

Министерство образования и науки Российской Федерации
Псковский государственный университет

М. Ю. Махотаева, С. А. Баранова, О. А. Бакуменко

**МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР
ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА**

Монография

Псков
Псковский государственный университет
2012

УДК 338.48
ББК 65.43
М36

*Рекомендовано к изданию Научно-методическим советом
Псковского государственного университета*

Рецензент:

– Р. А. Тимофеева, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой финансов и кредита ПсковГУ

"Махотаева, М. Ю., Баранова, С. А., Бакуменко, О. А.

М 36

Методы государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма. — Псков : Псковский государственный университет, 2012. — 116 с.

"ISBN 978-5-91116-160-6

Данная монография посвящена государственному регулированию предпринимательства на региональном уровне. В частности, затрагиваются вопросы научного и методического обеспечения процесса государственного регулирования и поддержки предпринимательских структур индустрии туризма.

Особенностью используемого в монографии подхода является сочетание исследования теоретических аспектов государственного регулирования предпринимательства с анализом практики применения методов государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма в регионах, в частности, в Псковской области. Это позволило выработать ряд методических рекомендаций по совершенствованию данного процесса на региональном уровне.

Книга адресована студентам вузов экономических специальностей, аспирантам, преподавателям, практическим работникам органов государственного и муниципального управления, а также всем, кто интересуется проблемами государственного регулирования предпринимательских структур.

УДК 338.48
ББК 65.43

ISBN 978-5-91116-160-6

© Махотаева М. Ю., Баранова С. А., Бакуменко О. А., 2012
© Псковский государственный университет, 2012

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР.....	9
1.1. Теоретические основы государственного регулирования предпринимательских структур.....	09
1.2. Сущность и содержание государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма на региональном уровне.....	21
1.3. Методы государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма.....	32
ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 1.....	49
ГЛАВА 2. ОБОБЩЕНИЕ ПРАКТИКИ ПРИМЕНЕНИЯ МЕТОДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ (НА ПРИМЕРЕ ПСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ).....	50
2.1. Анализ состояния индустрии туризма Псковской области.....	50
2.2. Практика применения методов государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма на региональном уровне.....	58
2.3. Систематизация проблем государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма региона.....	67
ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 2.....	78
ГЛАВА 3. СОВРЕЩЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА КАК МЕТОДА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР ИНДУСТРИИ ТУРИЗМА НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ.....	76
3.1. Принципы использования государственно-частного партнёрства для регулирования предпринимательских структур индустрии туризма.....	76
3.2. Разработка методических предложений по реализации государственно-частного партнёрства как метода государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма на региональном уровне.....	82
3.3. Апробация алгоритма реализации государственно-частного партнёрства в индустрии туризма региона.....	89
ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 3.....	96
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	97
ПРИЛОЖЕНИЯ.....	99
Приложение 1.....	99
Приложение 2.....	101
Приложение 3.....	106
ЛИТЕРАТУРА.....	109

ВВЕДЕНИЕ

Государственное регулирование предпринимательских структур способствует достижению баланса частных и государственных интересов в процессе реализации товаров и услуг, что необходимо для обеспечения высокого качества жизни населения и устойчивости регионального развития в условиях рыночной экономики. Достижение такого баланса возможно за счёт применения адекватных методов государственного регулирования приоритетных отраслей экономики.

Одной из приоритетных отраслей экономики РФ на законодательном уровне признана индустрия туризма. Однако проведенный в рамках данного исследования анализ показал, что потенциал развития данной отрасли в нашей стране используется в недостаточной мере, как на национальном уровне, так и на региональном. Доля туризма в ВВП РФ составляет 2,5% (на долю туризма в целом приходится 3,2% мирового ВВП). В частности, в Псковской области, обладающей, по мнению экспертов, высоким туристским потенциалом, который определяется ее значительным историческим наследием и приграничным положением, туристический комплекс оценивается лишь в 1,2% ВРП.

