

Финансово-экономические аспекты развития сферы туризма



Артем Сергеевич БАРАХОВСКИЙ,
генеральный директор
Центра исследования
бюджетных отношений



Марина Александровна КЛИШИНА,
первый заместитель
генерального директора
Центра исследования
бюджетных отношений

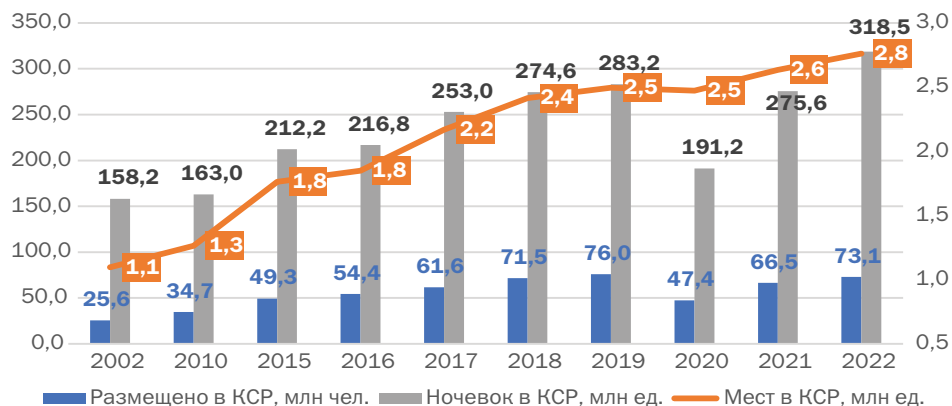
Полномочия по созданию благоприятных условий для развития туризма на своей территории появились у субъектов РФ в 2010 году. А органы местного самоуправления получили это право с 2009 года. Однако именно в последние годы сфера туризма стала привлекать все большее внимание властей всех уровней и концентрировать все более заметные финансовые ресурсы.

Основные показатели туристической отрасли

К настоящему времени российский туристический рынок практически оправился от последствий пандемии коронавируса. По сравнению с 2010 годом произошел

почти двукратный рост ключевых показателей: количества мест в коллективных средствах размещения (КСР), размещенных туристов, ночевков (рисунок 1). Согласно исследованиям, в 2022 году российские отели посетили 73,1 миллиона человек. В реаль-

Рисунок 1. Рост масштабов туризма в России за последние 20 лет*



* Без учета санаторно-курортных организаций и частного сектора.
Источник: Росстат.

ности показатели выше, поскольку услуги оказывает также частный сектор, не отраженный в статистике.

Растут и совокупные доходы туристической отрасли (**рисунок 2**). Отрасль постепенно становится более прибыльной. Доходы начинают все более заметно превышать расходы. Можно ожидать роста налоговых поступлений в бюджеты и инвестиций.

По данным Росстата, инвестиции в сферу туризма в фактических ценах в 2022 году превысили 125 миллиардов рублей в год. Возобновился рост ввода в действие основных фондов в туризме (**рисунок 3**).

