
РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ТУРИЗМА

УДК 338.48

ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ ТУРИСТСКОГО СЕКТОРА В УСЛОВИЯХ КАРАНТИНА ПРИ ПАНДЕМИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

© 2021 г. Д.А. Кошечев*, О.Ю. Исопескуль**

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики», Пермь, Россия

** e-mail: DAKoshcheev@hse.ru*

*** e-mail: oisopeskul@hse.ru*

Данное исследование реализует одну из первых попыток комплексного осмысления изменений в режиме функционирования туристского сектора, связанных с карантинными ограничениями в период пандемии COVID-19. На основе системно-критериального подхода была разработана авторская методика комплексного анализа документов и новостных публикаций, охватывающих данную тему. Применение данной методики позволило выявить и описать восемь моделей поддержки туристского сектора, сложившихся в разных странах, а также их сильные и слабые стороны. Следующим шагом на основе обобщения федеральных и региональных мер реагирования была отражена специфика российской национальной модели. На базе опроса руководителей предприятий туризма, проведённых в Пермском крае, произведена реконструкция функционирования сектора (по сегментам) в период действия карантинных ограничений, а также показаны основные недостатки национальной модели поддержки туристской отрасли. В соответствии с полученными результатами была предложена концепция национальной электронной биржи туристских и рекреационных услуг, действие которой в период эпидемических кризисов позволит нивелировать недостатки национальной модели, максимально сохранив функционирование туристского сектора, по завершению пандемии, будет способствовать его скорейшему восстановлению.

Ключевые слова: туризм, туристский сектор, COVID-19, пандемия, карантин, SARS, коронавирус, меры региональной политики, Пермский край.

DOI: 10.5922/1994-5280-2021-2-6

Введение и постановка проблемы. Пандемия COVID-19 оказала существенное влияние на функционирование всех систем общества [17]. Одной из наиболее пострадавших частей экономики стал туристский сектор [17; 19].

Введение карантинных мер в первой трети 2020 г. привело к остановке международного и внутреннего туризма в большинстве стран мира [12; 17], с последующим возобновлением его функционирования на отдельных территориях и в условиях противоэпидемических ограничений.

Согласно данным всемирной туристской организации (UNWTO), ущерб мирового

туристского сектора за 2020 г. составил 1,3 трлн долл. [20]. При этом распределение данных потерь между национальными экономиками неравнозначны [9]. Во многом они зависели от системы мер поддержки туристского сектора [16; 18]. Исследование подобных мер в тесной взаимосвязи с режимом функционирования предприятий туристского сектора в условиях противоэпидемических ограничений составляет актуальную научную повестку, которая в настоящий момент находится на начальном этапе проработки.

В нашем исследовании поставлено три основные задачи: проанализировать дизайн

национальных моделей поддержки туристского сектора в условиях пандемии; дать характеристику модели функционирования туристского сектора в системе противоэпидемических ограничений в РФ; разработать универсальный механизм поддержки этого сектора в период карантина в субъектах РФ.

Обзор ранее выполненных исследований. Публикации, изучающие функционирование туристского сектора в условиях пандемии, стали появляться с февраля 2020 г. [12; 19]. Для анализа мы сформировали две совокупности публикаций: основную, в которую вошли 1509 научных работ, исследовавших опыт работы туристского сектора в условиях пандемии; и дополнительную – 738 статей, воспроизводящих систему предпосылок формирования определенного стиля поведения туристского сектора, проявившихся в условиях предыдущих эпидемических кризисов [2].

Анализ предпосылок показал, что в этих публикациях основное внимание было уделено экономическим показателям (см., например, [7; 13; 14]) и специфике поведения стейкхолдеров туристского рынка (см., например, [8; 11]). Стратегии же эффективной поддержки туристского сектора почти не рассматривались. В итоге, к началу пандемии COVID-19 достаточная теоретическая база накоплена не была [8; 10].

Стремление восполнить этот пробел обусловило формирование новой теоретической области. В англоязычном исследовательском пространстве за этот период был пройден путь от формирования концептуально-методического базиса исследований до реализации прикладных работ, связанных с прогнозированием развития сектора, его административными, поведенческими и имиджевыми вопросами в условиях карантина [16; 17]. Данный блок исследований положил начало особому направлению научных изысканий, получившему активное развитие с конца 2020 – начала 2021 г. и связанному с поиском моделей восстановления туристского сектора в постпандемийный период [22; 23].

Русскоязычные исследования в целом повторяли путь развития англоязычного сегмента в первой половине 2020 г. с лагом в 2–3 месяца [2], однако к концу 2020 г. этот лаг был нивелирован. Теперь актуальную

повестку также составляют вопросы восстановления туристского сектора и определение направлений его развития [1; 3].

В целом, теоретический анализ показал, что в научной литературе вопрос о специфике функционирования туристского сектора при пандемии был рассмотрен лишь частично. При этом одной из значимых детерминант, повлиявших на деятельность предприятий сферы туризма, был комплекс мер, реализованный национальными правительствами с целью поддержки сектора [17]. Таким образом, при анализе зарубежного и российского опыта основной акцент необходимо сделать именно на них.

Материалы и методики исследований.

Использованная в данной работе методика исследования основана на дедуктивной логике. На первом этапе проводится анализ российского и зарубежного опыта поддержки туристского сектора с помощью комбинирования контент-анализа и анализа контента официальных документов и новостных публикаций. Для этих целей был адаптирован авторский системно-критериальный подход (рис. 1).

Применение Scopingstudy позволило установить хронологические рамки исследования с 18.01.2020 (начало введения карантинных мер в Китае) по 01.04.2021 (дата проведения нашего исследования).

Сформированная при помощи системы критериев выборочная совокупность, была обследована инструментами контент-, компаративного, концептуального анализа, а также анализа контента. Результаты были дополнены данными базы UNWTO [21]. На этой основе мы выделили и описали характеристики национальных моделей поддержки туристского сектора в условиях карантина.

На следующем этапе был проведен анализ практик, сложившихся в российских регионах с выделением частного и общего, а также с оценкой предложенных властью решений. Далее, при помощи системы опросов было воспроизведено функционирование туристского сектора в условиях пандемии на уровне бизнес-процессов на примере Пермского края. В итоге с учётом российского и зарубежного опыта были сформированы рекомендации по организации эффективной работы туристского сектора в эпидемических условиях и последующему его восстановлению.