Причины указанных негативных тенденций, на наш взгляд, связаны с проблемами государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма, что снижает возможности использования мультипликативного эффекта для развития смежных отраслей региональной экономики. Предпринимательские структуры заинтересованы в регулировании своей деятельности в тех сферах, воздействовать на которые самостоятельно эти структуры не имеют возможности (например, продвижение национального турпродукта, инфраструктурное развитие, внешнеэкономическая, таможенная и др. виды политик).

В связи с этим очевидна необходимость развития методического обеспечения государственного регулирования предпринимательских структур индустрии туризма на региональном уровне, обусловленная потребностью в укреплении конкурентоспособности экономики регионов, а также в повышении качества жизни населения.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР

1.1. Теоретические основы государственного регулирования предпринимательских структур

Государственное регулирование — необходимый и неизбежный процесс, задачами которого в развитых рыночных экономиках являются поддержание и обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к необходимой инфраструктуре, защита конкуренции от попыток монополизации и защита потребителя от недобросовестных продавцов и поставщиков товаров и услуг [8].

При этом в одних сферах экономики государственного регулирования явно недостаточно, а в других оно является избыточным и наносит вред предпринимательской деятельности [100]. Так, к сферам социально-экономических отношений, наиболее зависящих от участия в их регулировании соответствующих государственных институтов, можно отнести правовые основы и правила взаимодействия участников рыночных отношений на макро - и микроуровнях экономики; финансовую систему и фондовый рынок; легитимность трансграничных сделок и операций по интеграции национальной экономики в мировом хозяйстве; развитие социального сектора в стране; доступность общественных благ (особенно в сфере услуг, образования, науки, здравоохранения, культуры); благоприятную экологическую обстановку [72].

Однако не менее значимо государственное регулирование и для развития предпринимательства. Уже в XIX веке известный ученый, государственный деятель, идеолог рыночных реформ Н. Хр. Бунге, говорил о том, что эффективное развитие рыночных процессов возможно только при условии их поддержки государством. По мнению ученого, «свобода является необходимым условием для развития хозяйственной жизни и для лечения экономических недугов», роль государства заключается в обеспечении правовой защиты частной собственности и предпринимательства, юридического регулирования таможенной политики и денежного обращения, внедрении механизмов антимонопольного законодательства, поддержке макроэкономического равновесия между спросом и предложением [74].

Понимание сущности процесса государственного регулирования экономики значительно менялось в процессе развития экономической мысли и в зависимости от состояния социально-экономического развития отдельных стран и мира в целом.

В качестве первой формы государственного регулирования экономики нередко выделяют экономическую политику меркантилизма, основная идея которой заключалась в протекционизме, обеспечивающем активный торговый баланс и приток золота в страну.

Согласно мнению известного меркантилиста Т. Мэна, деньгами нужно распоряжаться так, чтобы завозить в страну больше иностранных товаров с целью перепродажи их в другие страны и получения, таким образом, значительных сумм. Поэтому ведущей идеей доктрины меркантилизма стала всесторонняя поддержка государством национального производителя на внутреннем и внеш-

нем рынках [74]. Таким образом, в XVI–XVII вв. меркантилистами была впервые обоснована необходимость взаимодействия государства и частного капитала.

В результате анализа недостатков теории меркантилистов появился физиократизм, утверждавший идею невмешательства правительства в естественный ход экономической жизни [82].

Представители данной научной школы считали, что только неограниченное действие природных экономических законов положительно влияет на развитие общества. Основной идеей их учения являлась свободная конкуренция и развитие предпринимательского сектора [74]. Вместе с этим, Ф. Кене, яркий представитель школы физиократов, приветствовал деятельность государства по поддержке частной инициативы и развитию рыночной инфраструктуры [52].