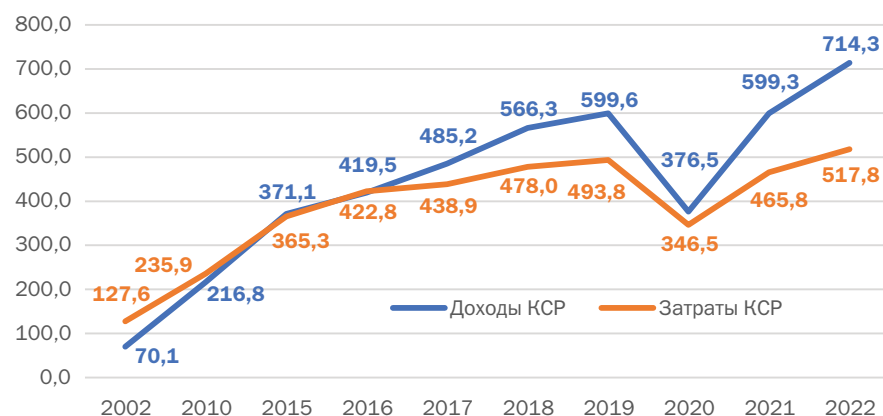
Роль сферы туризма

Туризм способствует развитию экономики. Если в целом по стране доля валовой добавленной стоимости туристической индустрии¹ в ВВП составляет 2,6-2,8%, то в ряде регионов она заметно выше. Например, за 2021 год в Республике Крым данная доля составляла 9% ВРП, в Краснодарском крае — 6,6%, в Республике Алтай — 6,4%, Республике Дагестан — 6,2%, Ставропольском крае — 4,7%. Также выше среднероссийского значения доля валовой добавленной стоимости туризма в ВРП в городе Москве, в Чеченской, Карачаево-Черкесской республиках, в Бурятии и Тыве, в Брянской, Ивановской, Костромской, Ярославской областях и других регионах. В абсолютном значении наибольшая валовая добавленная стоимость туристической индустрии — в Москве и Санкт-Петербурге, Краснодарском крае и Московской области. Также лидирующие позиции у Свердловской области и Республики Татарстан (**таблица 1**).

Туризм создает мультипликативный эффект на смежные отрасли экономики и социальной сферы. Его развитие влияет на достижение показателей гу-

¹ Росстат в собирательную группировку видов экономической деятельности «Туризм» на основе ОКВЭД 2 включает деятельность по размещению посетителей, общественному питанию, деятельность санаторно-курортных организаций, железнодорожные, автомобильные, водные и воздушные пассажирские перевозки, аренду автотранспорта, деятельность туристических агентств, операторов и услуги по бронированию, деятельность в сфере культуры, спортивно-развлекательную деятельность, розничную торговлю туристскими товарами, страхование гражданской ответственности и туристов.

Рисунок 2. Изменение совокупных доходов и расходов КСР в России за последние 20 лет

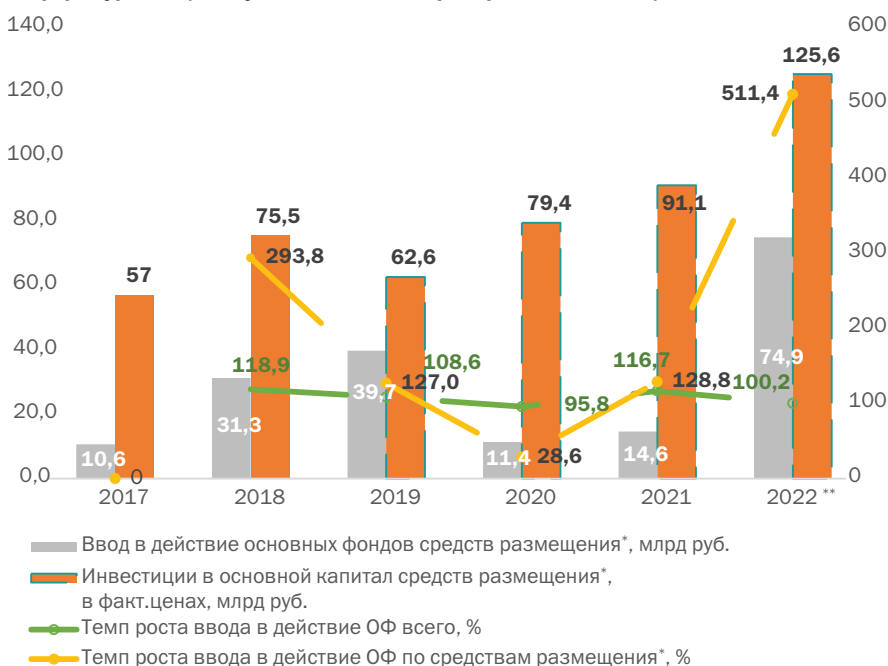


* Деятельность по предоставлению мест временного проживания.

** За 2022 г. предварительные данные.

Источник: Росстат.

Рисунок 3. Инвестиции в основной капитал и ввод в действие основных фондов в сфере туризма (без субъектов малого предпринимательства)



Источник: Росстат

Таблица 1. Топ-10 регионов с наибольшей валовой добавленной стоимостью туристической индустрии, в основных ценах, млрд руб.