Рис. 1. Системно-критериальный подход к анализу официальных документов и новостных публикаций. Составлено авторами.

Полученные результаты. Для анализа введенных мер поддержки туристского сектора нами была сформирована выборочная совокупность англоязычных (2365 единиц) и русскоязычных (971 единица) новостных публикаций и документов.

Анализ выборки показал, что одни и те же действия по поддержке туристского сектора разными национальными законодательствами были отнесены к разным группам мер. С целью реализации межстрановых сравнений мы классифицировали эти меры (табл. 1).

Как показал анализ, все сложившиеся национальные практики поддержки туристского сектора в условиях пандемии могут быть представлены в виде девяти агрегированных моделей, имеющих разную степень ориентации на настоящий или будущий периоды (рис. 2).

Африканская модель характерна для государств африканского континента за исключением стран арабского мира и ЮАР. В основе модели лежит ориентация на отсрочку или снижение налоговых платежей (Мали, Кения, Эфиопия, Чад и др.), а также льготное кредитование. Ещё одной характерной мерой стало снижение пошлин на импорт товаров и услуг, потребляемых туристским сектором. В отдельных странах для гостиничного бизнеса предоставлены льготы и отсрочки по оплате коммунальных платежей (Габон, Эсватини, ЦАР, Буркина-Фасо, Конго и др.). Прямые субсидии отмечены только в узкой группе наиболее развитых стран этого блока (Эфиопия, Ботсвана, Габон, Маврикий, Сейшелы, Руанда). В Гамбии субсидии выделялись

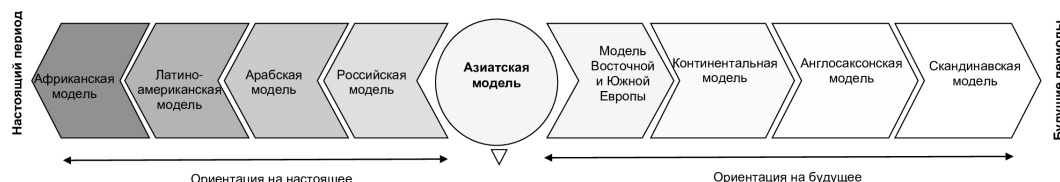


Рис. 2. Национальные модели поддержки туристского сектора в условиях пандемии.

Таблица 1. Основные меры поддержки туристского сектора

Группы мер	Основные меры
Меры, направленные на повышение доступности кредитных продуктов для туристского сектора.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Льготные кредитные программы. 2) Реструктуризация старых кредитов. 3) Отсрочки по кредитам. 4) Кредитные каникулы. 5) Погашение кредитов государством. 6) Государственное софинансирование обслуживания кредитов. 7) Гарантийная поддержка со стороны государства.
Меры, направленные на поддержку персонала и сохранение рабочих мест в отрасли.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Субсидии на выплату заработной платы. 2) Временное освобождение работодателя от выплат страховых взносов на работников или снижение их размеров. 3) Специальные компенсационные выплаты за работников, болеющих коронавирусом. 4) Субсидии для возвращения временно высвобожденных сотрудников. 5) Софинансирование возвращения сезонных и иностранных рабочих домой. 6) Введение специальных пособий для сотрудников с неполной занятостью. 7) Программы переподготовки высвобожденных рабочих. 8) Введение повышенных пособий по безработице.
Меры, направленные на снижение финансовой нагрузки на организации, связанной с налогами и обязательными платежами.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Отмена, снижение, продление сроков оплаты налогов и сборов, мораторий на их повышение; арендной платы за аренду государственного, регионального или муниципального имущества. 2) Отмена лицензионных сборов. 3) Отмена или перенос сроков взносов в отраслевые фонды. 4) Снижение стоимости, продление сроков, мораторий на повышение стоимости или полная отмена платы за коммунальные услуги. 5) Снижение или отказ от повышения цен на топливо. 6) Мораторий на взыскания, отказ от штрафов или перенос сроков их уплаты.
Меры, направленные на прямую финансовую поддержку функционирования предприятий отрасли.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Выплата организациям отрасли определённого процента от их оборота за время простоя в связи с локдауном. 2) Возмещение убытков организаторам отменённых в связи с пандемией спортивных и культурных мероприятий. 3) Выплаты путешественникам за нереализованные турпрограммы или предоставление им специальных ваучеров. 4) Компенсация затрат, связанных с противоэпидемическими мероприятиями и требованиями карантина, а также вакцинаций сотрудников. 5) Введение системы целевых грантов. 6) Безвозмездная государственная финансовая помощь организациям сектора. 7) Государственные закупки турпакетов с открытой датой. 8) Аренда гостиничного фонда для проживания медицинского персонала и под обсерваторы.
Меры, направленные на привлечение частных инвестиций в отрасль.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Проведение конференций и бизнес-форумов для потенциальных инвесторов. 2) Программы государственного софинансирования частных инвестиций. 3) Программы продвижения инвестиционных продуктов национального туристского сектора.
Меры, направленные на развитие туристской инфраструктуры.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Строительство и ремонт туристской инфраструктуры. 2) Программы привлечения инвестиций в туристскую инфраструктуру.
Меры, направленные на адаптацию туристского бизнеса к новым условиям.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Информационная поддержка. 2) Программы обучения для предпринимателей. 3) Консалтинг и тьюторинг.
Меры, направленные на снижение административной нагрузки на бизнес.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Снижение административных требований к организациям сектора. 2) Упрощение процесса высвобождения персонала. 3) Снижение требований к годовой отчётности и продление сроков её сдачи. 4) Временный запрет на проведение ряда административных проверок на период пандемии. 5) Снижение требований к сертификации и её софинансирование.
Меры по стимулированию спроса на туристские продукты во время пандемии или после неё и продвижение территорий.	<ol style="list-style-type: none"> 1) Маркетинговая кампания, направленная на продвижение страны как дестинации, безопасной для путешествий в условиях пандемии. 2) Отмена туристских сборов. 3) Покрытие части затрат туристов на проживание. 4) Софинансирование создания новых туристских продуктов. 5) Раздача ваучеров для приобретения туристских услуг на внутреннем рынке определённым категориям граждан. 6) Программы возобновления международного въездного туристского потока.

