

08.00.00 ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ

08.00.00 ECONOMIC SCIENCES

Обзорная статья

УДК 336.52

DOI: 10.25683/VOLBI.2022.59.203

Irina Sergeevna Ferova

Doctor of Economics, professor,
Professor of the Department of Finance,
Siberian Federal University
Krasnoyarsk, Russian Federation
iferova@sfu-kras.ru

Svetlana Nikolaevna Makarova

Candidate of Economics,
Associate professor of the Department of Finance
and Risk Management
Siberian Federal University
Krasnoyarsk, Russian Federation
msn2004@list.ru

Ирина Сергеевна Ферова

д-р экон. наук, профессор,
профессор кафедры финансов,
Сибирский федеральный университет
Красноярск, Российская Федерация
iferova@sfu-kras.ru

Светлана Николаевна Макарова

канд. экон. наук,
доцент кафедры финансов
и управления рисками,
Сибирский федеральный университет
Красноярск, Российская Федерация
msn2004@list.ru

ОРГАНИЗАЦИЯ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННЫХ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ПРОЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО КЛАСТЕРА КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ)

08.00.05 — Экономика и управление народным хозяйством

Аннотация. В статье рассматривается финансирование туризма в России в условиях внедрения проектного и программно-целевого управления. Описано влияние туризма на развитие экономики России, субъекта, муниципального образования. В настоящее время доля туризма в ВВП страны является небольшой и составляет 3,5 %.

В работе предлагается обеспечить развитие внутреннего туризма на региональном и муниципальном уровне путем увеличения государственного финансирования в форме субсидий. Отмечается, что в настоящее время финансирование муниципальных бюджетов в основном сосредоточено на социальных обязательствах, сфере ЖКХ, но развитие туризма невозможно без вливаний со стороны государства при сохранении ориентации на специфику развития муниципалитета.

В данном исследовании одним из инструментов государственного финансирования туризма представлены блочные трансферты. К преимуществам блочных трансфертов отнесены: ориентация на специфику территориального развития; возможность установления приоритетов в расходовании средств местными властями; снижение

административных барьеров; формирование типовых форм документов на осуществление капитальных вложений, которые впоследствии можно тиражировать.

Средства блочной субсидии на развитие туристско-рекреационных кластеров предлагается направлять на строительно-монтажные работы на объектах туристской индустрии и их инфраструктуры; благоустройство территории; развитие береговой инфраструктуры, в том числе обустройство пляжей и прилегающих территорий; разработку информационно-коммуникационного продукта в туризме; развитие системы туристской навигации.

Предложениями по развитию поддержки регионов в развитии туристско-рекреационных кластеров являются: снятие ограничений количества представления заявок по проектам туристско-рекреационных зон от муниципальных образований региона; увеличение периода финансирования и сроков сдачи объектов.

Ключевые слова: туризм, инструмент, бюджет, методика, кластер, эффективность, субсидия, расходы, программа, проект, стратегия, трансферт

Финансирование: результаты исследования получены при выполнении проекта «Методическое, финансовое и институциональное обеспечение разработки стратегии экономической безопасности Енисейской Сибири в условиях цифровой трансформации экономики на современном этапе» по гранту, предоставленному РФФИ, Правительством Красноярского края и ККФН, региональный конкурс «р_мк» «Конкурс научных проектов междисциплинарных фундаментальных исследований, проводимый РФФИ совместно с Правительством Красноярского края» (№ 20-410-242912).

Для цитирования: Ферова И. С., Макарова С. Н. Организация финансового обеспечения развития инновационных инфраструктурных проектов (на примере туристско-рекреационного кластера Красноярского края) // Бизнес. Образование. Право. 2022. № 2 (59). С. 11—15. DOI: 10.25683/VOLBI.2022.59.203.

