

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»

Высшая школа экономики и управления

Кафедра «Экономическая безопасность»

ВКР ПРОВЕРЕН

Рецензент, к.э.н., доцент

_____ / П.Г. Рябчук /

« ____ » _____ 20 ____ г.

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Зав. кафедрой ЭБ, д.э.н., доцент

_____ / А.В. Карпушкина /

« ____ » _____ 201 ____ г.

Программно-целевой подход в политике отраслевого развития

(наименование темы выпускной квалификационной работы)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

ЮУрГУ – 38.05.01. 2020. 301/862. ВКР

(код направления/специальности, год, номер студенческого)

Консультант, должность

Глава 1 _____ / _____ /

« ____ » _____ 20 ____ г.

Руководитель, к.э.н., доцент

_____ / С.В. Слива /

« ____ » _____ 201 ____ г.

Консультант, должность

_____ / _____ /

« ____ » _____ 20 ____ г.

Автор

студент группы ЭУ – 362

_____ / А.П.Абрамов /

« ____ » _____ 201 ____ г.

Консультант, должность

_____ / _____ /

« ____ » _____ 20 ____ г.

Нормоконтролер, к.э.н., доцент

_____ / Е.Б. Голованов /

« ____ » _____ 201 ____ г.

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Абрамов А.П. «Программно-целевой подход в политике отраслевого развития». – Челябинск: ЮУрГУ, ЭУ-362, 90 с., 11 ил., 16 табл., библиогр. список – 47 наим.

Выпускная квалификационная работа выполнена с целью проведения исследования возможностей применения программно-целевого подхода в стимулировании развития отрасли национальной экономики.

В выпускной квалификационной работе рассмотрены роль программно-целевого подхода в организации и функционировании российской бюджетной системы, проведена оценка состояния туристского сектора экономики.

Проведен анализ стратегических и приоритетных целей, отраженных в программных документах развития туристского сектора. Рассмотрена возможность применения кросс-метода для повышения результативности государственного планирования и стимулирования развития туристского сектора экономики.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ: ТЕОРИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	8
1.1 Программно-целевой подход как элемент бюджетной политики.....	8
1.2 Организационно-экономический механизм функционирования и развития отрасли.....	21
2 АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТРАСЛЕВОГО РАЗВИТИЯ.....	35
2.1 Состояние и прогноз развития туристского сектора экономики.....	35
2.2 Количественный и качественный анализ мер государственной поддержки туристского сектора Российской экономики.....	47
3 СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СТИМУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО РАЗВИТИЯ.....	62
3.1 Методологическое обеспечение реализации программно-целевого подхода.....	62
3.2 Потенциал метода кросс-влияния в совершенствовании программно-целевого подхода и активизации развития туристского сектора экономики.....	67
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	79
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	83
ПРИЛОЖЕНИЕ А. Оценка влияния мероприятий государственной программы РФ "Развитие культуры и туризма", подпрограммы «Туризм».....	89
ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Альбом иллюстраций.....	90

ВВЕДЕНИЕ

Закреплению положительных тенденций в развитии отраслей и сфер российской экономики во многом способствует политика государства, определенная программными документами в форме стратегий развития регионов, отраслей, национальных проектов, государственных программ, федеральных и ведомственных целевых программ.

Программно-целевой подход в операциональной форме реализуется в практике бюджетного планирования. Необходимость обеспечения повышения эффективности использования бюджетных расходов, достижение поставленных целей опирается на программно-целевые принципы организации работы в связи с переходом к программной структуре бюджетных расходов.

Использование стратегического подхода в планировании развития туристского сектора экономики, программно-целевого подхода в освоении бюджетных средств выступает катализатором социально-экономического развития отрасли и регионов, ориентировано на формирование эффективных экономических механизмов, позволяющих увеличить туристский поток, оптимизировать инфраструктуру и способствовать социальному и экономическому развитию.

Вопросы исследования методологии программно-целевого подхода исследованы в трудах Баранова А.О. Гомонова Т.К., Губанова Е.Е., Ивантер В.В., Кокошина А.А., Лексина В.Н. Янговского А.А.

Инструменты, механизмы, ресурсы и направления развития туристского сектора экономики представлены в работах Александровой А.Ю. Савельева Ю.В., Савельева М.Ю., Савчишинной К.Е. Шатько Е.А., Широа А.А.

Цель работы состоит в исследовании возможностей применения программно-целевого подхода в стимулировании развития отрасли национальной экономики.

В связи с поставленной целью сформулированы и решены следующие задачи:

- исследовать роль программно-целевого подхода в организации и функционировании российской бюджетной системы;

- изучить организационно-экономический механизм функционирования отрасли российской экономики;
- провести оценку состояния туристского сектора российской экономики;
- проанализировать меры государственной поддержки туристского сектора экономики;
- систематизировать методическое обеспечение реализации программно-целевого подхода;
- рассмотреть возможности применения кросс-метода для повышения результативности государственного планирования и стимулирования развития туристского сектора экономики.

Объектом исследования выступил туристский сектор российской экономики.

Предметом исследования послужили финансово-бюджетные отношения, возникающие в процессе формирования и реализации стратегических целей развития туристского сектора российской экономики.

Структурно работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложения. Во введении обоснована актуальность, цель и задачи исследования. В первой главе исследованы теоретические аспекты политики государственной поддержки развития. Во второй главе проведен анализ результативности и эффективности государственной поддержки туристского сектора экономики. В третьей главе исследованы современные инструменты оценки эффективности государственной политики стимулирования отраслевого развития. В заключении обобщены выводы и предложения.

1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

1.1 Программно-целевой подход как элемент бюджетной политики

Бюджетная система РФ – важнейший институт государства. Мобилизуемые финансовые ресурсы, обеспечивают государственным и территориальным органам власти выполнение возложенных на них функций, позволяют осуществлять регулирование экономических и социальных процессов, содействуют достижению стратегических целей развития национальной экономики. Бюджетная система представляет собой вертикальное взаимодействие бюджетов трех уровней: федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов; бюджетов субъектов РФ и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов; местных бюджетов.

Посредством бюджета обеспечивается перераспределение валового внутреннего продукта; государственное регулирование и стимулирование экономики финансовое обеспечение функционирования бюджетной сферы; реализация социальной политики государства; контроль за образованием и использованием централизованных денежных фондов.

Серьезная проблема российского бюджета связана с наполнением его доходной части. Современная бюджетная политика сводится к реализации узкого круга задач: снижение дефицита, поддержание социальной стабильности, финансового обеспечения импортозамещения. Для этого предлагается заморозить номинальную величину расходов федерального бюджета на три года. В этом случае экономика может самостоятельно восстановить инвестиционный процесс, если ограничить расходы бизнеса на индексацию заработной платы и направить высвободившиеся средства на расширение производства¹. Иными словами,

¹ Савчишина К.Е. Современные проблемы и перспективы развития бюджетной системы России // Проблемы прогнозирования. – 2017. - №6. – С. 101-114

предлагается осуществить временную замену потребления на накопление и инвестирование, но не мгновенно, а в течение как минимум 2-3 лет.

На протяжении 2016-2018 гг. отмечается устойчивая тенденция роста сальдированного финансового результата деятельности российских предприятий², однако этот рост не перешел в инвестиции. Одной из причин является общая неопределенность перспектив экономического роста, которая не позволяет принять положительные решения по расширению производства. Бизнесу необходим сигнал о начале восстановления экономики, роль которого на фоне сокращения объемов экспорта может сыграть внутренний спрос, инициированный государством посредством возможных мер бюджетной политики. В этом контексте среднесрочная бюджетная политика, направленная в первую очередь на сокращение бюджетного дефицита, не вполне отвечает задачам, стоящим перед экономикой.

Стимулирование экономического роста, поддержка развития отраслей национальной экономики со стороны государства – известное теоретическое положение, проверенное и подтвержденное практикой. В научной теории это получило название экономического мультипликатора и связано с именем Дж. Кейнса. Экономический мультипликатор показывает, насколько изменится равновесный доход при увеличении на единицу независимых от текущего дохода затрат в экономике. Из предложенной в рамках кейнсианского подхода формулы мультипликатора следует, что при увеличении независимых затрат, в том числе государственных расходов, на единицу, равновесный доход возрастает на величину, большую единицы³.