не напрямую организациям туристского сектора, а ключевым туристским центрам (регионам и городам).

Финансирование мер поддержки сектора в рамках Африканской модели производилось, в основном, за счёт средств целевых программ и фондов ООН, а также кредитов Всемирного банка и МВФ. В первой трети 2021 г. меры налоговой и кредитной поддержки были пролонгированы большинством стран, которая, по оценкам большей части региональных СМИ, оказалась мало эффективной, поскольку не учитывала изменения, произошедшие в отрасли за год. Предлагаемые кредитные продукты стали недоступны для большей части предприятий сектора, сумевших пережить период наиболее жёстких ограничений.

Таким образом, Африканская модель акцентируется на сохранении деятельности организаций туристского сектора в условиях пандемии, однако способствует при этом росту их закредитованности и, как следствие, потенциальной уязвимости в будущем.

Латиноамериканская модель характерна для стран Южной и Центральной Америки. Основой модели также является комбинация льготного кредитования и мер налоговой политики: снижение налогов (Ямайка, Бразилия, Мексика и др.), отсрочка по налогам (Гайана, Гондурас, Коста-Рика и др.), налоговые вычеты (Гайана, Боливия, Барбадос, Белиз и др.). Эти меры дополнялись субсидиями и грантами общего характера для предприятий сектора, однако механизм их распределения зачастую не был прозрачным. В отдельных странах данные меры были расширены за счёт субсидий на оплату коммунальных услуг (Аргентина, Гватемала, Гайана).

В 2021 г. в меры налоговой политики были пролонгированы. Бразилия, Мексика, Аргентина и некоторые другие страны региона, обладающие значительным экономическим потенциалом, расширили систему мер грантовой поддержки. В частности, была введена балльная оценка соискателей грантов (Бразилия, Мексика), ваучеры для развития внутреннего туризма (Бразилия), субсидии на создание новых рабочих мест в туристском секторе (Уругвай).

Таким образом, в Латиноамериканской модели повсеместно распространены субсидии общего характера, которые имеют большой потенциал для полноценного вос-

становления деятельности сектора в постпандемийный период.

Арабская модель сформировалась в странах арабского мира, Пакистане, Афганистане, Иране, Ираке, Брунее некоторых островных государствах с преобладанием мусульманского населения. Основные меры связаны с предоставлением кредитов с минимальной ставкой и беспроцентных займов (Оман, Кувейт, ОАЭ, Саудовская Аравия и др.), реструктуризацией и субсидированием обслуживания долгов (Пакистан, Иран, Ливан и др.). Эти меры дополняются значительным снижением налогового бремени или (в отдельных странах) введением полного моратория на уплату налогов (Иран, Бруней, Кувейт). В Брунее функцию оплаты труда работников наиболее пострадавших отраслей (включая предприятия туристского сектора) большей частью взяло на себя государство. В Иордании для работников предприятий сферы туризма предоставлена отсрочка по призыву в армию на год. Характерным для модели являются льготы и отсрочки по коммунальным платежам. В ключевых нефтедобывающих государствах были введены меры, гарантирующие скидки на топливо.

В целом в Арабской модели основное внимание уделено минимизации потерь туристского сектора, что не способствует росту закредитованности туристского сектора, но и не намечает пути его посткарантинного восстановления.

Российская модель охватывает страны СНГ и Монголию. В её основе – практика, включающая широкий пакет административных мер, в том числе: предоставление льгот, отсрочек или полную отмену арендных платежей; налоговые льготы и льготное кредитование; целевые субсидии, а также мораторий на проверки и взыскания. Особую меру составляют комплексные программы поддержки внутреннего туризма (Россия, Азербайджан, Белоруссия, Казахстан, Монголия), реализованные в формате механизма туристского кэшбека, распределения ваучеров или целевых государственных закупок турпакетов.

В начале 2021 г. были приняты решения о продлении до конца года системы налоговых льгот, предложены новые кредитные продукты и увеличено финансирование программ поддержки развития внутреннего туризма. Реализованная система мер, в целом, формирует потенциал для полного восста-

новления сектора после завершения пандемии. Вместе с тем, она слабо ориентирована на формирование модели дальнейшего развития отрасли.

Азиатская модель характерна для стран Юго-Восточной Азии. Данная модель имеет равнозначный фокус на текущем и на будущих периодах и представляет собой комбинацию обширных государственных инвестиций с широкими возможностями кредитования и льготным налогообложением, а также субсидий на развитие. Большинство стран, реализующих эту модель, с самого начала пандемии предприняли ряд мер, заложивших основу для восстановления сектора после отмены ограничений. Наибольшее распространение получили программы субсидирования приобретения туристских пакетов с открытой датой (Китай, Вьетнам, Индия), программы обновления и развития туристской инфраструктуры и инвестиционные программы, реализуемые, чаще всего, в формате государственно-частного партнёрства.

Во второй половине 2020 г. в Китае, Вьетнаме, Японии, Южной Корее и на Филиппинах были развёрнуты широкие маркетинговые кампании, призванные показать, что путешествия по стране после снятия ограничений выгодны и безопасны. В отдельных странах для гостиниц были введены льготы на электричество (Китай, Малайзия, Мьянма, Непал и др.). В Японии и Малайзии применялись специальные субсидии на обучение и найм нового персонала. В начале 2021 г. большинство стран продлило меры налоговой, субсидиарной и кредитной поддержки на срок до года.

В целом, Азиатская модель позволяет сохранить предприятия туристского сектора в условиях карантинных ограничений и восстановить его функционирование в постпандемийный период, сохраняя уже реализуемые меры. Данная практика, не способствует снижению неопределённости будущего, вследствие чего намечаемый вектор развития сектора является достаточно расплывчатым.

Модель Восточной и Южной Европы охватывает страны соответствующего региона за исключением СНГ. Характерная черта модели – комбинация налоговых льгот с целевыми субсидиями и грантами, которые назначаются на основе балльной оценки пострадавших организаций (Греция, Грузия, Македония, Косово и др.) или конкурсных

процедур (Польша, Сербия, Испания, Черногория, Мальта и др.).