Review article

ORGANIZATION OF FINANCIAL SUPPORT FOR THE DEVELOPMENT OF INNOVATIVE INFRASTRUCTURE PROJECTS (ON THE EXAMPLE OF THE TOURIST AND RECREATIONAL CLUSTER OF THE KRASNOYARSK TERRITORY)

08.00.05 — Economics and management of national economy

Abstract. *The article deals with the financing of tourism in Russia in the context of the introduction of project and target-based management. It describes the impact of tourism on the development of the economy of Russia, a subject, and a municipality. At present, the share of tourism in the country's GDP is small and amounts to 3.5 %.*

The paper proposes to ensure the development of domestic tourism at the regional and municipal levels by increasing public funding in the form of subsidies. It is noted that at present the financing of municipal budgets is mainly focused on social obligations, housing and communal services, but the development of tourism is impossible without injections from the state while maintaining a focus on the specifics of the development of the municipality.

In the presented study, block transfers are presented as one of the instruments for state financing of tourism. The advantages of block transfers include: focus on the specifics of territorial development; the ability to prioritize the spending of funds by local authorities; reduction of administrative barriers;

formation of standard forms of documents for the implementation of capital investments, which can later be replicated.

Block subsidy funds for the development of tourist and recreational clusters are proposed to be directed to construction and installation work at the objects of the tourism industry and their infrastructure; landscaping; development of coastal infrastructure, including the arrangement of beaches and adjacent territories; development of an information and communication product in tourism; development of the tourist navigation system.

Proposals for the development of support for the regions in the development of tourist and recreational clusters are: removing restrictions on the number of submissions of applications for projects of tourist and recreational zones from the municipalities of the region; increasing the period of financing and terms of delivery of objects.

Keywords: *tourism, tool, budget, methodology, cluster, efficiency, subsidies, expenses, program, project, strategy, transfer*

Funding: the research results were obtained in the framework of the project “Methodological, financial and institutional support for the development of the economic security strategy of Yenisei Siberia in conditions of digital transformation of the economy at the present stage” under the grant provided by RFBR, the Government of the Krasnoyarsk Territory and KKFN, regional contest “r_mk” “Contest of scientific projects of interdisciplinary fundamental research conducted by RFBR together with the Government of Krasnoyarsk Territory” (no. 20-410-242912).

For citation: Ferova I. S., Makarova S. N. Organization of financial support for the development of innovative infrastructure projects (on the example of the tourist and recreational cluster of the Krasnoyarsk territory). *Business. Education. Law*, 2022, no. 2, pp. 11—15. DOI: 10.25683/VOLBI.2022.59.203.

Введение

В настоящее время в России происходит реализация масштабных национальных проектов согласно Указу Президента РФ «О национальных целях Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 г. № 474 (далее — Указ № 474) [1]. В рамках исполнения Указа № 474 определены 12 национальных проектов, реализация которых должна обеспечить научное и социально-экономическое развитие страны, соответствующее передовым мировым стандартам. Национальные проекты становятся новым инструментом государственного управления, полезный эффект от их реализации должен быть мультифакторным и превышать затраты на их реализацию [2].

В этой связи возрастает роль проектного управления в государственном секторе, при этом в рамках проектного подхода требуется выбрать адекватную систему финансирования стратегических целей в рамках бюджетной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по всей вертикали бюджетной системы государства.

Исследование вопросов финансирования и реализации национальных проектов в сфере туризма, развития кластерных стратегий в туристско-рекреационной сфере отражено в научных работах ученых: В. А. Агафонова [3], К. С. Бенидзе [4], Л. Б.-Ж. Максановой, З. А. Даниловой [5], И. Н. Молчанова [6], В. Н. Рудченко [7]. Иссле-

дователь Д. Ю. Завьялов [8] рассматривал проблемы межбюджетных отношений в рамках проектной деятельности на муниципальном уровне. Характеристики межбюджетных трансфертов приводились в работах И. Ю. Арлашкина [9], Н. В. Головановой [10], Т. А. Коноваловой [11].

Научная новизна исследования состоит в предложении усовершенствованного методического инструментария предоставления субсидий местным бюджетам в соответствии с кластерным подходом формирования государственной программы Красноярского края по развитию туризма и с учетом показателей ее эффективности.