Расчеты влияния прироста государственных расходов, направленных на приобретение товаров и услуг, пяти видов экономической деятельности (машиностроение, строительство, здравоохранение, образование, научные

² Социально-экономическое положение России. [Электронный ресурс] URL: <https://www.gks.ru/compendium/document/50801> (дата обращения 23.12.2019г.)

³ Баранов А.О. Исследование мультипликативного воздействия государственных расходов на экономику России // Проблемы прогнозирования. – 2016. - № 5. - С. 47-57

исследования и разработки) на общую величину валового выпуска в целом и валовые выпуски отраслей экономики России подтвердили теоретические предположения⁴. Прогнозные расчеты проводились на период 2014-2017 гг.

Для получения наиболее достоверных результатов был оценен прирост дополнительных основных фондов, необходимых для производства дополнительной продукции в соответствующих отраслях. Необходимость производства дополнительной продукции в отраслях возникает в связи с увеличением государственных расходов. Например, при увеличении государственных расходов на продукцию машиностроения возникает рост производства не только в самой этой отрасли, но и в иных отраслях, имеющих смежные связи с машиностроением.

Расчет мультипликаторов валового выпуска экономики России от прироста государственных расходов на приобретение продукции различных отраслей показал следующее. Наибольшее значение мультипликатора составило 2,4, что связано с увеличением государственных расходов, направленных на строительство. Увеличение расходов на образование, здравоохранение также дают существенный мультипликативный эффект: 1,9-2,2. Наименьшее значение мультипликатора: 1,3-1,5 получено как результат прироста государственных расходов на научные исследования и разработки.

В разрезе видов экономической деятельности, на которые в наибольшей степени (позитивно или негативно) влияет увеличение государственных расходов, направленных в строительство, ситуация, следующая. Положительное воздействие рост расходов на строительство оказывает преимущественно на отрасли, связанные со строительством межотраслевыми связями и производящие преимущественного средства производства (черная металлургия, промышленность строительных материалов и т.д.). Негативное воздействие

⁴ Исследование экономики России с использованием моделей с нечеткими параметрами / Отв. ред. А.О. Баранов, В.Н. Павлов./ Новосиб. гос. ун-т// ИЭОПП СО РАН – Новосибирск – 2009. – С. 36.

прослеживается в отраслях, производящих преимущественно потребительские товары и услуги (торговля, гостиницы и рестораны, образование). Этот негативный эффект связан с перераспределением ресурсов из второго подразделения в первое. Таким образом, государственная финансовая поддержка отраслей российской экономики оправдана и необходима для обеспечения устойчивых темпов отраслевого развития. Схема государственной поддержки экономики представлена на рисунке 1.1

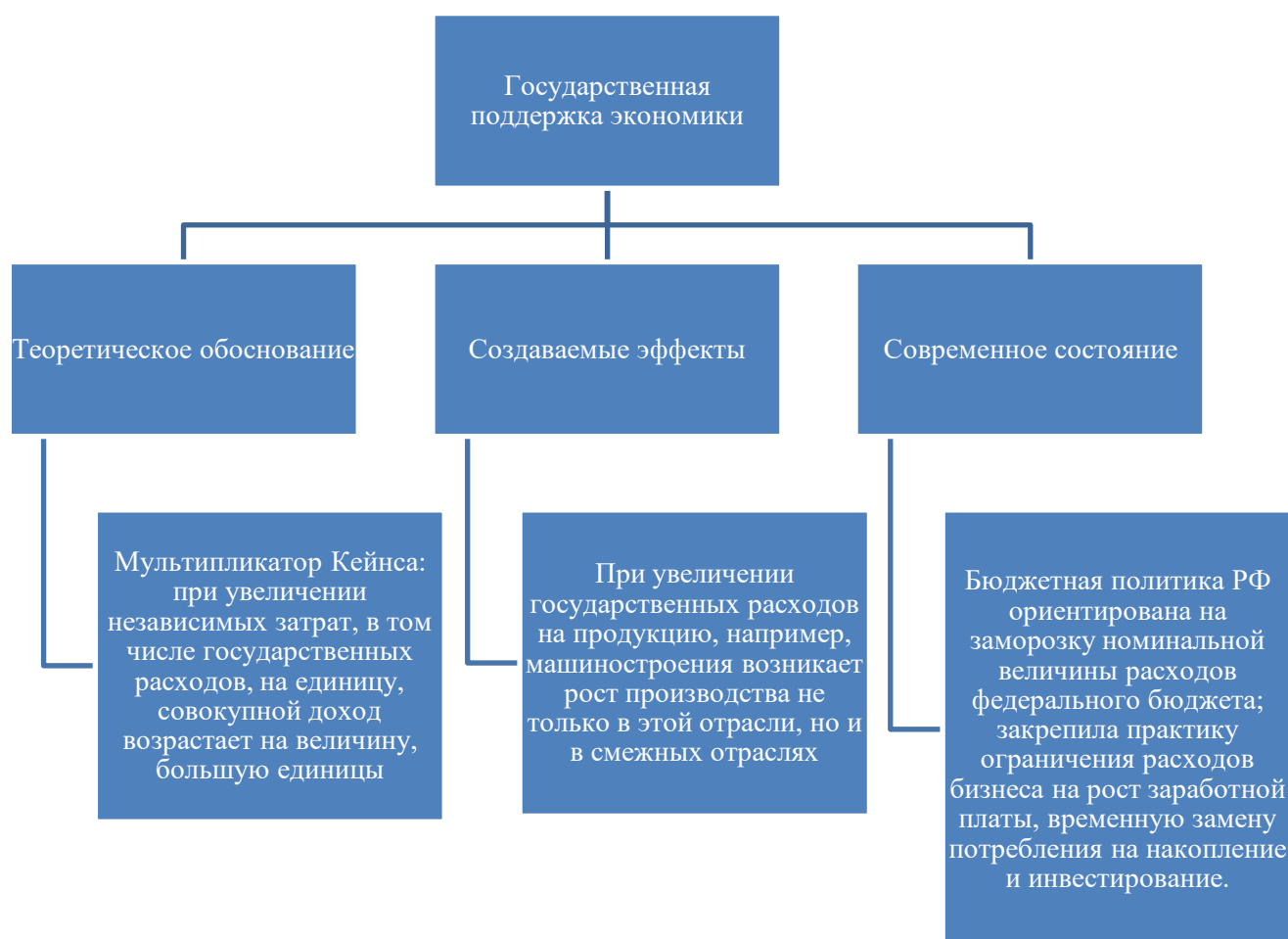


Рисунок 1.1 – Государственные расходы на поддержку экономики

Бюджетная политика представляет собой действия и мероприятия органов власти по использованию финансовых отношений для управления бюджетной

системой⁵. Основное требование к бюджетной политике - гарантированное исполнение принятых расходных обязательств, сохранение долгосрочной сбалансированности доходов и расходов, формирование бюджетных расходов исходя из приоритетов и планируемых результатов государственной политики, экономических, социальных и политических задач, стоящих перед обществом на отдельных исторических этапах.

«Основные положения бюджетной, налоговой и таможенной политики РФ на 2020 и плановый период 2021 и 2022 гг.»⁶ предусматривают, что все расходные обязательства должны финансироваться не в ущерб макроэкономической стабильности и предсказуемости. Такие меры как повышение собираемости налогов за счет сокращения теневого сектора, увеличения отдачи от государственных активов, повышение эффективности расходов не только обеспечивают положительный эффект с фискальной точки зрения, но и способствуют созданию положительных структурных изменений - то есть структурной трансформации экономики.

Важнейшей задачей современной бюджетной политики является стратегическая приоритизация структуры расходов в целях ее ориентирования на создание справедливой системы социального обеспечения, повышение качества институтов развития человеческого капитала, опережающее технологическое развитие, обеспечение доступа к современной инфраструктуре - то есть приоритетов, зафиксированных в национальных целях развития. На рисунке 1.2 представлены особенности современной бюджетной политики в Российской Федерации.

Основным инструментом достижения национальных целей развития являются национальные проекты, государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы, адресные инвестиционные

⁵ Поляк Г.Б. Бюджетная система России.// М.: Юнити. – 2011. – С. 61.

⁶ "Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов" [Электронный ресурс] URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/10/main/ONBNiТП_2020-2022.pdf.(дата обращения 08.01.2020 г.)

программы. Разработка содержания подобных программных документов опирается на результаты прогнозирования социально-экономического развития⁷.