Основная цель модели – сохранить организацию туристского сектора и восстановить въездной туристский поток. Правительствами этих стран активно используются меры снижения административной нагрузки на бизнес, а также особая политика в отношении лиц, занятых в секторе. С середины 2020 г. в Словакии, Португалии, Греции, Черногории был реализован ряд мер, направленных на смягчение требований трудового кодекса в отношении занятых в сфере туризма и симплификацию процедуры высвобождения персонала, для которого, в том числе, были введены повышенные пособия по безработице и возможность пройти бесплатную переподготовку.

В 2021 г. Хорватия, Греция, Италия, Румыния и др. профинансировали программы эмиссии ваучеров на приобретение услуг внутреннего туризма, которые затем были распределены между разными слоями населения. Мальта и Италия компенсировали организаторам отмененных культурных и спортивных мероприятий, затраты в денежной форме и ваучерами. Кроме того, ряд стран Балканского полуострова, Греция, Мальта, последовательно снижая противоэпидемические требования для въезжающих туристов, начали открывать свои границы во второй половине 2020 г.

В нормативных актах стран модели Восточной и Южной Европы фиксируется ориентация на перспективное развитие туристского сектора. Однако, если в странах Южной Европы – это утверждение подкреплено системой специальных субсидий и инновационных грантов, то в странах Восточной Европы оно носит в большей степени декларативный характер. Модель ориентирована на будущее, но видит дальнейшее развитие туристского сектора только в самых общих чертах.

Континентальная (Европейская) модель характерна для стран Западной Европы, размещённых на континенте. Она сочетает меры, облегчающие налоговый режим и большой набор прямых субсидий, которые имеют целевой характер и привязаны к определённому типу фирм. Например, субсидии для малых и средних предприятий (Франция, Германия, Нидерланды, Люксембург, Венгрия и др.), субсидии, зависящие от числа

новых рабочих мест (Германия, Венгрия, Австрия, Швейцария), субсидии для организаций, развивающих зелёный туризм и туризм, связанный с локальной культурой (Германия, Франция, Бельгия).

Субсидии и гранты для малых фирм выделяются на основе балльной оценки ущерба, нанесённого организациям и значимости этих организаций для местной экономики. Программы такого рода реализуются на региональном и муниципальном уровнях, для крупных и средних предприятий – на уровне государств и Евросоюза. Особую категорию мер составляют компенсационные выплаты организаторам отменённых спортивных и культурных мероприятий, реализуемые в денежной или ваучерной форме. Активно реализуются государственные программы обучения и переподготовки. Данные меры подкрепляются маркетинговой кампанией для привлечения инвестиций в национальный туристский сектор и восстановления спроса в постпандемийный период. С самого начала карантина для поддержки внутреннего туризма большая часть стран, использующих данную модель, провела эмиссию ваучеров на реализацию внутреннего туризма, распределив их среди населения. В 2021 г. сроки действия этих ваучеров были продлены.

Таким образом, континентальная модель проводит глубокую дифференциацию фирм, предлагая точно-целевые меры поддержки. Это задаёт основные направления развития сектора в посткарантинный период, однако не способствует, на наш взгляд, в достаточной степени развитию его инновационного потенциала.

Англосаксонская модель характерна для Великобритании, Ирландии, США, Канады, Новой Зеландии, Австралии, ряда островных государств и Израиля. Эта модель акцентирует внимание на мерах по стимулированию посткарантинного спроса в сочетании с субсидиями и грантами на развитие. На государственном уровне создаются специальные фонды, связанные с разработкой и реализацией проектов по развитию туризма и культуры в условиях пандемии (Австралия, Ирландия, Канада и др.). Они же разрабатывают проекты по перезапуску этих направлений после снятия карантинных ограничений.

В Австралии, Новой Зеландии и на Фиджи в конце 2020 – первой трети 2021 г. ре-

ализованы крупные государственно-частные проекты по обновлению и строительству новой туристской инфраструктуры. Прямая финансовая поддержка организаций сферы туризма носит преимущественно грантовый характер и распределяется на конкурсной основе. При этом приоритет отдаётся проектам, связанным с инновациями и созданием новых рабочих мест.

В целом, модель рассматривает пандемию не только как сложные экономические обстоятельства, но и как потенциальную возможность обновления и совершенствования туристского сектора.

Скандинавская модель охватывает скандинавские страны и страны Балтии. Характерная черта модели – большое число государственных программ, направленных на привлечение инвестиций в национальный туристский сектор. Объектом инвестирования выступают инновационные продукты и решения, разработанные, как правило, на основе научного прогнозирования развития туристского рынка в постпандемийный период. Эта практика была дополнена национальной пиар-кампанией, стремившейся показать страну как безопасное место для путешествий (Исландия, Финляндия, Швеция, Латвия).

В структуре льготных займов, предложенных туристскому сектору, доминировали инвестиционные кредиты. Прямое финансирование организаций сектора фактически не осуществлялось. Грантовые средства направлялись на поддержку конкретных проектов с инвестиционной и инновационной составляющей, распределяясь на конкурсной основе. Особое внимание уделялось проектам в сфере зелёного и историко-этнографического туризма. Государство направляло дополнительные средства, привлечённые через инвестиционные программы (а в случае стран Балтии – через кредиты фондов северных стран) муниципалитетам с развитым туристским сектором, которые самостоятельно разрабатывали систему грантов.

Прямые субсидии в модели встречаются редко и касаются, главным образом, фондов оплаты труда и компенсаций организаторам отменённых мероприятий. В Норвегии, Швеции, Финляндии, Дании с середины 2020 г. действуют субсидиарные программы, направленные на восстановление ранее высвобожденных работников.

Такая политика иллюстрирует, на наш взгляд, два важнейших свойства Скандинавской модели. Во-первых, она стремится минимизировать прямое вмешательство в функционирование рынка, что снижает инфляционные риски. Во-вторых, является наиболее человекоцентричной из всех рассмотренных моделей, стремясь сохранить рабочие места, сберегая и развивая человеческий потенциал туристской сферы, оценивая его как возможность трансформации национального туристского сектора.