Целью работы является разработка предложений по совершенствованию методического подхода к распределению субсидий местным бюджетам на организацию туристско-рекреационных зон в субъекте РФ.

Теоретическая значимость исследования состоит в научном обосновании предложений по развитию методического инструментария проектно-программного финансирования туристской деятельности на территории субъекта РФ. **Практическая значимость** исследования состоит в использовании субъектами управления региона новых финансовых инструментов, которые способствуют реализации стратегических направлений развития в сфере внутреннего туризма.

Методология. В исследовании применены общенаучные методы: анализ, синтез, группировка.

Основная часть

Туризм относится к отраслям экономики, которые играют значимую роль в социально-экономическом развитии страны, региона и муниципалитета: социальная составляющая направлена на удовлетворение потребности населения в отдыхе, впечатлениях и личностном развитии, экономическая составляющая направлена на увеличение налоговых доходов бюджетов разных уровней, рост уровня занятости, а также развитие инфраструктуры.

В настоящее время вклад туризма в ВВП России оценивается в 3,5 %, но в среднесрочной перспективе планируется увеличить долю как минимум до 6 % [12].

В последние годы возрастает роль внутреннего туризма, стали развиваться туристские зоны по всей стране, способные привлечь как российских граждан, так и иностранных туристов. В настоящее время происходит увеличение туристского потока, рост объемов производства услуг в индустрии туризма, в том числе и на территории «за Уралом». Азиатская часть России, располагающая уникальными объектами туристской привлекательности, составляет более 70 % территории Российской Федерации. В макрорегион входит территория Красноярского края, обладающая значительным природным и историко-культурным потенциалом для развития туризма.

Финансирование туризма осуществляется в рамках государственной программы Красноярского края «Развитие культуры и туризма», утвержденной постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 г. № 511-п [13].

Межбюджетные отношения играют важную роль в бюджетной системе любого субъекта Российской Федерации. В Красноярском крае с его обширной, меридионально вытянутой территорией и существенной дифференциацией экономических потенциалов (централизация бюджетных ресурсов на юге региона), тема межбюджетных отношений вызывает множество вопросов и проблем.

Для обеспечения в рамках федерального проекта в 2024 г. достижения объема экспорта оказываемых услуг в размере 100 млрд долл. США путем предоставления государственной поддержки и снятия административных барьеров необходимо исполнение показателя результативности реализации федерального проекта, а именно реализация комплекса мер, направленных на увеличение объема экспорта услуг категории «Услуги частным лицам и услуги в сфере культуры и отдыха», измеряемого в категории «Поездки» [14].

В рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» Красноярский край принимал участие в реализации проекта «Экспорт услуг», включающего в себя ряд региональных проектов, в том числе «Поддержка экспорта туристических услуг в Красноярском крае» [15].

Одним из направлений развития туризма в регионах является создание туристских кластеров как инвестиционных проектов: в 2020 г. из федерального бюджета предусматривалось распределение субсидии на софинансирование строительства и реконструкции объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости.

Многие субъекты получили поддержку в государственных программах. Регионы Сибирского федерального округа имеют значительные природно-рекреационные и культурные ресурсы. В основном кластеры, образующиеся на территории субъекта, составляют обширные территории природно-рекреационного характера, которые превратить в туристско-рекреационную зону только за счет регионального бюджета невозможно. Поддержка федерального уровня дает регионам толчок к развитию

туристско-рекреационных кластеров и возможность экономии регионального бюджета.

Кластерный подход позволяет всем заинтересованным в развитии туристско-рекреационной отрасли сторонам, к которым можно отнести органы власти уровня региона и муниципалитета, инвесторов, объединить усилия для эффективного управления ресурсами.

Выделяют следующие принципы формирования кластеров:

- привлекательность;
- доступность;
- комфортность;
- безопасность;
- окупаемость;
- доходность;
- социально-экономическая эффективность;
- бюджетная эффективность.

Положительными эффектами создания туристских кластеров в регионе является полнота учета туристских ресурсов за счет их инвентаризации, модернизация туристского рынка в соответствии с современными требованиями, в том числе международными, развитие малого и среднего предпринимательства.