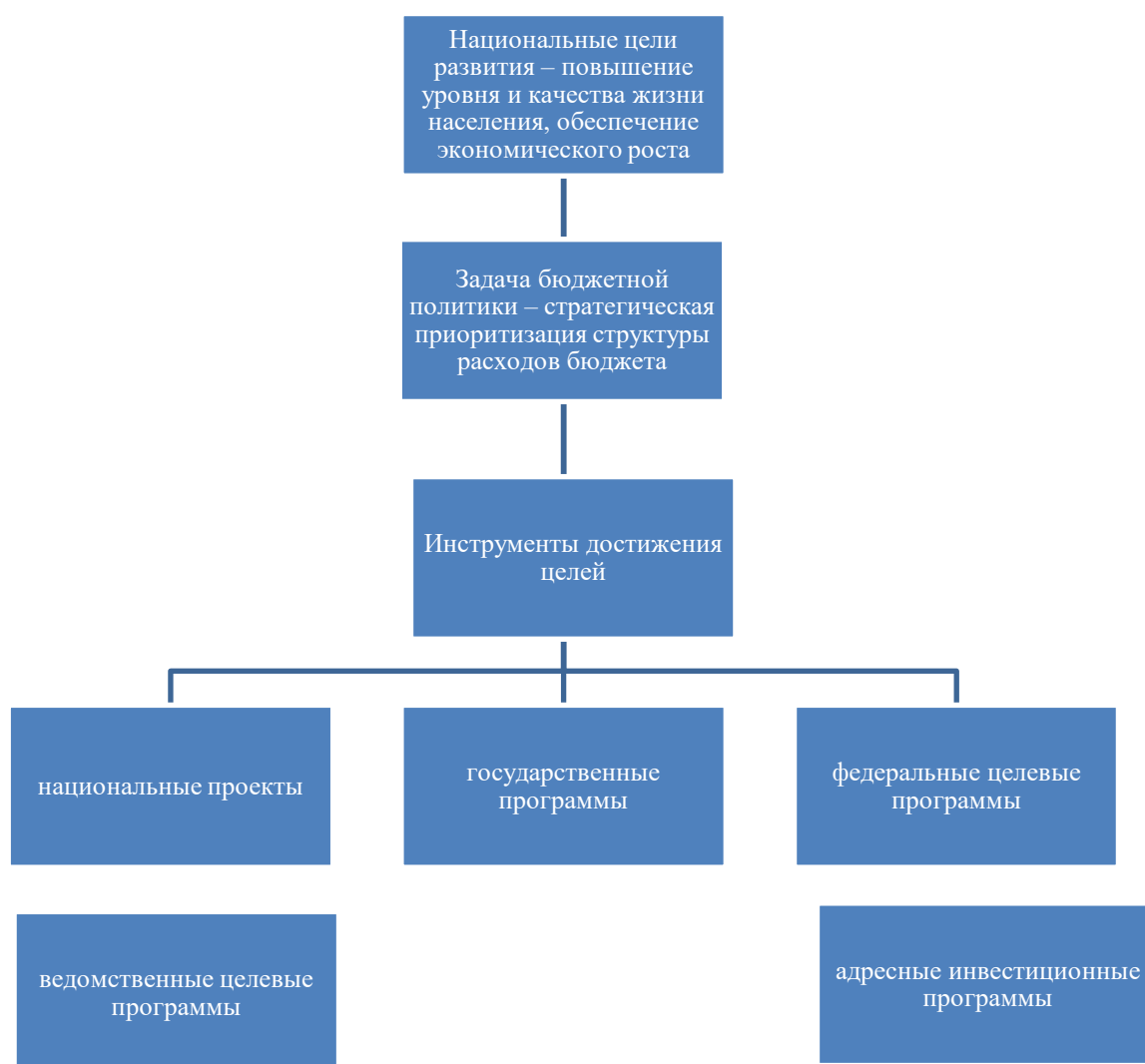


Рисунок 1.2 – Особенности современной бюджетной политики

Процесс бюджетного планирования опирается на прогнозирование. Ключевой функцией прогноза является снижение неопределенности при принятии решения. Не менее важные функции состоят в анализе экономических, социальных,

⁷ Кокошин А.А. Проблемы взаимозависимости безопасности и развития в стратегическом планировании Проблемы прогнозирования. – 2015. - № 6. - С. 6-16

научно-технических процессов и тенденций и оценке действия тенденции в будущем, в оценке сложившихся ситуаций и выявлении узловых проблем.

Принято выделять следующие виды прогноза:

- краткосрочный на период 1-2 года. Объектом прогноза являются текущие хозяйственные и экономические процессы;
- среднесрочное на период до 7-ми лет. Основное содержание – прогнозирование основных динамических и структурных параметров;
- долгосрочное на срок до 20 лет. Реализация прогноза позволяет осуществить изменения в воспроизводственном механизме, структуре национальной экономики, достичь значимые социально-экономические цели;
- сверхдолгосрочное на срок более 25 лет. Применяется при решении одной глобальной проблемы, например, продовольственная, экологическая, энергетическая безопасность;
- частный прогноз представляет собой автономный прогноз развития отдельного социально-экономического объекта – отрасли, региона, процесса;
- комплексный прогноз обобщает изменения объекта с учетом особенностей состояния и перспектив развития значимых взаимосвязей исследуемого объекта;
- отраслевой прогноз включает в себя прогнозы объемов производства продукции в натуральном и стоимостном выражении, динамики и структуры производственных мощностей и их сдвигов, удельной ресурсо-, капитало-, энергоемкости производства, профессионально-квалификационного уровня занятых.

Закон №172-ФЗ⁸ относит к документам стратегического планирования, разрабатываемым в рамках прогнозирования:

- прогноз научно-технологического развития РФ;
- стратегический прогноз РФ;
- прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период;

⁸ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ. "Российская газета". – N 146 – 03.07.2014 г.

- бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период;
- прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период.

Хронология развития программных инструментов бюджетного планирования и прогнозирования представлена на рисунке 1.3

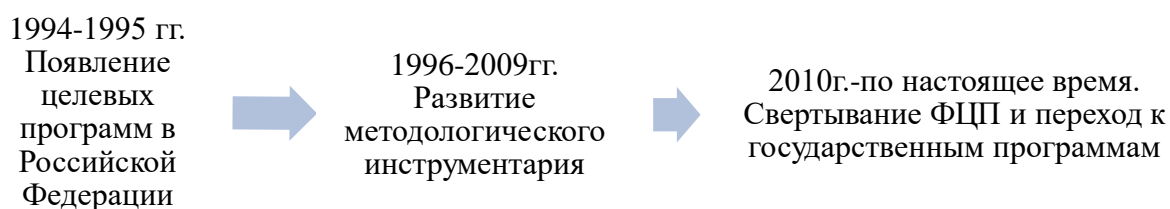


Рисунок 1.3 – Хронология развития программных инструментов в Российской Федерации в период с 1994 г. по настоящее время.

Целевая программа - специально разработанный для решения приоритетной (федеральной, региональной или местной) проблемы, комплекс мер политического, нормативно-правового, финансового, экономического, социального, экологического, производственного, исследовательского, информационного и иного характера, выстроенных в определенной последовательности и согласованных по ресурсам, исполнителям и срокам исполнения.

Из бюджетов всех уровней могут финансироваться целевые инвестиционные программы, программы решения отдельных приоритетных проблем социального, экологического, отраслевого, регионального развития. Главное назначение каждой программы состоит в том, чтобы сконцентрировать ресурсы на целевом решении наиболее приоритетных проблем.

Федеральные целевые программы (ФЦП) предназначены для решения важных отраслевых или межрегиональных проблем. Решение о разработке каждой целевой программы принимается постановлением Правительства Российской Федерации.

Федерации, и после того как программа подготовлена, она утверждается новым постановлением Правительства Российской Федерации.

Обычно ФЦП включает описание проблемы, основные цели и задачи, этапы, перечень мер в рамках программы, гарантии в отношении качества, механизм реализации, управления программой и контроля за ней, анализ эффективности, экологическую и иную экспертизы и источники финансирования. Помимо финансирования за счет средств федерального бюджета, программы предусматривают финансирование из других источников. Финансирование за счет средств федерального бюджета в среднем составляет всего 10 % от общей суммы затрат, в то время как доля участия регионального бюджета в среднем еще ниже - 5 %.