Страны вне рамок модели. Ряд стран, в которых зафиксированы единичные случаи заражения COVID-19 (Кирибати, Ниуэ, Острова Кука, Тонго, Федеративные штаты Микронезии, Тувалу, Науру и др.) не были включены нами ни в одну из моделей в связи с несистемностью проводимых правительством мер.

Региональная специфика системы мер в субъектах РФ

В России федеральные карантинные ограничения, фактически остановившие деятельность туристского сектора, продлились с 28 марта по 11 мая 2020 г. После этого, по мере ослабления противокарантинных мер, началось постепенное оживление сектора.

В рамках анализируемого периода, в России было введено три федеральных пакета мер поддержки бизнеса, затрагивающих туристский сектор.

Первый пакет отражён в Постановлении Правительства РФ от 02.04.2020 № 409. Общесекторальный характер имели: введенный до 31 мая 2020 г. мораторий на проверки, на взыскания и банкротства, продление сроков сдачи отчётности и предоставления документов по требованию, а также двухкратное снижение размера страховых взносов с ФОТ. Кроме того, регионам было рекомендовано проработать вопрос предоставления льгот и отсрочек по оплате налога на имущество и земельного налога.

Специальный характер носили меры, связанные с поддержкой туристского сектора как одной из наиболее пострадавшей части экономики. В их числе: программы льготного кредитования и субсидирования организаций, включённых в федеральный реестр туроператоров, снижение размеров взносов в «Резервный фонд объединения туроператоров в сфере выездного туризма»

и платы за аренду федерального имущества, специальная программа субсидирования для оплаты труда наёмным работникам в размере МРОТ. Помимо этого, был разработан механизм возврата потребителям денежных средств за туристские программы, не реализованные в связи с введением карантинных ограничений.

Второй пакет мер (27.04.2020 г.) служил дополнением к первому и касался, главным образом, малого и среднего предпринимательства. В нём расширена программа предоставления краткосрочных целевых займов, проработана программа гарантийной поддержки, упрощены процедуры лицензирования, снижены имущественные налоги, расширена программа субсидирования.

Третьему пакету мер (11.05.2020 г.) положило начало обращение Президента РФ, который предложил списать страховые взносы и налоги для малого и среднего бизнеса, а также индивидуальных предпринимателей, пострадавших от пандемии и карантина за второй квартал 2020 г., кроме НДС [8]. С 1 июня 2020 г. была запущена льготная кредитная программа, ориентированная на поддержку бизнеса и занятости со ставкой 2%. В соответствии с ней, компаниям, сумевшим сохранить к концу года занятость на уровне 90% от штатной численности - было списано всё тело кредита и проценты по нему. Организации, сохранившие занятость на уровне 80% могли претендовать на списание 50% основного долга по кредиту и процентов по нему. Индивидуальным предпринимателям были предоставлены налоговые вычеты в размере одного МРОТ на выплату страховых взносов. Особый пакет мер был подготовлен для поддержки самозанятых граждан [5].

В течение лета и осени 2020 г. федеральными властями был принят ряд дополнительных мер, затрагивающих отдельные элементы туристского сектора (музейную сферу, гостиничный бизнес, туроператоров и т.д.), связанных со снижением финансовой и административной нагрузки, а также с действиями по адаптации соответствующих организаций к новым условиям.

В июле 2020 г. Правительством РФ была принята масштабная программа поддержки внутреннего туризма, имевшая общесекторальный характер и предполагающая, в том числе механизм туристского кэшбека [4]. Специализированный пакет мер поддержки

туристского сектора включил в себя также систему грантов от Ростуризма и ряд административных послаблений, связанных с порядком прохождения лицензирования.

Анализ прочих мер, реализованных на региональном уровне, позволяет идентифицировать территориальную специфику по федеральным округам (далее – ФО).

Так, в Северо-Кавказском ФО была расширена информационная поддержка бизнеса, налажена работа со СМИ, позволившая своевременно доводить до предпринимателей алгоритмы действий для получения муниципальной и государственной поддержки. Напротив, в Приволжском ФО работа со СМИ была налажена недостаточно, вследствие чего было отмечено большое число публикаций с размытыми рекомендациями для бизнеса, которые часто противоречили друг другу.

В регионах Центрального и Северо-Западного ФО были организованы дистанционные курсы для предпринимателей, службы консалтинга и сопровождения бизнеса для успешного преодоления им периода карантинных ограничений.

В регионах Уральского, Сибирского и Дальневосточного ФО, отнесённых к территориям Крайнего Севера, получили распространение меры поддержки гостиничного бизнеса, связанные с превращением отелей в обсерваторы для лиц, работающих вахтовым методом.

В целом, практики, реализованные в российских регионах, фокусировались на текущем (карантинном) периоде, слабо прорабатывая меры восстановления сектора после пандемии. Специальные комплексные всесторонние программы, ориентированные на восстановление спроса, были отмечены только в Ярославской, Тверской и Калининградской областях, в Ямало-Ненецком АО, Краснодарском и Ставропольском краях, а также республике Карелия.

Специфика Пермского края

В Пермском крае региональная система поддержки бизнеса была сформирована тремя комплексными пакетами мер, принятых в первом полугодии 2020 г., отдельными дополняющими их решениями, утверждёнными во втором полугодии 2020 – начале 2021 г.

Комплекс мер включал в себя: уменьшение кадастровой стоимости при налогообложении, снижение налога на имущество организаций и отсрочка авансовых платежей

по нему для малых и средних предприятий, снижение налоговой ставки в рамках упрощённой системы налогообложения, уменьшение потенциально возможного налога при патентной системе налогообложения и отсрочка авансовых платежей по ней, отсрочка авансовых платежей по земельному налогу и его снижение (в отдельных муниципалитетах), отсрочка или освобождение от арендной платы (в зависимости от типа организации, особенности контракта и муниципалитета), программа региональных субсидий, мораторий на проверки и взыскания.

В 2021 г. в доработанном виде для туристского сектора были введены налоговые льготы и дополнительные субсидии на возмещение части постоянных затрат. В регионе запланирован ряд крупных инфраструктурных проектов по созданию и реконструкции туристской инфраструктуры, имеющих федеральное, региональное, местное, частное и смешанное финансирование.

Помимо этого, в ряде муниципалитетов были продлены льготы по арендным платежам и местным налогам, начата разработка собственных программ продвижения территорий и постпандемийному восстановлению туристского сектора.