Основными направлениями, содействующими развитию туристских кластеров на территории Красноярского края, являются:

- содействие институциональному развитию, в том числе установление эффективного информационного взаимодействия между участниками кластера и стимулирование укрепления сотрудничества;
- развитие механизмов поддержки проектов, направленных на повышение конкурентоспособности предприятий и содействие эффективности их взаимодействия;
- повышение эффективности системы профессионального образования, содействие развитию сотрудничества между предприятиями и образовательными организациями;
- осуществление целевых инвестиций в развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, жилищное строительство, реализуемое с учетом задач развития кластеров;
- предоставление налоговых льгот в соответствии с действующим законодательством, а также снижение административных барьеров.

При анализе информации о субсидировании в сфере туризма выяснилось, что субсидию для создания туристско-рекреационных кластеров из федерального бюджета получали 60 % регионов Сибирского федерального округа. Субсидии на проектную документацию, а также обеспечивающую, инженерную, транспортную инфраструктуру, входящую в кластер, но не субсидируемую за счет средств федерального бюджета, осуществляются за счет средств региональных бюджетов.

Далее важным этапом является отбор муниципалитетов в Красноярском крае для предоставления субсидий на основе следующего критерия: наличие на территории муниципального района и городского округа области туристской инфраструктуры, в том числе уже созданных объектов туристского комплекса, и возможность его развития, необходимость создания и реконструкции объектов коммунальной инфраструктуры. Также одним из условий предоставления субсидии является наличие проектно-сметной документации (сметных расчетов) и положительных заключений экспертизы проектной документации. Механизмы развития туристских кластеров Республик Алтай и Тывы, Алтайского края, Иркутской, Кемеровской и Новосибирской областей подобны.

Результаты

Финансовая поддержка со стороны государства в настоящее время является ключевым драйвером развития туризма в регионах. Предлагается рассмотреть блочные трансферты как инструмент субсидирования.

Блочные трансферты обладают следующими характеристиками:

- предоставляются конкретной отрасли экономики с установлением целевых показателей;
- не предусматривают жесткие условия расходования средств;
- предполагают проведение контроля качества достижения поставленных целей.

Таким образом, получение блочного трансферта на региональном уровне предполагает выбор способов достижения поставленных целей и задач развития туристских кластеров получателями субсидии, а постановку конкретных целей перед получателями, осуществление контроля за результатами работы будут осуществлять органы власти федерального или регионального уровня.

Блочные трансферты имеют ряд преимуществ:

- ориентированы на региональные приоритеты, учитывают специфику социально-экономического развития муниципалитета;
- предоставляют возможность определения приоритетов в расходовании средств местным властям, что повышает их ответственность в принятии решений;
- подразумевают поиск путей оптимизации расходов;
- направлены на сокращение количества административных процедур;
- унификация соглашений и проектов объектов при софинансировании объектов капитального строительства.

Важность блочных трансфертов для развития туристско-рекреационной сферы на муниципальном уровне высока, так как трансферты составляют примерно 60...70 % доходов муниципальных образований. Субсидии муниципальным образованиям расходуются на финансирование приоритетных социально-значимых задач государственного уровня: на софинансирование расходов в сфере строительства и жилищно-коммунального хозяйства, на модернизацию образования, сельского хозяйства, на поддержание занятости населения и т. д.

Средства блочной субсидии на развитие туристско-рекреационных кластеров позволят осуществлять муниципальным образованиям финансирование следующих расходов:

- создание, капитальный ремонт, реконструкцию и модернизацию объектов туристской индустрии, включая комплекс строительно-монтажных работ;
- создание, ремонт, реконструкцию и модернизацию объектов обеспечивающей инфраструктуры туристских объектов, включая систему коммуникаций и объектов водоснабжения, водоотведения, канализации, вентиляции, тепло-, электро- и газоснабжения, связи, охранно-пожарную систему безопасности, в том числе приобретение, доставку и монтаж необходимого технологического оборудования; планировку земельного участка;