Программы регионального развития (РЦП) представляют собой разновидность федеральных целевых программ, реализуемых в конкретных регионах.

Ведомственные целевые программы (ВЦП) ⁹. В 2004 г. Концепцией реформирования бюджетного процесса введены ведомственная целевая программа и ведомственная стратегия, которые рассматриваются как новый инструмент реализации программно-целевого подхода к управлению государственными и муниципальными финансами. Урегулированы вопросы типологии и содержания ВЦП, базовые процедуры их разработки, утверждения и реализации, контроля за ходом реализации, прекращения действия программы, методы формирования индикаторов, обусловленных реализацией ВЦП, а также закреплено положение о представлении отчетов по реализации программ. Сравнительная характеристика ФЦП и ВЦП представлена в таблице 1.1

⁹ Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239.,// Собрание законодательства Российской Федерации 2005. – N 17 – ст. 1571

Таблица 1.1 – Сравнительная характеристика ФЦП и ВЦП

Общие черты	Различия
Формулировка цели и задач программ, соответствующих приоритетам государственной политики, полномочиям ответственности органов исполнительной власти	Уровень утверждения (ФЦП - Правительство РФ, ВЦП - субъект бюджетного планирования). Направления действия (ФЦП - национальная экономика, ВЦП - отраслевая)
Описание (количественное) ожидаемых результатов реализации программ непосредственные и конечные)	Характер программы (ФЦП - межотраслевой; ВЦП - внутриотраслевой)
Обоснование потребностей в ресурсах для реализации программ, оценка внешних условий и рисков реализации программ	Принцип планирования расходов (ФЦП - в соответствии с планами Правительства РФ; ВЦП - в соответствии с планами СБП)
Определение схемы управления программой	Размеры программ и сроки действия (ФЦП более крупные по объемам и более долгосрочные, чем ВЦП)

К середине 2015 г. Правительством РФ были утверждены 39 государственных программ¹⁰, сгруппированных по пяти направлениям:

- новое качество жизни - развитие здравоохранения, образования, поддержка семьи и улучшение качества жизни социально незащищенных групп населения, развитие пенсионной системы;
- инновационное развитие и модернизация экономики - развития отраслей промышленности, науки, внешнеэкономической деятельности;
- сбалансированное региональное развитие - региональная политика и развитие макрорегионов, межбюджетные отношения;
- обеспечение национальной безопасности - обороноспособность, государственная безопасность;
- эффективное государство - управление федеральным имуществом, управление госфинансами, развитие финансовых и страховых рынков, внешнеполитическая деятельность, юстиция.

На реализацию государственных программ в федеральном бюджете 2016 г. предназначено более 50% всех расходов. В бюджетах отдельных регионов страны

¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. N 1950-р. Собрание законодательства Российской Федерации 2010. – N 47. – ст. 6166.

доля программных расходов превышает 70% и имеет тенденцию к последовательному росту.

В Российской Федерации в 2019 году принят ряд новых национальных проектов, таких как:

1. Национальный проект «Человеческий капитал», включающий в себя развитие образования, науки, культуры, а также повышения уровня демографии в стране.

2. Национальный проект «Комфортная среда для жизни, включающий в себя: безопасные и качественные автомобильные дороги, жилье и городская среда, экология.

3. Национальный проект «Экономический рост», включающий в себя: развитие науки, поддержки малого и среднего предпринимательства, а также поддержки предпринимательской инициативы, развитие цифровой экономики, развитие производительности труда и поддержки занятости, международную кооперацию и экспорт, а также комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

В целях формирования финансового ресурса на реализацию нацпроектов в 2018 году:

- утверждены изменения в налоговое законодательство, предусматривающие повышение основной ставки НДС до 20%;

- предусмотрено увеличение объема структурного первичного дефицита бюджета на 0,5% ВВП в год с соответствующим повышением объема государственных заимствований;

- проведена переориентация расходов на приоритетное финансирование национальных проектов.

В целях организации эффективной системы мониторинга и управления реализацией национальных проектов:

- мероприятия национальных проектов обособлены в качестве отдельных структурных элементов государственных программ, а бюджетные ассигнования на их реализацию учитываются на отдельных счетах;

- обеспечена увязка направлений расходов бюджета с измеримыми результатами федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов. Тем самым обеспечена прозрачность и возможность контроля использования бюджетных средств на реализацию национальных проектов;

- создан единый информационный ресурс, обеспечивающий систему регулярного мониторинга по всем уровням управления национальными проектами.

Программно-целевое управление - это универсальный подход к управлению экономическими системами, используемый в различных сферах, суть которого состоит в увязывании целей развития с ресурсами с помощью специальных программ. Программно-целевой подход реализуется в практике бюджетного планирования¹¹. Использование программно-целевого построения бюджетов позволяет четко выявить связь ожидаемых результатов с необходимыми для этого затратами и отказаться от преимущественного распределения бюджетных ресурсов между различными федеральными органами. Для приведения в соответствие новой парадигмы бюджетной политики с нормативной базой была замена Ст. 179 Бюджетного кодекса РФ¹² «Долгосрочные целевые программы» на Ст. «Государственные программы РФ, государственные программы субъектов РФ и муниципальные программы».

Программно-целевой подход предполагает глубокую оценку результативности и эффективности реализации стратегических и программных документов. Так, в п. 15 Постановления Правительства РФ № 588 от 02.08.2010г.¹³ «Об утверждении

¹¹ Лексин В.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов // Проблемы прогнозирования. – 2016. - № 4. - С. 81-93.

¹² Бюджетный кодекс РФ. "Собрание законодательства РФ".1998. – N 31 – ст. 3823

¹³Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации 2010. – N 32 – ст. 4329

Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» указано: «Оценка планируемой эффективности государственной программы ... осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов государственной программы в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации». Обязательным условием оценки планируемой эффективности государственной программы является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей государственной программы, а также мероприятий в установленные сроки.

Там же уточнено, что в качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются:

- критерии экономической эффективности, учитывающие оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации;

- критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Таким образом, бюджетная политика представляет собой действия и мероприятия органов власти по использованию финансовых отношений для управления бюджетной системой. Особенности современной бюджетной политики обусловлены необходимостью реализации национальных целей развития – повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение экономического роста. Задача бюджетной политики заключается в обеспечении стратегической приоритизации структуры расходов бюджета. Среди инструментов достижения целей следует выделить национальные проекты,

государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы, адресные инвестиционные программы.

Использование программно-целевого построения бюджетов позволяет четко выявить связь ожидаемых результатов с необходимыми для этого затратами и отказаться от преимущественного распределения бюджетных ресурсов между различными федеральными органами.

1.2 Организационно-экономический механизм функционирования и развития отрасли

В системе межотраслевых комплексов российской экономики туристский сектор экономики в определенной степени входит в комплекс отраслей потребительского сектора и комплекс отраслей сферы услуг. В то же время функционирование туристского сектора косвенно связано с такими межотраслевыми комплексами как: топливно-энергетический, агропромышленный, транспортный, связи и коммуникации и др.

По методологии ОКВЭД, экономическая деятельность в сфере туризма отражена как минимум в 5-ти классификационных группах¹⁴. В частности укрупненное направление «Транспортировка и хранение» включает такие специфические для туристского сектора экономики виды деятельности как: перевозка пассажиров железнодорожным транспортом; междугородные перевозки автомобильным транспортом; перевозка пассажиров автодорожным транспортом для осмотра достопримечательностей; перевозка пассажиров фуникулерами, подвесными канатными дорогами и лыжными подъемниками; перевозка пассажиров по воде; деятельность экскурсионных, круизных или прогулочных судов; перевозка пассажиров морскими судами заграничного плавания; перевозка пассажиров по внутренним водным путям; перевозки пассажиров воздушным

¹⁴ ОКВЭД 2020. Справочник с расшифровкой кодов по видам деятельности. [Электронный ресурс] URL: <http://код-оквэд.рф> (дата обращения 10.01.2020 г.).

транспортом по регулярным маршрутам; чартерные перевозки пассажиров; экскурсионные полеты; перевозка пассажиров космическим транспортом.

В разделе «Деятельность гостиниц и предприятий общественного питания» учтена деятельность по предоставлению мест для временного проживания; деятельность гостиниц и прочих мест для временного проживания; деятельность по предоставлению краткосрочного проживания; деятельность по предоставлению продуктов питания и напитков; деятельность ресторанов с различными формами обслуживания.