С целью изучения особенностей функционирования туристского сектора в условиях карантинных ограничений с 25.03.2021 г. по 01.04.2021 г. среди руководителей предприятий сектора в 10 крупнейших городах Пермского края был проведён опрос, по итогам которого собрано 348 анкет.

Предложенная респондентам анкета включала 30 вопросов открытого и закрытого типа и была размещена на платформе «GoogleForms». Полученные результаты отражены в таблице 2.

Второй блок анкеты затрагивал меры государственной поддержки. В этом отношении 95% респондентов отметили высокую эффективность мер по снижению налогового бремени и программу поддержки внутреннего туризма (туристский кэшбэк). 67% отметили использование льготных кредитных продуктов для бизнеса. Вместе с тем, 92% опрошенных указали, что они не смогли привлечь субсидии.

Третий блок анкеты касался мер, реализованных организациями туристского сектора для сохранения своей деятельности во время пандемии. Опрос показал, что 39%

Таблица 2. Специфика деятельности предприятий туристского сектора Пермского края в условиях пандемии с 28.03.2020 по 01.04.2021 г.

Тип организаций	Особенности функционирования
Организации сферы туризма	Туроператоры, туристские агентства и экскурсионные бюро работали онлайн, занимаясь в основном возвратом денежных средств за нереализованные туристские программы. Организации-аттракции и музеи вели просветительскую работу через интернет. Деятельность средств размещения остановилась. По завершению основного периода карантинных ограничений спрос на турпакеты начал медленное восстановление. Всплески интереса к услугам турагентств и туроператоров связаны с этапами программы туристского кэшбэка. Однако они не отразились на деятельности гостиниц и организаций-аттракций Пермского края. В целом, допандемийный туристский поток не восстановился. Период пандемии оценивается организациями сферы туризма как крайне убыточный.
Организации сопутствующих и дополняющих отраслей	Организации зафиксировали снижение прибыли. Ряд из них переориентировали свои мощности на других потребителей (транспортные компании). Спрос на услуги после снятия основных ограничений восстанавливается медленно. Организации сферы питания, производители и продавцы сувениров перенесли торговую деятельность в интернет-пространство, а организации индустрии развлечений полностью остановились. Однако после снятия карантинных ограничений, отмечается резкий рост спроса на их услуги. К концу 2021 г. многие из них рассчитывают выйти на уровень дохода, соответствовавший допандемийному периоду.
Организации поддерживающих отраслей	Данные организации отметили снижение прибыли, а также переход в формат работы «в закрытом офисе» при переносе большей части услуг и сервисов в режим онлайн. После снятия ограничений возобновили работу в обычном режиме.
Организации, связанные с НИР, обучением, подготовкой и консалтингом в туризме	Данный блок организаций перевёл свою работу в онлайн режим. На содержании основных реализуемых процессов это практически не сказалось.

предприятий в той или иной форме сократили персонал, 47% руководителей прибегло к переводу сотрудников на неполный рабочий день, а 23% – к снижению размера заработных плат, отмене премий, бонусных выплат, сокращению корпоративного социального пакета. 12,6% руководителей указали, что их организации вообще прекратили существование (в основном это коснулось туристских агентств и предприятий сферы общественного питания).

Анализ собранных данных показал, что туристский сектор в Пермском крае, благодаря российской модели поддержки, в целом, смог преодолеть период карантинных ограничений. Однако после карантина большую часть бизнес-процессов пришлось выстраивать заново. Определённые сложности возникли с доступом к системе прямых субсидий. Эти недочёты учтены нами при разработке системы рекомендаций.

Выводы. В рамках данной работы проведено комплексное исследование режима

функционирования туристского сектора в условиях пандемии. Выделено девять агрегированных моделей поддержки туризма в контексте карантинных ограничений. Проведен расширенный анализ российской модели, которая ориентирована на реализацию максимальной поддержки сектора в условиях карантина, однако практически не несёт в себе механизмов, позволяющих быстро и эффективно восстановить туризм после снятия ограничений.

Проведённые на территории Пермского края опросы, позволили отследить какие изменения в деятельности туристского сектора повлекло введение карантинных ограничений и какие из его сегментов пострадали в наибольшей степени. Также на основе опросов были выделены некоторые несовершенства национальной модели, связанные с механизмом распределения прямых средств поддержки.

С учётом необходимости преодоления этих ограничений, была предложена концепция национальной электронной биржи услуг

в сфере туризма и рекреации, ряд дополнительных мер, которые в случае эпидемических кризисов, сопровождающихся введением карантина, смогут обеспечить сохранение большинства бизнес-процессов и связей внутри туристского сектора, что в дальнейшем будет способствовать его быстрому восстановлению при минимальном вмешательстве государства в рыночный механизм.

Устранение основных недостатков российской модели требует решения двух задач:

- создание основы для перезапуска туристского сектора в посткарантинный период;
- разработка системы сохранения и поддержки бизнес-процессов туристского сектора в условиях противоэпидемических ограничений.

Стимулирование посткарантинного спроса может быть осуществлено, в том числе, и при условии предоставления клиентам государственных гарантий. Исходя из этого, решением проблемы может стать создание национальной электронной биржи туристских услуг, действующей на постоянной основе. Такая платформа должна агрегировать данные по всем туристским программам нашей страны с возможностью оптовой и розничной продажи туристских пакетов. В этом контексте имеет смысл внести изменения в законодательство, сделав биржу основной площадкой для государственных закупок услуг в сфере туризма и рекреации. Это позволит присоединяться к электронным аукционам поставщикам со всей страны, а у государства будут расширены возможности выбора оптимального пакета.

В случае эпидемического кризиса, подобного COVID-19, на такой площадке при государственных гарантиях может быть

организована продажа туристических пакетов с открытой датой по сниженным ценам. Одновременно в оптовом сегменте платформы могут проводиться закупки туристических пакетов государством, профсоюзами и крупными предприятиями. Снижение цен в период карантина сделает эти транзакции выгодными. Функционирование такой платформы в период строгого карантина позволит туристскому сектору сохранить приток денежных средств, основные связи и ключевые бизнес-процессы. В целом, эффект такой платформы будет схожим по действию с программой туристского кэшбэка, однако для государства это будет сопряжено с меньшими финансовыми вливаниями в отрасль и меньшим вмешательством в рынок, что позволит ему быстрее восстановиться по мере снятия карантинных ограничений.