- благоустройство территории, включая озеленение, ограждение, приобретение, доставку и установку (монтаж) малых архитектурных форм для летнего и зимнего отдыха, организацию детских игровых и спортивных площадок, устройство дорожек и тротуаров, обустройство территорий пандусами, ступенями, лестницами, организацию площадки для сбора мусора;

- организацию санитарных узлов, в том числе адаптированных для лиц с ограниченными возможностями здоровья, маломобильных групп населения;
- обустройство автомобильных стоянок в местах туристского интереса, в том числе для автобусов туристского класса;
- организацию зданий (сооружений) для обслуживающего персонала, в том числе медицинских работников, спасателей, охраны;
- развитие береговой инфраструктуры, в том числе обустройство пляжей и прилегающих территорий;
- разработку информационно-коммуникационного продукта в туризме;
- развитие системы туристской навигации, включая проектирование, изготовление, доставку и установку указателей туристской навигации на местности, на улицах, внутри зданий и сооружений, являющихся объектами туристского показа, а также на транспортных узлах и автомобильных дорогах.

Заключение

Для более эффективного программно-проектного управления в сфере внутреннего туризма необходимо использование блочных трансфертов, что представляется возможным лишь при одновременном принятии ряда организационных мер:

1. Необходимо снять ограничения по количеству представления заявок по проектам туристско-рекреационных зон от муниципальных образований.

2. Увеличить период финансирования и сроки сдачи объектов, так как процессы строительства и проектирования объектов достаточно продолжительны. На территории Красноярского края, например, целесообразно учитывать нормы для строительных работ в суровых климатических условиях.

По результатам проведенного исследования предлагаем следующие критерии отбора муниципалитетов для участия в государственной программе поддержки внутреннего туризма в Красноярском крае:

- 1) наличие муниципального образования в структуре кластера;
- 2) закрепление туристско-рекреационной зоны в стратегии социально-экономического развития муниципально-образованного образования;
- 3) транспортная доступность либо ее обеспечение за счет бюджетных средств.

В настоящее время эффективность субсидии оценивается количеством организованных туристско-рекреационных зон. Для обеспечения корреляции показателей с государственными программами РФ предлагаем дополнить показателем индекса доступности сферы внутреннего туризма для граждан Российской Федерации.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. О национальных целях Российской Федерации на период до 2030 года : указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 // СПС «Гарант». URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794>.
2. Тугушев Р. И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 12. С. 73—81.

3. Агафонов В. А. Кластерная стратегия: системный подход // *Экономическая наука современной России*. 2010. № 3. С. 77—91.
4. Бенидзе К. С. Кластерный подход в развитии сферы туризма // *Российское предпринимательство*. 2017. Т. 18. № 6. С. 895—908.
5. Максанова Л. Б. Ж., Данилова З. А. Программно-проектный подход в системе управления развитием регионального туризма // *Вестн. Бурят. гос. ун-та. Экономика и менеджмент*. 2019. № 3. С. 49—55.
6. Молчанов И. Н. Проблемы формирования и финансирования туристских кластеров в регионах России // *Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3: Экономика. Экология*. 2016. № 1(34). С. 45—57.
7. Рудченко В. Н. Алгоритм и особенности построения кластеров в сфере туризма // *Ученые зап. Санкт-Петербург. ун-та управления и экономики*. 2014. № 2(46). С. 5—12.
8. Завьялов Д. Ю. Целевое межбюджетное регулирование в бюджетной системе РФ как инструмент бюджетного управления // *Финансы*. 2012. № 10. С. 9—13.
9. Предоставление блочных трансфертов: опыт США, Австралии и Канады / И. Ю. Арлашкин, А. С. Ганган, А. Н. Дeryгин, К. А. Прока // *Науч.-исслед. финансовый ин-т. Финансовый журн*. 2016. № 1(29). С. 41—49.
10. Голованова Н. В. Межбюджетные трансферты: многообразие терминов и российская практика // *Науч.-исслед. финансовый ин-т. Финансовый журн*. 2018. № 2(42). С. 24—35.
11. Коновалова Т. А. Совершенствование системы субсидий как инструмента стимулирования социально-экономического развития субъектов Российской Федерации // *Аудит и финансовый анализ*. 2012. № 6. С. 388—392.
12. Мереминская Е. Как в России будут развивать туризм. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/06/803507-rossii-turizm>.
13. Развитие культуры и туризма : гос. программа Красноярского края ; утв. постановлением Правительства Красноярского края от 30.09.2013 г. № 511-п // СПС «КонсультантПлюс».
14. Информация о ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической деятельности» в 2020 г. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ef3a3c6e82ca59883d1e1c3002772600/otchet_2020.pdf.
15. Международная кооперация и экспорт : нац. проект. URL: <http://project.krskstate.ru/nacprojects/cooperation>.