Место	Субъект РФ	2019	2020	2021	%*
1	Москва	720,6	600,7	954,5	29,3
2	Санкт-Петербург	225,2	158,4	239,9	7,4
3	Краснодарский край	183,6	158,6	210,3	6,4
4	Московская область	192,7	162,4	191,6	5,9
5	Свердловская область	82,0	56,1	77,6	2,4
6	Республика Татарстан	63,4	60,6	61,6	1,9
7	Красноярский край	55,1	40,0	54,1	1,7
8	Республика Крым	36,6	37,8	52,8	1,6
9	Республика Дагестан	50,0	44,2	50,8	1,6
10	Ставропольский край	50,3	36,9	48,0	1,5

* От общероссийского значения.

Источник: Росстат.



Туризм создает мультипликативный эффект на смежные отрасли экономики и социальной сферы. Его развитие влияет на достижение показателей, связанных с объемом инвестиций

бернаторов, связанных с объемом инвестиций, занятостью в малом и среднем предпринимательстве, посещениями культурных мероприятий, качеством городской среды и состоянием дорожной сети, уровнем доходов и заработной платы населения. Аналогично эти показатели актуальны для глав муниципальных образований.

Туризм в государственных программах

Все больше внимания развитию туристической отрасли уделяется на федеральном уровне. С 2022 года действует отдельная государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма», тогда как ранее туризму посвящались лишь подпрограммы² и федеральная целевая программа³. Расширился набор направлений субсидирования регионов. Реализуются федеральные проекты «Повышение инвестиционной и туристической привлекательности Северо-Кавказского федерального округа», «Развитие сельского туризма», «Сохране-

² С 2014 по 2021 год подпрограмма «Туризм» последовательно входила в состав государственных программ «Развитие культуры и туризма» и «Экономическое развитие и инновационная экономика».

³ ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)».

ние биологического разнообразия и развитие экологического туризма».

Расходы на туризм в большинстве регионов распределены между двумя программами: одна полностью или частично направлена на развитие туризма в целом и концентрирует львиную долю расходов и мероприятий этой тематики (имеется во всех субъектах РФ, кроме Еврейской автономной области). Другая содержит отдельное мероприятие или проект по поддержке агротуризма (действует в 66 регионах).

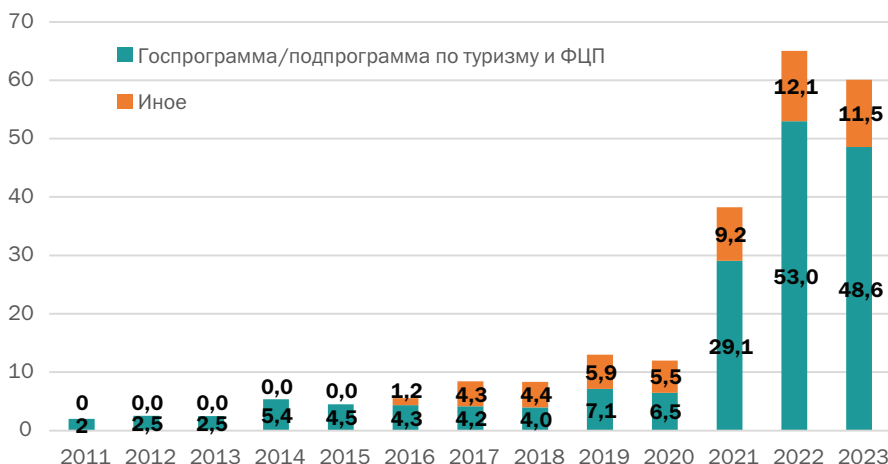
В связи с разными подходами к управлению сферой туризма ее поддержка осуществляется через разные отраслевые программы. Так, соответствующие мероприятия могут быть:

- сгруппированы в самостоятельную программу по развитию туризма, как это сделано в половине регионов, включая Санкт-Петербург, Самарскую, Свердловскую, Тверскую области, Камчатский, Краснодарский и Ставропольский края, республики Северного Кавказа и другие;
- объединены с программой развития культуры (четверть регионов) — в Москве, Московской, Вологодской, Нижегородской и Ульяновской областях, Республике Тыва и других;
- включены в программу развития экономики, предпринимательства либо инвестиций (17% регионов) — в Пермском крае, Иркутской, Новгородской и Мурманской областях, Ненецком автономном округе и других;
- инкорпорированы в государственные программы иным образом (например, объединены с развитием промышленности, как в Ханты-Мансийском автономном округе).