Кроме того, имеет смысл заимствовать практики:

- реализации крупных инфраструктурных инвестиционных проектов в сфере туризма в период карантинных ограничений;
- сохранения, поддержки и развития человеческого потенциала сектора во время эпидемических кризисов;
- балльной оценки проектов в сфере туризма, подаваемых на государственные гранты, предполагающую учёт их степени инновационности и перспективности для будущих периодов.

Такая комбинация мер, позволит, с одной стороны – сберечь ресурсы государства, а с другой – обеспечить прохождение туристским сектором периода эпидемических ограничений с минимальными потерями и создать основу для его восстановления и дальнейшего развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Гамидова А.Э.* Сельский туризм в постпандемийный период // Изв. С.-Петерб. гос. экон. ун-та. 2021. № 1. С. 162–166.
2. *Коцеев Д.А., Исопескуль О.Ю.* Понятийно-концептуальный анализ функционирования туристского сектора в условиях глобального эпидемического кризиса // Региональные исследования. 2020. № 4. С. 108–120.
3. *Пшеничных Ю.А.* Анализ динамики и тенденций развития современного международного туристского рынка // Вестник университета. 2021. № 1. С. 53–61.
4. Объявлены даты старта программы по возврату средств за туры по России [Электр. ресурс]. URL: <https://tourism.gov.ru/news/16865/> (дата обращения: 27.03.2021).
5. Совещание о санитарно-эпидемиологической обстановке [Электр. ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/63340> (дата обращения: 27.03.2021).
6. *Brouder P.* Reset redux: possible evolutionary pathways towards the transformation of tourism in a COVID-19 world // *Tourism Geographies*. 2020. № 3 (22). P. 484–490.
7. *Buëtre B., Kim Y., Tran Q. T., Gunasekera, D.* Avian influenza: Potential economic impact of a pandemic on Australia // *Australian Commodities: Forecasts and Issues*. 2020. № 2 (13). P. 351–359.

8. Cahyanto I., Wiblishauser M., Pennington-Gray L., Schroeder A. The dynamics of travel avoidance: The case of Ebola in the US // *Tourism Management Perspectives*. 2020. № 20. P. 195–203.
9. Cooper J.A., Alderman D.H. Cancelling March Madness exposes opportunities for a more sustainable sports tourism economy // *Tourism Geographies*. 2020. № 3 (22). P. 525–535.
10. Hall C.M., Scott D., Gössling S. Pandemics, transformations and tourism: be careful what you wish for // *Tourism Geographies*. 2020. № 3 (22). P. 577–598.
11. Henderson J.C., Ng A. Responding to crisis: Severe acute respiratory syndrome (SARS) and hotels in Singapore // *International Journal of Tourism Research*. 2004. № 6 (6). P. 411–419.
12. Kock F., Assaf A.G., Tsionas M. Developing courageous research ideas. // *Journal of Travel Research*. 2020. № 6 (59). P. 1140–1146.
13. Kuo H.I., Chen C.C., Tseng W.C., Ju L.F., Huang B.W. Assessing impacts of SARS and Avian Flu on international tourism demand to Asia. // *Tourism Management*. 2008. № 29 (5). P. 917–928.
14. Page S., Song H., Wu D.C. Assessing the impacts of the global economic crisis and swine flu on inbound tourism demand in the United Kingdom. // *Journal of Travel Research*. 2012. № 51 (2). P. 142–153.
15. Qiu R. T., Park J., Li S., Song H. Social costs of tourism during the COVID-19 pandemic // *Annals of Tourism Research*. 2020. № 84. P. 102–125.
16. Shao Y., Hu Z., Luo M., Huo T., Zhao Q. What is the policy focus for tourism recovery after the outbreak of COVID-19? A co-word analysis // *Current Issues in Tourism*. 2020. № 3 (27). P. 281–294.
17. Sigala M. Tourism and COVID-19: impacts and implications for advancing and resetting industry and research // *Journal of Business Research*. 2020. № 117. P. 312–321.
18. Welfens P.J. Macroeconomic and health care aspects of the coronavirus epidemic: EU, US and global perspectives // *International Economics and Economic Policy*. 2020. № 17. P. 295–362.
19. Zenker S., Kock F. The coronavirus pandemic – A critical discussion of a tourism research agenda // *Tourism Management*. 2020. № 81. P. 104–164.
20. 2020: Worst Year in Tourism History with 1 Billion Fewer International Arrivals [Электр. ресурс]. URL: <https://www.unwto.org/news/2020-worst-year-in-tourism-history-with-1-billion-fewer-international-arrivals> (дата обращения: 27.03.2021).
21. Covid-19: Measures to Support the Travel and Tourism Sector [Электр. ресурс]. URL: <https://webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-06/europe.pdf> (дата обращения: 27.03.2021).
22. Fotiadis A., Polyzos S., Huan T.C.T. The good, the bad and the ugly on COVID-19 tourism recovery // *Annals of Tourism Research*. 2021. № 87. 14 p. [Электр. ресурс URL: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7832145/>] (дата обращения: 27.03.2021).
23. Zhang H., Song H., Wen L., Liu C. Forecasting tourism recovery amid COVID-19 // *Annals of Tourism Research*. 2021. № 87. 16 p. [Электр. ресурс] URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738321000116> (дата обращения: 27.03.2021).

Статья поступила в редакцию 7 апреля 2021 г.

После доработки 13 мая 2021 г.

Принята к публикации 28 июня 2021 г.

Об авторах

Кошчев Дмитрий Александрович – преподаватель департамента менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь.

Исопескуль Ольга Юрьевна – кандидат экономических наук, декан факультета экономики, менеджмента и бизнес-информатики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», г. Пермь.