Укрупненное направление «Деятельность в области информации и связи» включает необходимую в сфере туризма издательскую деятельность в т.ч. издание брошюр, рекламных бюллетеней, атласов, карт, каталогов в печатном и электронном виде; деятельность в области связи на базе проводных и беспроводных технологий; деятельность операторов связи по присоединению и пропуску международного трафика; деятельность web-порталов.

Раздел «Деятельность финансовая и страховая» предусматривает предпринимательскую активность в области страхования путешественников во время поездок по России, ближнему и дальнему зарубежью на время туристической поездки и отдыха; страхование медицинских и медико-транспортных расходов путешественника.

Укрупненный раздел «Деятельность административная и сопутствующие услуги» конкретизирует деятельность туристических агентств и туроператоров, занятых оказанием услуг в отношении путешествий, туров, перевозки и размещения частных лиц; услуги туристических гидов и рекламу турима; деятельность туристических агентств и туроператоров, занятых продажами путешествий, туров, транспортировкой и размещением частных лиц; услуги по бронированию; деятельность по предоставлению платных экскурсионных услуг

Туристский сектор экономики следует рассматривать с точки зрения его вклада в экономическое развитие страны; создания и развития инфраструктуры всех видов; формирования спроса и предложения, как на рынке туристских услуг,

так и смежных рынках; платежного баланса национальной экономики, а также отдельных ее регионов; макрофинансовых и макроэкономических показателей; занятости трудовых ресурсов в национальной и региональных экономиках; объемов и структуры потребляемых и создаваемых ресурсов.

Туризм имеет большое значение в решении социальных проблем, обеспечивая создание дополнительных рабочих мест, рост занятости и повышение благосостояния населения и государства в целом. Кроме этого, туризм существенно влияет на рост экономики: на развитие таких сфер экономической деятельности, как услуги туристских агентств, коллективные средства размещения, транспорт, связь, торговлю, производство сувенирной и сопутствующей продукции, сельское хозяйство, строительство и другие отрасли, и тем самым является катализатором социального и экономического развития регионов Российской Федерации.

Туризм относится к не сырьевой сфере экономики – сфере услуг, имеет большое значение для ускорения развития регионов России. Туристическая индустрия обеспечивает развитие 53-х отраслей экономики, тем самым симулирует рост российской экономики; содействует развитию малого и среднего бизнеса; обеспечивает рост занятости и самозанятости населения; сглаживает диспропорции территориального развития в России; обеспечивает повышение качества жизни населения; расширяют объемы налоговых поступлений в бюджеты всех уровней; увеличивает объемы национального экспорта за счет развития и вовлечения в экспортную деятельность предприятий малого и среднего бизнеса.

В научных исследованиях туристский сектор экономики принято рассматривать как крупную экономическую систему с различными связями между отдельными элементами в рамках как национальной экономики отдельной страны, так и связей национальной экономики с мировой экономикой в целом. (рисунок 1.3)



Рисунок 1.3 – Организационно-экономический механизм функционирования туристского сектора экономики

Туристский сектор экономики формируется совокупностью отношений и единством связей и явлений, которые сопровождают человека в путешествиях. Взаимодействие основано на активности, связанной с удовлетворением потребностей в путешествии, экскурсии; использовании возможностей и средств, созданных услуг для удовлетворения потребностей туристов. Экономическая основа взаимодействия заключается в производственной составляющей.

Современные теоретико-практические исследования используют расширенную концепцию национально богатства. Концепция предполагает оценку и включение в объемы совокупного производства стоимость продукции и услуг, созданных в системах образования, здравоохранения, культуры, туризма. Подобный подход представляется реакцией на изменение организации и структуры экономики. Наблюдается динамичное повышение активности в туристском секторе современной российской экономики. Ее специфическими особенностями являются:

- усиление внимания государства к стимулированию развития туристского сектора, значительное возрастание роли государственного управления с целью создания условий для будущих прорывов в отрасли;

- повышение сложности государственного управления из-за необходимости концентрации усилий на стимулировании туристической активности населения, бизнес-активности в туристском секторе экономики, создании эффективной конкуренции на рынке туристских услуг, создании новых методов управления туристским сектором экономики на основе информационных систем;

- рост затрат на научные и опытно-конструкторские работы в области туризма и рекреации;

- стремление к повышению качества человеческого капитала туристского сектора экономики, компенсации нехватки квалифицированных кадров за счет роста оплаты труда.

Современная российская экономика регулируется функциональными системами - кредитной, банковской, фондовой и др. Функциональные системы образуют и саморегулирующиеся организации бизнеса. В отдельных отраслях и на межотраслевом уровне существуют саморегулирующиеся организации. Саморегулирование предполагает установление формальных правил для участников рынка, например, в форме кодекса профессиональной этики, санкций за нарушение правил, механизмы разрешения конфликтов. Саморегулируемым организациям делегируются полномочия и часть прав участников рынка.

Саморегулируемые организации в области туристской деятельности— туроператорской или турагентской деятельности, а также иной деятельности по организации путешествий — некоммерческие организации, сведения о которых внесены в государственный реестр отраслевых СРО туризма и которые основаны на членстве индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих деятельность в сфере туристского продукта (туроператоры, турагенты, иные предприятия предоставляющие туристские услуги в части

организации туризма), комплексов туристских услуг не образующих туристский продукт, отдельных туристских услуг в части организации туризма.

Некоммерческая организация включается в государственный реестр СРО туризма при условии соответствия ее следующим требованиям:

- объединение в составе саморегулируемой организации в качестве ее членов не менее 100 физических лиц или не менее 50 коммерческих организаций;

- наличие утвержденных правил осуществления предметной туристской деятельности и внешнего контроля качества работы членов СРО туризма, а также принятого кодекса профессиональной этики туризма (туроператоров и турагентов, иных туристских организаций или предприятий, индивидуальных предпринимателей, предоставляющих туристские услуги);

- обеспечения СРО туризма дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями туристских услуг и иными лицами посредством формирования компенсационного фонда (компенсационных фондов) СРО туризма.

Обеспечение высокой эффективности производственных и хозяйственных процессов требует дифференциации по масштабу организационных структур. Стала заметна тенденция снижения оптимальных размеров предприятий туристского сектора. Мелкосерийная продукция и туристские услуги эффективнее производить и оказывать в масштабах малых предприятий. Как следствие в общей структуре туристского сектора экономики снижается доля крупных предприятий и увеличивается доля малых.

Малое предпринимательство в туристском секторе экономики занимает значительное положение. В среднем на него приходится 90% субъектов хозяйствования, 50% оказанных услуг, более 50% занятых в отрасли. Особенно заметно малое предпринимательство в сфере размещения, питания, транспортного обслуживания туристов.

Малое предпринимательство в туристской сфере экономики реализует следующие функции на макроэкономическом уровне:

- противодействие монополизму и поддержка эффективной конкуренции;
- противодействие безработице и создание новых рабочих мест;
- инновационность деятельности;
- повышение доходов населения;
- расширение потребительского спроса;
- повышение предпринимательской и профессиональной активности;
- формирование среднего класса.

Малый бизнес в туристской сфере экономики по своей природе привязан к локальным рынкам. Ведение экономической деятельности сопряжено с выстраиванием цепочек личных контактов, личных знакомств с посредниками и потребителями туристского продукта. Личные контакты позволяют субъектам малого бизнеса в сфере туризма чутко ощущать спрос туристов, быстро реагировать на его изменение.

Главными направлениями формирования благоприятной среды для деятельности субъектов малого бизнеса в сфере туризма являются:

- законодательные и нормативные акты, способствующие развитию малого бизнеса и стимулирующие экономическую активность;
- налоговые преференции с особым выделением налогообложения вновь созданного бизнеса;
- создание комплексов организационной инфраструктуры поддержки малого бизнеса в сфере туризма, предоставляющих экономическим субъектам правовую информацию, правовую защиту и юридическую помощь;
- свободный доступ субъектов малого бизнеса к объектам транспортной, энергетической, коммунальной и пр. инфраструктуре;
- активная работа общественных объединений предпринимателей туристической индустрии.

