мероприятий программы не выделяются, поскольку не определен порядок расходования бюджетных средств. На наш взгляд,

программа требует существенной доработки в части совершенствования механизмов финансовой поддержки предприятий сферы туризма.

3. Постановлением Правительства Республики Марий Эл от 7 сентября 2011 г. □ 285 “Об утверждении Положения о порядке и условиях предоставления субсидий субъектам инвестиционной деятельности, реализующим инвестиционные проекты в сфере туризма” определен порядок и объемы предоставления субсидий. Субсидии предоставляются субъектам инвестиционной деятельности, реализующим инвестиционные проекты в сфере туризма и заключившим кредитный договор или договор лизинга на приобретение оборудования, в размере 2/3 рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

4. 1 сентября 2011 г. утверждена республиканская целевая программа по развитию малого и среднего предпринимательства в Республике Марий Эл до 2020 г. В данной программе отражены конкретные механизмы финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, которыми на общих основаниях могут воспользоваться и предприятия, осуществляющие деятельность в сфере туризма. Общий объем финансирования Программы составляет около 1,3 млрд руб. средств республиканского и федерального бюджетов, в том числе 178,8 млн руб. в 2012 г. В качестве приоритетных направлений в 2012 г. определены строительство и оснащение бизнес-инкубатора в г. Йошкар-Оле, предоставление поручительства (гарантий) по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства, содействие в развитии лизинга оборудования и модернизации производства, предоставление микрозаймов, развитие инновационной деятельности, софинансирование муниципальных программ развития субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечение деятельности бизнес-инкубаторов, грантовая поддержка начинающих деятельность субъектов малого и среднего предпринимательства, информационная поддержка, а также проведение традиционного республиканского конкурса “Предприниматель года”.

5. Предложения по введению на территории республики налоговых льгот для предприятий, осуществляющих деятельность, а также реализующих инвестиционные проекты в сфере туризма, нашли отражение в Законе Республики Марий Эл от 27 октября 2011 г. □ 59-3, в основных направлениях бюджетной и налоговой политики Республики Марий Эл на 2012 г. и на плановый период 2013 и 2014 гг. С 2012 г. предусмотрена мера государственной поддержки ту-

ризма в республике в виде освобождения на 10 лет от налогообложения имущества организаций, реализующих инвестиционные проекты в сфере туризма в объеме свыше 25 млн руб., а также в виде установления для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере туризма, пониженной ставки в размере 10 % по налогу, взимаемому по упрощенной системе налогообложения (объект налогообложения - доходы, уменьшенные на величину расходов). Размеры потенциально возможного к получению индивидуальными предпринимателями дохода, применяемого для определения стоимости патента, предусмотрены в 2012 г. без индексации на коэффициент-дефлятор.

6. Органами государственной власти республики проводилась активная работа с региональным банковским сектором по вопросам снижения процентных ставок по выдаваемым кредитам, а также участия в различных федеральных программах, реализуемых по линии банковского сектора и позволяющих привлекать в регионы кредиты с пониженными процентными ставками (например, привлечение в республику денежных средств в рамках мероприятий, реализуемых ОАО “МСП Банк” (бывшее ОАО “РосБР”). Доступность кредитных ресурсов дает возможность предприятиям сферы туризма реализовывать мероприятия инвестиционной политики, что благополучно сказывается на социально-экономических показателях развития региона. По результатам мониторинга можно констатировать положительную динамику в работе банковского сектора с субъектами малого и среднего предпринимательства.

7. Еще одним мероприятием финансового характера, направленным на стимулирование к развитию предприятий сферы туризма и привлечению инвестиций в развитие данной отрасли, стала грантовая поддержка Главы Республики Марий Эл на модернизацию производства. Субсидии предоставляются в размере от 10 до 20 % от затрат, связанных с приобретением оборудования. Максимальный размер субсидии не превышает 1,0 млн руб.⁶

8. Определенная работа проводится и в отношении развития объектов инфраструктуры туризма. С этой целью в республике планируется обустройство пристани в пгт Юрино (на территории данного района расположен замок-усадьба графа Шереметева, уникальный памятник архитектуры XIX в.), администрациям муниципальных образований республики рекомендовано применение понижающего коэффициента при предоставлении в аренду земельных участков для реализации инвестиционных проектов в сфере