REFERENCES

1. *On the national goals of the Russian Federation for the period up to 2030. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 No. 474.* (In Russ.) RLS “Garant”. URL: <https://www.garant.ru/hotlaw/federal/1401794>.
2. Tugushev R. I. Financing of national projects in the Russian Federation. *Actual problems of Russian law*, 2020, vol. 15, no. 12, pp. 73—81. (In Russ.)
3. Agafonov V. A. Cluster strategy: a systematic approach. *Economic science of modern Russia*, 2010, no. 3, pp. 77—91. (In Russ.)
4. Benidze K. S. Cluster approach in the development of tourism. *Russian entrepreneurship*, 2017, vol. 18, no. 6, pp. 895—908. (In Russ.)
5. Maksanova L. B. Zh., Danilova Z. A. Program- and project-based approach in the system of regional tourism management. *Bulletin of the Buryat State University. Economics and Management*, 2019, no. 3, pp. 49—55. (In Russ.)
6. Molchanov I. N. Problems of formation and financing of tourist clusters in the regions of Russia. *Science Journal of Volgograd State University. Global Economic System*, 2016, no. 1, pp. 45—57. (In Russ.)
7. Rudchenko V. N. Algorithm and features of building clusters in tourism. *Uchenye zapiski Sankt-Peterburgskogo universiteta upravleniya i ekonomiki*, 2014, no. 2, pp. 5—12. (In Russ.)
8. Zavyalov D. Yu. Targeted interbudgetary regulation in the budgetary system of the Russian Federation as a tool for budget management. *Finance*, 2012, no. 10, pp. 9—13. (In Russ.)
9. Arlashkin I. Yu., Gangan A. S., Deryugin A. N., Proka K. A. Provision of block transfers: the experience of the USA, Australia and Canada. *Financial Journal*, 2016, no. 1, pp. 41—49. (In Russ.)
10. Golovanova N. V. Interbudgetary transfers: variety of terms and Russian practice. *Financial Journal*, 2018, no. 2, pp. 24—35. (In Russ.)
11. Konovalova T. A. Improving the system of subsidies as a tool to stimulate the socio-economic development of the constituent entities of the Russian Federation. *Audit and financial analysis*, 2012, no. 6, pp. 388—392. (In Russ.)
12. Mereminskaya E. *How tourism will be developed in Russia.* (In Russ.) URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2019/06/06/803507-rossii-turizm>.
13. *Development of culture and tourism. State program of the Krasnoyarsk Territory, approved by Decree of the Government of the Krasnoyarsk Territory of Sept. 30, 2013 No. 511-p.* (In Russ.) RLS “ConsultantPlus”.
14. *Information on the implementation of the state program of the Russian Federation “Development of foreign economic activity” in 2020.* (In Russ.) URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ef3a3c6e82ca59883d1e1c3002772600/otchet_2020.pdf.
15. *International cooperation and export: a national project.* (In Russ.) URL: <http://project.krskstate.ru/nacprojects/cooperation>.

Статья поступила в редакцию 27.02.2022; одобрена после рецензирования 28.02.2022; принята к публикации 05.03.2022.
The article was submitted 27.02.2022; approved after reviewing 28.02.2022; accepted for publication 05.03.2022.