Аналогичной идеи придерживалась и классическая экономическая теория, представляющая идею «невидимой руки», регулирующей процесс накопления капитала в нужных размерах и нужном направлении. На основе подхода классиков представителями классического либерализма была сформулирована теория минимального государства, основная задача которого заключалась в обеспечении порядка в стране при минимальном вмешательстве в частную жизнь граждан. Эта позиция нашла свое законченное выражение в знаменитой формуле *laissez-faire, laissez-passer*, т. е. принципе свободной конкуренции. Учеными предусматривались вспомогательные функции государства в системе хозяйствования, основанной на частной собственности и свободе предпринимательства. Они считали, что необходимо руководствоваться фундаментальным принципом экономического либерализма, который подразумевает всестороннее поощрение конкуренции и применение государственного регулирования только там, где без него невозможно обойтись [45].

Вместе с тем, А. Смит признавал, что «обязанностью государя или государства является основание и содержание таких общественных учреждений и таких общественных работ, которые, будучи, может быть, в самой высокой степени полезными для обширного общества в целом, не могут, однако, своей прибылью возместить расходы отдельного человека или небольшой группы людей. Поэтому нельзя ожидать, чтобы частное лицо или небольшая группа частных лиц основывала их или содержала» [111].

Значительный вклад в определение роли государства внес представитель поздней классической политэкономии Дж. – Ст. Милль, который был сторонником концепции экономического либерализма. Он исходил из того, что индивид имеет необходимую деловую предприимчивость и средства, которых не хватает государству. Кроме того, значительное внимание он уделял распространению монополистических форм собственности. По его мнению, это порождало негативные последствия сужения поля действия свободной конкуренции. Дж.– Ст. Милль признавал необходимость осуществления хозяйственного контроля в форме государственной монополии, в частности, в отраслях инфраструктуры (газовые и водопроводные компании, железные дороги, каналы и т. д.). Исследуя роль и место государства в рыночной экономике, Дж.– Ст. Милль пришел к заключению, что государство должно брать на себя производство благ, необходимых для общества в целом [73].

Представители немецкой исторической школы и, в частности, Ф. Лист, рассматривали протекционизм как «самую мощную движущую силу конечного объединения народов и, как следствие, подлинной свободы торговли». Ф. Лист полагал, что государство призвано создавать материальные, институциональные и культурные предпосылки для быстрого индустриального подъема страны, формирования и развития единого внутреннего рынка, согласования общественных интересов и направления усилий нации на реализацию стратегических перспективных задач [62].

Маржиналисты последней трети XIX в. и их последователи в начале XX в. полагали, что экономическое развитие поддерживается автоматически благодаря «свободной» конкуренции, действию законов саморегулирования и равновесия рыночной экономики [66]. Так, А. Пигу считал, что «для любой отрасли, в отношении которой есть основания полагать, что в результате свободной конкуренции ресурсы будут инвестированы не в том объеме, который необходим с точки зрения увеличения национального дохода, есть основания для государственного вмешательства» [85]. По его мнению, задача государства состоит в интернализации внешних эффектов, преобразовании разницы между частными и общественными интересами из неявной в явную.

Только начиная со второй половины 19 века произошли качественные изменения в теоретических подходах к определению сущности государственного регулирования экономики. По мере развития капиталистической экономики и появления корпораций расширились функции государственного регулирования, в частности, в сфере регулирования и контроля социальной и экономической жизни общества.

Так появилась теория государственного регулирования хозяйственного механизма, предложенная кейнсианской школой, которая рассматривала государство как субъект экономической системы, обладающий определенной ответственностью и хозяйственными функциями для проведения экономической политики, направленной на достижение стратегических целей общества.

Согласно кейнсианской экономической теории, эффективность государственного регулирования зависит от наличия средств для государственных инвестиций, достижения полной занятости, снижения и фиксирования нормы процента [74]. Кейнсианцы считали, что активную роль в регулировании экономики, обеспечении полной занятости, стабилизации производства и цен должно играть государство. При этом в качестве инструментов государственного регулирования экономики кейнсианцы рассматривали дискретную фискальную и кредитно-денежную политики, основной целью применения которых считалась стабилизация экономики [5].