Бюджетные расходы на поддержку туризма

Одним из драйверов роста туристической отрасли стало увеличение бюджетных расходов на ее поддержку. Суммы, направляемые на эти цели из федерального бюджета, выросли с 2 миллиардов рублей в 2011 году до более чем 60 миллиардов рублей к 2022 году (рисунок 4).

Рисунок 4. Расходы федерального бюджета, связанные с развитием туризма, млрд руб.



Источник: законы о федеральном бюджете.

Комплексный анализ региональных программ и законов о бюджете показал, что совокупные расходы на туризм (включая агротуризм) в 2022 и 2023 годах за счет региональных бюджетов и поступающих в регионы федеральных средств составляют 47,6 и 56,1 миллиарда рублей соответственно. Около 46% в них — субсидии из федерального бюджета.

Наибольшие объемы бюджетного финансирования сферы туризма в 2022–2023 годах из регионального бюджета (без учета федеральных средств) в городе Москве, в среднем это около 5 миллиардов рублей в год. Также значительные суммы расходов регионального бюджета, превышающие 1 миллиард рублей в год, предусматриваются на развитие туризма в Ставропольском, Краснодарском и Красноярском краях, Кемеровской, Московской, Нижегородской, Иркутской, Тверской областях, Санкт-Петербурге. Если же учесть поступления субсидий из федерального бюджета, то на лидирующие позиции с объемами финансирования туризма в несколько миллиардов рублей в год попадает Республика Крым. Здесь федеральные средства составляют около 94% расходов на туризм. А в Адыгее и Карачаево-Черкесской Республике субсидии из федерального бюджета составляют более 80% расходов.

Существенные доли федеральных субсидий предусмотрены в Курской, Костромской, Псковской, Ульяновской областях, Чеченской и Удмуртской республиках, Республике Тыва, Севастополе. Наименьшие суммы (несколько миллионов либо десятков миллионов рублей в год) за счет региональных и федеральных источников — в Астраханской, Амурской, Брянской, Кировской, Курганской, Магаданской, Омской, Орловской областях, республиках Марий Эл, Мордовия и других.

Средние объемы финансирования, приходящиеся на один субъект РФ в год,⁴ — 620 миллионов рублей. Медианное значение — порядка 280 миллионов рублей⁵. Впрочем, оценку успешности финансирования

туризма следует делать, основываясь не только на объемах выделяемых средств, но и на достигнутых результатах, например на данных о туристическом потоке (рассчитывается Росстатом с начала 2022 года).

В большинстве регионов финансирование развития туризма на протяжении последних 8–10 лет осуществлялось крайне неравномерно: существенные бюджетные вливания чередуются с падением объемов финансирования, иногда в несколько раз. Безусловно,



отрасль требует гибкого подхода. Однако, учитывая большую роль частного бизнеса в ее развитии, немаловажными составляющими являются последовательность и прозрачность позиции власти, в том числе в части направлений и объемов бюджетного финансирования. Позитивный в этом отношении пример — почти постоянное поступательное увеличение расходов на туризм со средним ежегодным темпом роста более чем в 1,5–2 раза во Владимирской, Воронежской, Саратовской, Тульской областях и Хабаровском крае.

Помимо расходов бюджета, в некоторых государственных программах регионов отражаются налоговые расходы в связи с поддержкой туристической отрасли в форме предоставления налоговых льгот. Так, в Ленинградской области в 2022 году такие налоговые расходы оценивались в 183,23 миллиона рублей. Это сопоставимо с объемами расходов

из областного бюджета на поддержку сферы туризма.

Что касается расходов местных бюджетов, то по регионам, где такая информация в государственные программы включена, ожидаемый объем расходов на 2022 и 2023 годы составлял 223,1 и 149,2 миллиона рублей соответственно. На практике эти суммы выше, поскольку не во всех субъектах РФ государственные программы отражают расходы из других источников финансирования.

Максимальные суммы, которые ожидалось на поддержку туризма из местных бюджетов, — в Краснодарском крае, Кемеровской и Ленинградской областях, Алтайском, Приморском и Хабаровском краях. А по соотношению с расходами регионального бюджета ожидается высокая доля расходов местных бюджетов также и в Костромской, Липецкой, Воронежской областях. Можно предположить, что в данных субъектах усилия по развитию туризма, прилагаемые на региональном и муниципальном уровнях, координируются властями тщательнее, чем в других регионах.