Туристский сектор экономики – потребитель современных технологий, активный субъект информационного пространства. Повышению эффективности и результативности деятельности субъектов хозяйственной деятельности на рынке

туристских услуг, качества управления данным сектором экономики способствует комплекс информационных систем. Функционируют: автоматизированная информационная система «Единый федеральный реестр туроператоров»; автоматизированная информационная система «Информирование об угрозах безопасности туристов»; официальный интернет-сайт Федерального агентства по туризму; специализированная информационная система с целью реализации соглашения между Правительством РФ и Правительством КНР о безвизовых групповых туристических поездках»; автоматизированная информационная система «Туризм», автоматизированная информационная система, обеспечивающая выдачу разрешений на осуществление деятельности в сфере туризма «АИС РИСТ».

Развитие туристского сектора экономики связывается с применением кластерного подхода. Туристский кластер — это сосредоточение в рамках одной ограниченной территории взаимосвязанных предприятий, фирм и учреждений, занимающихся разработкой, производством, продвижением и реализацией туристического продукта, а также деятельностью, смежной с туризмом и рекреационными услугами.

Цель создания туристического кластера - повышение уровня экономической устойчивости региона, развитие инфраструктуры за счет синергетического эффекта, в том числе повышение эффективности работы предприятий и организаций, входящих в туристический кластер, стимулирование инноваций и развития новых направлений туристического бизнеса¹⁵.

Современный туристский кластер способен решить ряд важных задач, среди которых:

- рациональное использование имеющегося природного потенциала;
- создание и развитие высокоэффективного и конкурентоспособного туристического комплекса на территории региона;

¹⁵ Александрова А.Ю. Туристские кластеры: содержание, границы, механизм функционирования // Современные проблемы сервиса и туризма. - 2007. - №1. - С. 26-31.

- формирование системы государственного регулирования туристской деятельности;
- поддержка развития различных видов предпринимательства (среднего и малого) в туристской сфере;
- разработка маркетинговой стратегии продвижения туристических продуктов и создание благоприятного имиджа региона как туристического региона.

Решением Правительства РФ объекты туристических кластеров включены в программы обеспечения энергетической, транспортной и инженерной инфраструктурой, включая строительство новых и реконструкцию действующих аэропортов. При этом определены источники финансирования указанных мероприятий, а также обеспечено внесение изменений в инвестиционные программы естественных монополий.

Запущены в эксплуатацию первые объекты Северокавказского туристического кластера: канатная дорога и две горнолыжные трассы на курорте Архыз. На территории Челябинской области запущен в эксплуатацию кластер «Синегорье» объединяющий достопримечательности 11 муниципалитетов Южного Урала. Планируется ввод в эксплуатацию еще 2 крупных кластеров «Северный» и «Южный», данные кластеры объединят достопримечательности Троицкого, Верхнеуфалейского, Верхнеуральского районов, а также национального заповедника «Аркаим».

Туристский сектор экономики испытывает влияние со стороны внешней среды, проявляющееся в мерах политического, экономического, социального и технологического воздействия. Подобного рода воздействия реализуются посредством механизма стратегического планирования развития туризма, развития региональных экономик, туристско-рекреационных комплексов и кластеров, формирования нормативной правовой базы туристской деятельности.

Функционирование туристского сектора экономики регламентировано соответствующей нормативной базой. В Федеральном законе «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» определены основные

понятия и механизмы туристской деятельности. К деятельности Ростуризма относятся также такие ключевые документы как Федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ», Федеральный закон от 01.12.2007 №310-ФЗ «Об организации и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Параолимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развития города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»; Постановление Правительства РФ от 10.08.2016 № 779 «Об утверждении правил возмещения ущерба туристам и (или) иным заказчикам туристского продукта из денежных средств фонда персональной ответственности туроператора в сфере выездного туризма»; Постановление Правительства РФ от 18.07.2007 №452 «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристского продукта».

Практической формой реализации программно-целевого подхода в развитии туристской сферы экономики являются стратегические программы. Стратегирование развития туристского сектора российской экономики конкретизируется в стратегии развития, а также целевых программах, в которых определены цели, результаты или показатели эффективности мероприятий. На региональном уровне приняты подобные нормативно-правовые акты, утверждающие республиканские или областные целевые программы развития внутреннего или выездного туризма.

Разработанная Правительством Стратегия развития туризма до 2035¹⁶ года позволяет сформировать доступную и комфортную туристическую среду, развитие социального, детского, лечебно-оздоровительного, молодежного туризма. В первую очередь для этого ожидается внедрение механизмов государственно-частного партнерства, использование кластерного подхода при создании объектов туристической инфраструктуры, а также координация региональных программ развития туризма. Кроме того, поставлена задача

¹⁶ О стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 года. Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р. [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/docs/37906/> (дата обращения 22.12.2019 г.).

создания сети отелей, которые будут соответствовать международным стандартам, важным также является проведение обязательной классификации объектов туристской индустрии.

Задачами стратегии являются:

- создание конкурентоспособного туристского продукта Российской Федерации;
- стимулирование спроса и повышение доступности туристского продукта Российской Федерации на внутреннем и внешнем рынках;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере туризма с учетом тенденций развития туристской отрасли;
- совершенствование системы управления туризмом в Российской Федерации, в том числе системы сбора, обработки и анализа статистических данных о развитии туризма.

Завершена реализация федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)». В настоящее время реализуется целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации 2019 - 2025 годы; государственная программа Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 годы.

Российское законодательство предусматривает меры по оказанию финансовой поддержки; меры по развитию инфраструктуры государственной поддержки; меры по созданию специальных «режимов». Условия и порядок предоставления субсидий в регионах утверждаются региональными нормативными документами и, в целом, содержат аналогичные положения и определения по п. 3 ст. 78 Бюджетного кодекса РФ, а именно:

- критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц - производителей товаров, работ, услуг, имеющих право на субсидии;
- цели, условия и порядок предоставления субсидий;

- порядок возврата субсидий в соответствующий бюджет в случае нарушения условий, установленных в их предоставлении;

- порядок возврата в текущем финансовом году получателем субсидии остатка субсидий, не использованных в отчетном финансовом году, в случаях, предусмотренных договорами (контрактами) о субсидиях;

- обеспечение обязательной проверки главой расходной части бюджетных средств, предоставляющих субсидии, и государственного (муниципального) органа финансового контроля на соответствие условиям, задачам и порядку предоставления субсидий их получателям.

Форма государственной поддержки выражается в возмещении части расходов, понесенных организациями и индивидуальными предпринимателями при предоставлении туристических услуг. Размеры компенсации находятся в диапазоне от 20% до 90% в зависимости от вида затрат.

Имеющиеся ресурсная, финансовая, информационная, институциональная базы актуализируют следующие основные направления и меры развития туристского сектора экономики:

- развитие туристской инфраструктуры через реализацию ФЦП;

- повышение прозрачности рынка туристских услуг через ведение соответствующих реестров, а также совершенствование законодательства;

- повышение доступности и улучшение потребительских свойств туристских продуктов через расширение сотрудничества с РЖД, авиаперевозчиками;

- диверсификация туристских предложений через создание новых туристических маршрутов, реализации проектов частно-государственного партнерства;

- повышение информированности туристов через формирование туристического бренда России и ее регионов, расширение возможностей национального туристического портала.

Таким образом, туристский сектор экономики выполняет функцию макроэкономической стабилизации, создает дополнительные условия для

обеспечения экономического роста, способствует региональному и социальному развитию. Особенностью современного этапа развития туристского сектора экономики является применение кластерного подхода. Развитие туристского сектора экономики обеспечивается высокой степенью интеграции с другими секторами экономики и межотраслевыми комплексами. Туристский сектор оказывает в свою очередь мультипликативное влияние на развитие смежных отраслей. Институциональной основой развития туристского сектора экономики является нормативно-правовая база, определяющая стратегические, финансовые, организационные, ресурсные и пр. направления развития. Туристский сектор экономики обладает необходимым уровнем инновационности в области предоставляемых услуг. Совершенствование функционирования туристской сферы экономики обеспечивается за счет применения современных информационных технологий. Стратегирование развития туризма и туристского сектора экономики связано с применением программно-целевого подхода.

Выводы по разделу один

Бюджетная политика представляет собой действия и мероприятия органов власти по использованию финансовых отношений для управления бюджетной системой. Особенности современной бюджетной политики обусловлены необходимостью реализации национальных целей развития – повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение экономического роста. Задача бюджетной политики заключается в обеспечении стратегической приоритизации структуры расходов бюджета. Среди инструментов достижения целей следует выделить национальные проекты, государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы, адресные инвестиционные программы.