Дальнейшее развитие экономической мысли показало, что вмешательство государство в экономику должно иметь определенные рамки, за пределами которых начинается подавление конкуренции и других основ рыночного механизма.

Знаменитый экономист двадцатого столетия Милтон Фридман, признавая особую природу «общественных благ» и ответственность государства за их обеспечение, исходит из того, что оно должно реализовывать свои обязательства с помощью частных институтов через рыночные механизмы [112].

В 50–60-е годы XX века активно развивалась неокейнсианская экономическая теория. Её представители рассматривали в качестве основных направлений государственного регулирования экономики вложения инвестиций в производственную и социальную инфраструктуру, развитие государственных заказов (закупок) и т. д. [74].

Сторонники экономического либерализма, в отличие от кейнсианцев, отрицали необходимость государственного вмешательства в рыночную экономику. Ф. фон Хайека говорил о том, что государство не должно вмешиваться в хозяйственную жизнедеятельность общества, поскольку это может подорвать механизм рынка и парализовать хозяйственную систему в целом. Он считал, что любой сознательный контроль над экономикой, любая экономическая политика, нацеленная на получение определенных результатов в принципе невыполнимы, поскольку не в состоянии учесть и использовать тот массив знаний, который необходим для успешной реализации намеченных целей. По его мнению, роль государства должна ограничиваться исполнением институциональных функций: охрана природного социального порядка, свободы выбора и развития, свободной конкуренции и монополии. Это должно реализовываться через формирование законодательных норм, общественных моральных ценностей, охрану устоявшихся традиций [74].

Во второй половине XIX века в США начинают формироваться идеи институционализма. Приверженцы данного направления придерживались позиции «организованного социального действия», которая представляла собой поиск новых форм социальной организации и нового содержания экономической демократии, в отличие от таких предыдущих представлений о ней, как естественное развитие, невмешательство государства [74].

Весомый вклад в обоснование сущности и механизма сотрудничества государства и бизнеса в рыночной экономике внёс Н. Хр. Бунге. Он считал, что эффективное развитие рыночных процессов возможно только при условии их поддержки государством [74].

Эволюция подходов к определению роли государства в экономике представлена в таблице 1.1.1.

Теории, объясняющие рост государственного вмешательства в экономическую и социальную жизнь, можно сгруппировать по нескольким главным направлениям [6].

Первая группа теорий связывает рост роли государства с вызовами социальной среды, например, с техническим прогрессом, демографическими сдвигами, изменениями в экономической системе. Один из ведущих представителей этой школы, американский экономист Мансур Олсон, основываясь на таком взгляде, считает, что развитие идеи государства всеобщего благоденствия и попытки её практической реализации были необходимым ответом на вызовы времени.