Основные направления и механизмы финансирования

Учитывая существенные региональные различия, специфические приоритеты и механизмы управления,

⁴ На основе данных за 2022 и 2023 годы.

⁵ Учитывая большие объемы финансирования, приходящиеся на малое количество регионов и заметную роль города Москвы, именно медианное значение является более показательным.



состав мероприятий и расходов на поддержку туризма в субъектах РФ различен. Можно вычленил сравнительно часто встречающиеся категории: продвижение территории и популяризация туризма; организация событийных мероприятий; создание и модернизация средств размещения (включая кемпинги, гостевые дома и т. д.); обустройство значимых мест (природных и историко-культурных объектов, парков, скверов); проектирование туристского кода центров городов; развитие туристских кластеров; создание системы навигации, запуск цифровых сервисов; меры по повышению качества услуг (в том числе повышение квалификации, профессиональные конкурсы); развитие креативных индустрий; аттестация экскурсоводов (гидов), гидов-переводчиков; управление сферой туризма (деятельность государственных органов, подведомственных учреждений и автономных некоммерческих организаций). Сравнительно редко встречаются случаи организации проведения углубленных исследований туристского потенциала и туристического потока.

Зачастую к развитию туризма привлекаются муниципальные образования — для реализации проектов, связанных с туристским кодом центров городов, благоустройством, ремонтом автомобильных дорог, поддержкой бизнеса в сфере туризма. Учитывая большую роль частного бизнеса, востребованными механизмами являются

предоставление частным организациям и предпринимателям грантов и субсидий на возмещение затрат, а по крупным проектам — государственно-частное партнерство.

В каждом субъекте РФ принимается самостоятельное решение о том, какие расходы однозначно связывать с туризмом. Особенно это касается отнесения к туризму либо другим программам работ по ремонту объектов культурного наследия, благоустройству, строительству и ремонту автомобильных дорог, развитию коммунальной инфраструктуры. Для четкого понимания состояния дел, обеспечения комплексного развития и оценки эффективности

расходов на сферу туризма желательно агрегировать всю информацию о расходах, влияющих на развитие туризма, у одного уполномоченного органа.

Налоговые поступления от сферы туризма

В некоторых государственных программах субъектов РФ в числе показателей используется объем налоговых поступлений в консолидированный бюджет региона либо во все уровни бюджетной системы. Наиболее высокие объемы ожидаемых налоговых поступлений — более 10 миллиардов рублей к 2023 году — в Краснодарском крае. Также большие ожидаемые поступления (близкие к 2 миллиардам рублей) — у Иркутской, Кемеровской областей и у Ставропольского края. У остальных проанализированных регионов они колеблются от нескольких десятков до нескольких сотен миллионов рублей.

Показательной является и динамика поступлений. По расчетам, в среднем ожидаемый годовой прирост налоговых поступлений от сферы туризма — 23%. При этом фактические объемы поступлений превышают спрогнозированные. Например, в Ленинградской области при прогнозируемом приросте 6,7% в 2022 году фактическое значение составило 25%. А в Сахалинской области при плане 33,5 миллиона рублей — 52,1 миллиона рублей.

Выводы

Активное развитие туризма требует внимания со стороны региональных и местных властей. Особенно в регионах, где доля отрасли в ВРП существенна. Развивающаяся сфера туризма способна приносить в бюджеты дополнительные доходы, окупать бюджетные вложения.

С точки зрения управления отраслью целесообразно:

- обеспечить координацию деятельности по развитию туризма как среди региональных органов, так и с муниципалитетами;
- обеспечить прозрачность, последовательность, предсказуемость подходов к поддержке туризма;
- уделять больше внимания оценке объемов налоговых поступлений от туризма и мультипликативных эффектов, в том числе обосновывая расходы по поддержке сферы;
- более активно вести работу с частным сектором, выводя его из тени, формировать поток доходов от сложившегося стихийного туризма за счет повышения качества и прозрачности предоставляемых услуг;
- гибко подстраиваться под изменяющиеся условия и уделять должное внимание аналитическим исследованиям туристического потока с тем, чтобы мероприятия по развитию туризма давали больший эффект уже в краткосрочной перспективе.