Для цитирования:

Кошчев Д.А., Исопескуль О.Ю. Функционирование туристского сектора в условиях карантина при пандемии: проблемы и решения // *Региональные исследования*. 2021. № 2. С. 61–73. DOI: 10.5922/1994-5280-2021-2-6

Tourism sector within pandemic quarantine: problems and solutions

D.A. Koshcheev*, O.Yu. Isopeskul**

National Research University Higher School of Economics, Perm, Russia

* e-mail: DAKoshcheev@hse.ru

** e-mail: oisopeskul@hse.ru

The present investigation provides one of the first complex attempts of theorizing on changes in tourism sector activity within COVID-19 quarantine. Drawing from system and criterion approach we used the analysis of official documents and news publication to identify 8 international models of tourism sector support within the pandemic quarantine. Each model was considered with the

instrument of strengths and weaknesses analysis. By reviewing Russian national model we conducted deeper analyses juxtaposing and describing experience of Russian regions. Drawing from aropinion poll realized in Perm krai we described some special features of each tourism sector segment activity within COVID-19 pandemic quarantine. The opinion polls mentioned also showed some limitations of Russian tourism sector support model. With regard to the data mentioned, we proposed the concept of the national electronic exchange service of tourism and resort. This system will potentially support the Russian model in the condition of epidemic crisis, helping the national tourism sector to save and then to restore its activity following laissez-faire principle.

Key words: tourism, tourism sector, COVID-19, pandemic, quarantine, SARS, regional policy, Perm krai.

REFERENCES

1. Gamidova A. Je. Rural tourism in postpandemic term. *Izvestija Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta*, 2021, vol. 1, no. 127, pp. 162–166. (In Russ.)
2. Koshcheev D.A., Isopeskul O.Yu. Conceptual analysis of tourism sector within global epidemic crisis. *Regional'nye issledovaniya*, 2021, vol. 4, no. 70, pp. 108–120. (In Russ.)
3. Pshenichnyh J.A. Analysis of the dynamics and trends in the development of modern international tourist market. *Vestnik universiteta*, 2021, vol. 1, pp. 53–61. (In Russ.)
4. *Objavleny daty starta programmy po vozvratu sredstv za tury po rossii* [The dates of Russian internal truism program have been announced]. Federal agency for tourism. URL: <https://tourism.gov.ru/news/16865/> [Accessed 27.03.2021]. (In Russ.)
5. *Soveshhanie o sanitarno-jepidemiologicheskoj obstanovke* [The conference on sanitary and epidemiologic situation]. Kremlin.ru. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/63340> [Accessed 27.03.2021]. (In Russ.)
6. Brouder P. Reset redux: possible evolutionary pathways towards the transformation of tourism in a COVID-19 world. *Tourism Geographies*, 2020, no. 3 (22), pp. 484–490.
7. Buetre B., Kim Y., Tran Q.T., Gunasekera D. Avian influenza: Potential economic impact of a pandemic on Australia. *Australian Commodities: Forecasts and Issues*, 2020, no. 2(13), pp. 351–359.
8. Cahyanto I., Wiblishauser M., Pennington-Gray L., Schroeder A. The dynamics of travel avoidance: The case of Ebola in the US. *Australian Commodities: Tourism Management Perspectives*, 2020, no. 20, pp. 195–203.
9. Cooper J.A., Alderman D.H. Cancelling March Madness exposes opportunities for a more sustainable sports tourism economy. *Tourism Geographies*, 2020, no. 3 (22), pp. 525–535.
10. Hall C.M., Scott D, Gössling S. Pandemics, transformations and tourism: be careful what you wish for. *Tourism Geographies*, 2020, no. 3 (22), pp. 577–598.
11. Henderson J.C., Ng A. Responding to crisis: Severe acute respiratory syndrome (SARS) and hotels in Singapore. *International Journal of Tourism Research*, 2004, no. 6, pp. 411–419.
12. Kock F., Assaf A.G., Tsionas M. Developing courageous research ideas. *Journal of Travel Research*, 2020, no. 6 (59), pp. 1140–1146.
13. Kuo H.I., Chen C.C., Tseng W.C., Ju L.F., Huang B.W. Assessing impacts of SARS and Avian Flu on international tourism demand to Asia. *Tourism Management*, 2020, no. 29 (5), pp. 917–928.
14. Page S., Song H., Wu D.C. Assessing the impacts of the global economic crisis and swine flu on inbound tourism demand in the United Kingdom. *Journal of travel research*, 2012, no. 2 (51), pp. 142–153.
15. Qiu R.T., Park J., Li S., Song H. Social costs of tourism during the COVID-19 pandemic *Annals of Tourism Research*, 2020, no. 84, pp. 102–125.
16. Shao Y., Hu Z., Luo M., Huo T., Zhao Q. What is the policy focus for tourism recovery after the outbreak of COVID-19? *Current Issues in Tourism*, 2020, no. 3 (27), pp. 281–294.
17. Sigala M. Tourism and COVID-19: impacts and implications for advancing and resetting industry and research. *Journal of Business Research*, 2020, no. 117, pp. 312–321.
18. Welfens P.J. Macroeconomic and health care aspects of the coronavirus epidemic: EU, US and global perspectives. *International Economics and Economic Policy*, 2020, no. 117, pp. 295–362.
19. Zenker S., Kock F. The coronavirus pandemic – A critical discussion of a tourism research agenda. *Tourism Management*, 2020, no. 81, pp. 104–164.
20. *2020: Worst Year in Tourism History with 1 Billion Fewer International Arrivals: UNWTO*. URL: <https://www.unwto.org/news/2020-worst-year-in-tourism-history-with-1-billion-fewer-international-arrivals> [Accessed 27.03.2021].
21. *Covid-19: Measures to Support the Travel and Tourism Sector: UNWTO*. URL: <https://webunwto.s3-eu-west-1.amazonaws.com/s3fs-public/2020-06/europe.pdf> [Accessed 27.03.2021].
22. Fotiadis A., Polyzos S., Huan T.C.T. The good, the bad and the ugly on COVID-19 tourism recovery. *Annals of Tourism Research*, 2021, no. 87. 14 p. URL: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7832145/> [Accessed 27.03.2021].
23. Zhang H., Song H., Wen L., Liu C. Forecasting tourism recovery amid COVID-19. *Annals of Tourism Research*, 2021, no. 87. 16 p. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738321000116/> [Accessed 27.03.2021].

Received 07.04.2021

Received in revised form 13.05.2021

Accepted 28.06.2021