Таблица 1.1.1

**Эволюция подходов к определению роли государства в
регулировании деятельности предпринимательских структур**

Школа	Период	Роль государства в экономике	Позиция государства
Меркантилизм	XV – XVI вв.	Всесторонняя поддержка национального производителя на внутреннем и внешнем рынках	Активное вмешательство правительства в развитие национальной экономики путём протекционизма
Физиократизм	II половина XVIII в.	Всестороннее поощрение конкуренции и применение государственного регулирования только там, где без него невозможно обойтись	Неограниченное действие природных экономических законов, т. е. свободная конкуренция и невмешательство государства в функционирование предпринимательского сектора
Поздняя классическая политэкономия	II половина XVIII – I половина XIX вв.	Экономический либерализм (индивид имеет необходимую деловую предприимчивость и средства, которых не хватает государству)	Необходимость осуществления хозяйственного контроля в форме государственной монополии, в частности в отраслях инфраструктуры
Немецкая историческая школа	Конец XVIII – начало XIX вв.	Государство призвано создавать предпосылки для быстрого индустриального подъёма страны, формирования и развития единого внутреннего рынка, согласования общественных интересов	Протекционизм — «самая мощная движущая сила конечного объединения народов и, как следствие, подлинной свободы торговли»
Кейнсианская экономическая теория	Конец XIX – начало XX века	Обеспечение полной занятости, стабильности производства и цен при помощи фискальной и денежно-кредитной политики	Рынок самостоятельно не в состоянии урегулировать экономику
Некейнсианская экономическая Теория	50–60-е годы XX в.	Вложение инвестиций в производственную и социальную инфраструктуру, развитие государственных заказов	Вмешательство посредством инвестиций, государственных заказов и т. д.
Экономический либерализм	XIX в.	Исполнение институциональных функций: охрана свободы выбора и развития, свободной конкуренции и монополии	Государство не должно вмешиваться в хозяйственную жизнедеятельность общества
Институционализм США	конец XIX в.	Необходимость государственного влияния на явные «дефекты» рыночного механизма	Позиция «организованного социального действия»

Так, демографические сдвиги (рост населения, урбанизация) вызвали необходимость усиления социальной политики, предоставления государственных

ных услуг здравоохранения, регулирования жизни в городах, охраны окружающей среды и т. п. Технологические сдвиги всех типов потребовали от государства роста инвестиций в сферу образования и науки, организации патентной деятельности и т. п. Приоритетными функциями государства в рамках данных теорий были организационная функция государственного регулирования и функция планирования и прогнозирования, которые заключались в установлении общих правил экономической деятельности, лицензировании, определении основных направлений развития общества и экономики.

Другое научное направление, не отрицая роли социальной среды, объясняет усиление роли государства влиянием внутренних политических процессов. Учёные этой школы подчеркивают, в частности, роль политической культуры и изменений во взглядах на законность и обоснованность государственных функций и действий. Они отмечают огромную роль законодательства, которое неизбежно приводит к усилению роли государства как выразителя и координатора интересов различных общественных групп. Таким образом, основной функцией государственного регулирования, которая выделялась представителями данного направления, является регламентирующая функция государственного регулирования, а именно установление правил и норм экономической деятельности, её нормативно-правовое обеспечение, налоговая, таможенная, внешнеэкономическая и другие виды политик.

Появление теорий, утверждающих необходимость расширенного государственного регулирования экономики можно объяснить, в частности, сложными экономическими и политическими условиями развития экономики двадцатого столетия (первая и вторая мировая война, великая депрессия, мыльные пузыри и т. д.).

Стабилизация политической и экономической обстановки в развитых странах в конце 20 века привела к появлению нелиберальных теорий экономики и рынка, которые рассматривают свободный рынок и неограниченную конкуренцию как основное средство обеспечения прогресса и достижения социальной справедливости, возможных, прежде всего, на основе экономического роста, который измеряется валовым внутренним продуктом.

Таким образом, большинство теории рассматривали в качестве одной из основных функций государственного регулирования регламентирующую функцию государства и такие методы, как принятие законодательных актов, регулирующих деятельность экономических субъектов, защита прав и интересов участников экономических отношений, установление различных стандартов, налоговая политика, кредитно-денежная политика, таможенная политика, политика внешнеэкономической деятельности, политика ценообразования и др. Кроме того, многие теории выделяли организационную функцию и функцию планирования и прогнозирования.

На современном этапе можно выделить четыре основные функции: организационная функция государственного регулирования (установление общих правил экономической деятельности, правил создания, реорганизации и ликвидации субъектов, формирование и ведение реестров, сертификация и лицензирование, и т. д.), регламентирующая функция (установление правил и норм предпринимательской деятельности, её нормативно-правовое обеспечение, налоговая, таможенная, внешнеэкономическая и другие виды политик, оказывающие прямое или косвенное влияние на функционирование предпринима-