туризма, решаются вопросы приобретения дорогостоящего транспорта для обслуживания туристов, а также строительства дорог к объектам туризма. Ведется поиск инвесторов для реализации проекта по строительству пристани в п. Кокшайск, находящемся на берегу р. Волги. Наличие пристани позволит значительно увеличить приток круизных туристов в республику. По словам специалистов сферы туризма, к ним поступают ежегодные заявки на включение республики Марий Эл в круизный туристический график. Кроме этого, в части капитального строительства за счет внебюджетных источников проведены реконструкция и ремонт части помещений в санаторно-курортных комплексах ГАУ Республики Марий Эл «Санаторий “Кичиер”», в учреждении «Пансионат с лечением “Яльчик”». Кроме того, ведутся строительные работы и благоустройство территорий туристических комплексов ООО “Морской глаз”, “Марийская этнографическая деревня Визимбирь”, “Марийский двор”, комплекса хуторского туризма в д. Александровский Мари-Турекского района, базы отдыха в Горномарийском районе; подготовлены земельные участки под строительство комплексов отдыха и туризма “Луговой”, “Русская этнографическая деревня”, ООО “Кентавр”.

В соответствии с предложенной системой на пятом этапе необходимо создание условий для привлечения и расходования средств федерального бюджета на софинансирование мероприятий, реализуемых для поддержки предпринимательской активности в сфере туризма. В рамках данного этапа в 2012 г. только на реализацию мероприятий целевой поддержки предпринимательства в республику привлечены средства федерального бюджета в сумме более 131 млн руб., что, на наш взгляд, является хорошим результатом проведенной работы.

На шестом - “информационном” - этапе целесообразно выделение финансовых средств на проведение информационных и маркетинговых мероприятий. В 2009-2010 гг. впервые разработаны официальные каталоги туристских ресурсов Республики Марий Эл, печать которых осуществлялась за счет внебюджетных источников.

Подводя итоги статьи, отметим, что на основе существующих мировых моделей управления сферой туризма нами определена необходимость создания самостоятельного, сильного, авторитетного органа управления развитием туризма

не только на федеральном, но и на региональном уровне. Передача вопросов, связанных с развитием туризма, Министерству культуры Российской Федерации, на наш взгляд, является своего рода “полумерой”, которая не позволит кардинально изменить ситуацию в отрасли. Мы предприняли попытку представить инновационную модель управления предпринимательством в сфере туризма посредством финансового регулирования с учетом существующей в Российской Федерации бюджетной системы. Данная модель характеризует субъектно-объектные связи, возникающие при регулировании. В дополнение к разработанной модели нами предложена унифицированная комплексная система мероприятий, направленных на развитие сферы туризма, которая может применяться на региональном уровне. Нами описаны инструменты финансового регулирования, разработанные в соответствии с предложенной моделью и системой мероприятий и реализуемые на территории Республики Марий Эл. Стоит особо отметить, что данный инструментарий определяется, исходя из уровня финансовой самостоятельности региона и заинтересованности в развитии сферы туризма и предпринимательства в данной области.

¹ Лойко О.Т. Туризм и гостиничное хозяйство: учеб. пособие. Томск, 2007. С. 37.

² Там же.

³ Талалаев М.В. Развитие вынужденного и добровольного предпринимательства во взаимосвязи с особенностями территориальной организации экономики: дис. ... канд. экон. наук. Йошкар-Ола, 2013.

⁴ Аннотация к Постановлению Правительства Рос. Федерации от 27 февр. 2009 г. □ 178 “О распределении и предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства”. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

⁵ Об утверждении уровней софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации за счет субсидий в 2012 году: приказ М-ва экон. развития Рос. Федерации от 10 мая 2012 г. □ 269. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect>.

⁶ О грантах Главы Республики Марий Эл на модернизацию производства субъектов малого и среднего предпринимательства в 2012 году: постановление Правительства Республики Марий Эл от 16 мая 2012 г. □ 162. Доступ из справ.-правовой системы “Гарант”.

Поступила в редакцию 05.01.2014 г.