Использование программно-целевого построения бюджетов позволяет четко выявить связь ожидаемых результатов с необходимыми для этого затратами и

отказаться от преимущественного распределения бюджетных ресурсов между различными федеральными органами.

Туристский сектор экономики выполняет функцию макроэкономической стабилизации, создает дополнительные условия для обеспечения экономического роста, способствует региональному и социальному развитию. Особенностью современного этапа развития туристского сектора экономики является применение кластерного подхода. Развитие туристского сектора экономики обеспечивается высокой степенью интеграции с другими секторами экономики и межотраслевыми комплексами. Туристский сектор оказывает в свою очередь мультипликативное влияние на развитие смежных отраслей. Институциональной основой развития туристского сектора экономики является нормативно-правовая база, определяющая стратегические, финансовые, организационные, ресурсные и пр. направления развития. Туристский сектор экономики обладает необходимым уровнем инновационности в области предоставляемых услуг. Совершенствование функционирования туристской сферы экономики обеспечивается за счет применения современных информационных технологий. Стратегирование развития туризма и туристского сферы экономики связано с применением программно-целевого подхода.

2 АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ОТРАСЛЕВОГО РАЗВИТИЯ

2.1 Состояние и прогноз развития туристского сектора экономики

Вклад туристского сектора российской экономики в валовый внутренний продукт неуклонно увеличивается. Анализ туристического потока показал, что в 2018 году Францию посетило свыше 80 млн. туристов, США – 60 млн., Китай – 55 млн. В то время как в России за этот период побывало всего около 2,5 млн. человек. При этом по данным на 2018 год доля туризма в ВВП России составляет 3,4 %¹⁷. При этом, начиная с 2013 года значение этого показателя постепенно увеличивается (рисунок 2.1)

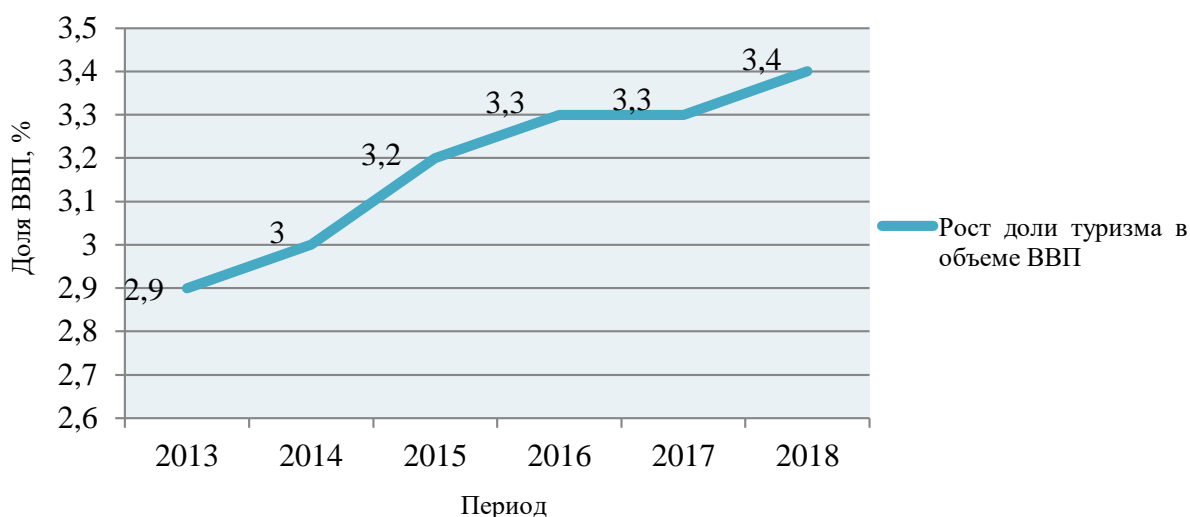


Рисунок 2.1 – Доля туризма в ВВП России, %

Структура российского рынка туризма не сбалансирована. В 2018 г. объём выездного туризма в 1,5 раза больше объёмов въездного и внутреннего туризма¹⁸ (рисунок 2.2).

¹⁷ Федеральная служба государственной статистики [Электронный ресурс] URL: <https://www.gks.ru> (дата обращения 14.12.2019г.).

¹⁸ Статистические данные официального сайта Росстуризм [Электронный ресурс] URL: <https://www.russiatourism.ru> (дата обращения 14.12.2019г.).

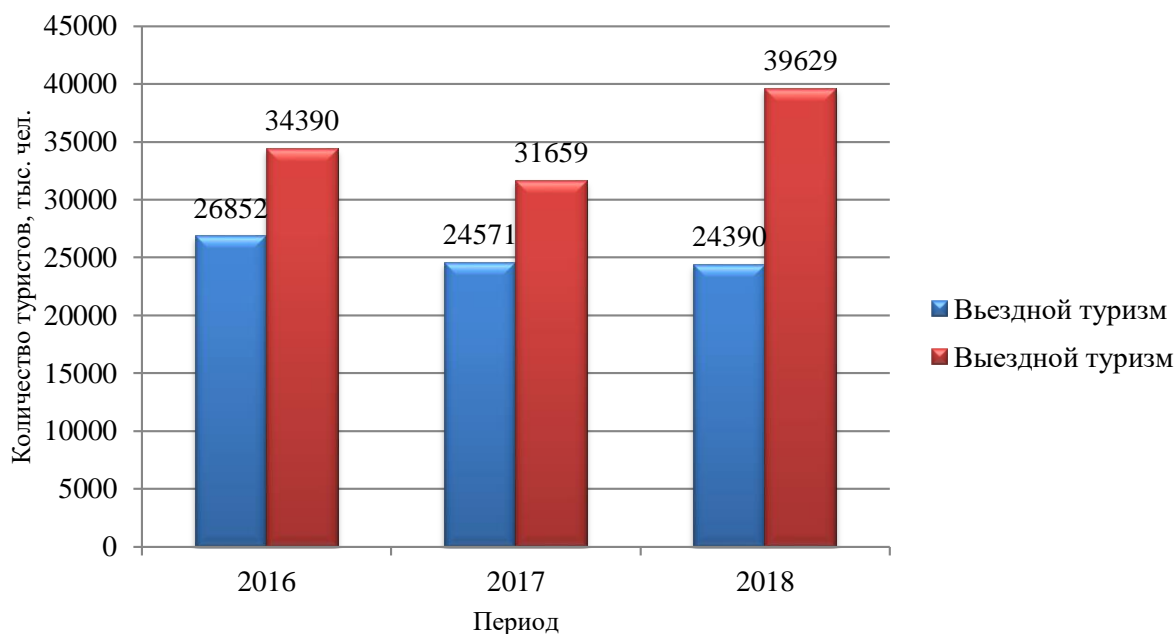


Рисунок 2.2 – Динамика въездного и выездного туризма в РФ, тыс. чел.

Как видим, динамика въездного туризма имеет отрицательную динамику, и сократилась в 2018 г. на 181 тыс. чел., при этом выездной туризм увеличился на 7970 тыс. чел. Это означает, что преобладание не только выезда туристов над въездом, но и вывоза за рубеж валюты над их поступлением в национальную экономику России.

Среди причин сокращения потоков выездного туризма выделяется падение курса рубля; закрытие самых популярных и доступных направлений – Египет и Турция; рост рублевой стоимости услуг в сфере зарубежного туризма на 37% в среднем за 2015 г. и еще на 13% за 2016 г. Обострение геополитической обстановки в регионах туристского притяжения также негативно повлияла на желание российских туристов посещать иностранные государства.

Лидерами выездного туризма являются Абхазия, Казахстан, Турция, Финляндия, Эстония, Китай, Германия, Польша (рисунок 2.3)¹⁹.

¹⁹ Россия в цифрах 2018 – [Электронный ресурс] URL: <https://www.gks.ru> (дата обращения 18.01.2020г.).



Рисунок 2.3 – Направления выездного российского туризма

Москва, Санкт-Петербург и Сочи - самые популярные у туристов города России в 2018 году. Москву посетили 23,5 млн. туристов в 2018 году, Санкт-Петербург посетили 8,5 млн. туристов в 2018 году, свыше 6 млн. туристов посетили Сочи Казань – более 3 млн. туристов, Владивосток – более 3 млн. туристов. По данным ТурСтат²⁰, число туристов в России в 2018 году превысило 60 млн., включая более 5 млн. иностранных туристов, что на 7% больше, чем в 2017 году. Ниже представлены города-центры притяжения туристов России в 2018 году (рисунок 2.4).

²⁰ Статистика Российского туризма – [Электронный ресурс] URL: <http://turstat.com>. (дата обращения 18.01.2020 г.)

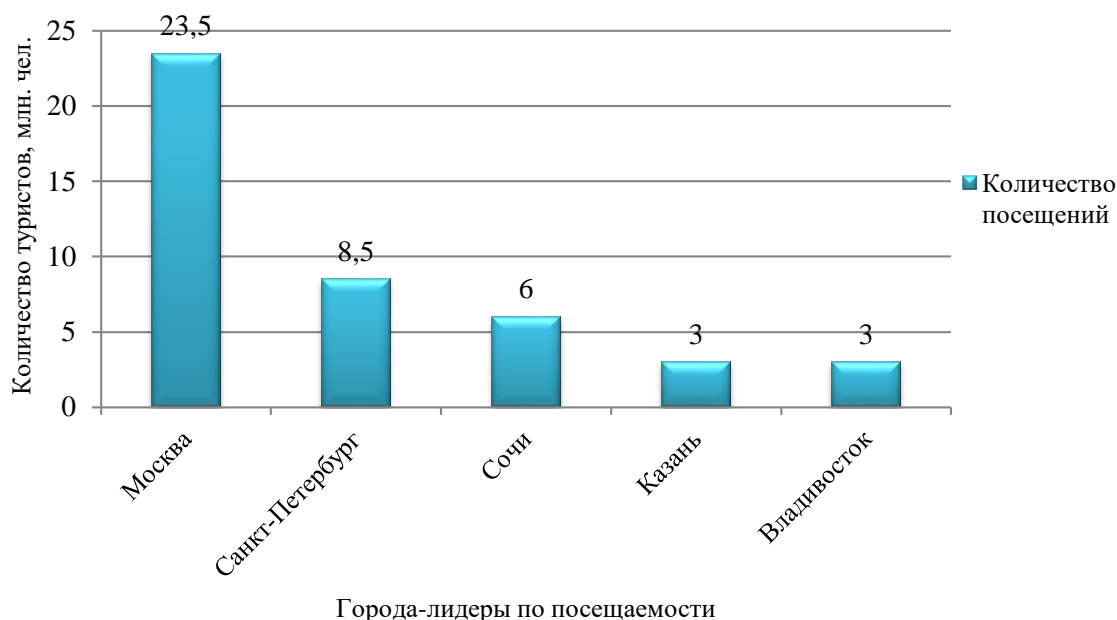


Рисунок 2.4 – Въездной туризм России в 2018 году, млн. чел.

Поток туристов в Москву в 2018 г. увеличился на 9% в сравнении с 2017 г., в Санкт-Петербург на 13%, Казань на 11%, Владивосток на 10%.

В топ-5 регионов России, популярных у туристов в 2018 году, вошли: Краснодарский край - 17 млн. туристов, Ленинградская область - 15 млн. туристов, Приморский край - 6,8 млн. туристов, Владимирская область - 5 млн. туристов.

Въездной туризм в РФ в 2018 году вырос во многом благодаря туристам из стран Юго-Восточной Азии, США и Евросоюза, прибывшими на Чемпионата мира 2018 по футболу²¹. Лидеры роста въездного туризма в Россию в 2018 году - это Китай с 1 млн. 413 поездок, что на 14% или 170 тысяч больше, чем в 2017 г., Южная Корея - 291 тыс. поездок, что на 41% или 85 тысяч больше, чем в 2017 г., Япония - 87 тысяч поездок, что на 4% больше предыдущего года, Индия - 71 тыс. поездок, что больше на 25%), Вьетнам - 43 тыс. поездок, что больше на 30%.

Благодаря Чемпионату мира по футболу FIFA 2018, прошедшему в России с 14 июня по 15 июля 2018 года, выросло число въездных туристских поездок в

²¹Итоги Въездного Туризма в России в 2018 [Электронный ресурс] URL: <http://turstat.com> (дата обращения 22.12.2019г.).

Россию в 2018 году из стран Европы и стран-участниц ЧМ-2018. Россию посетили 546 тыс. туристов из Германии, что выше прошлогоднего показателя на 10%, Франции - 168 тыс. чел., рост составил 13%, Италии - 165 тыс. чел., рост - 9%, Испании - 103 тыс. чел., рост - 6%, Нидерландов - 53 тыс.чел, рост - 10%), Сербии - 48 тыс. чел, рост - 14%, Швейцарии - 47 тыс. чел., рост - 15%, Австрии - 46 тыс.чел., рост - 7%, Швеции - 42 тыс. чел., рост - 62%, Бельгии - 38 тыс. чел , рост - 27%, Хорватии - 26 тыс. чел, рост - 27%, Дании - 23 тыс. чел., рост - 53% и Португалии - 17 тыс. чел, рост - 31%. Общее число въездных туристских поездок в Россию в 2018 г. выросло на 1,4%.

Складывается устойчивая тенденция роста туристского потока в Российскую Федерацию. Количество иностранных граждан, въезжавших на территорию РФ с целью туризма представлено в таблице 2.1

Таблица 2.1 – Въезд иностранных граждан на территорию РФ с целью туризма, млн. чел.

Показатель	Период				
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.
Всего туристов	2,02	2,33	2,57	2,66	2,58
Всего визитов	22,2	24,9	28,1	30,7	32,4

Российские авиакомпании в 2018 г. перевезли 75,3 млн. человек, что на 6,8 % меньше, чем в прошлом году. Перевозки пассажиров по международным направлениям упали на 23,1 % до 27,3 млн. человек²².

С 2011 по 2018 гг. объем трат внутренних туристов в РФ остался примерно на том же уровне. Опросы ВЦИОМ свидетельствуют о том, что тенденция проведения большинством россиян летнего отпуска дома либо на даче сохранится (таблица 2.2). При этом за 2017–2018 г. на 5% выросла доля любителей дачного отдыха и садово-огородных работ.

²²АТОР: Туристическая отрасль России: итоги 2017 года и перспективы на 2019 г. [Электронный ресурс] URL: <https://www.atorus.ru> (Дата обращения 12.01.2020г.).

Таблица 2.2 – Предполагаемые места отдыха россиян в период летнего отпуска по опросу ВЦИОМ

Варианты ответа:	Период							
	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Дома	56	48	45	46	40	45	47	45
На даче	19	25	22	22	26	35	29	34
В другом городе	9	9	11	4	11	9	12	14
На Черноморском побережье Кавказа	8	10	10	9	10	8	11	12
В Крыму	2	2	2	9	7	8	10	9
За границей	5	8	9	6	6	3	6	4
В других местах	2	2	2	1	1	1	2	3
В Прибалтике	0	0	1	0	0	0	1	1

Это объясняется ограниченностью финансовых средств россиян, что ограничивает потребление ими внутреннего туристского продукта.

Туризм в России в последние годы активно развивается под влиянием как мировых тенденций, так и внутри России. Согласно статистическим данным, среди всех стран мира лидером по объему расходов внутренних туристов в 2018 г. стал Китай, впервые обогнавший Соединенные Штаты Америки. Данный показатель вырос с 2011г. в три раза (таблица 2.3). Это объясняется проведением государственной политики китайских властей, направленной на увеличение туристского потребления внутри страны, а также реализацией проекта «Один пояс - один путь». Активная поддержка туризму оказывается со стороны частных инвесторов: их доля в общем объеме инвестиций в отрасль составляют порядка 60%.

Таблица 2.3 – Внутренние расходы туристов, млрд. долл. США

№	Страна	Период								
		2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.	2017г.	2018 г.	2018г к 2011 г., в%
1	Китай	280,5	396,5	454,7	514,6	588,1	662,7	754,8	840,9	299,8
2	США	660,3	722,5	734,5	741,5	756,3	745,6	771,1	802,8	121,6
3	Германия	296,7	307,5	309,1	309,3	320,2	326,9	331,0	339,7	114,5
4	Индия	116,0	124,0	131,6	139,5	149,4	163,8	179,3	186,0	160,3
5	Япония	194,9	192,1	191,9	199,2	180,5	179,1	178,1	182,8	93,8
6	Великобритания	134,6	144,6	153,9	152,8	145,9	154,9	160,3	169,6	126,0
7	Италия	103,1	117,2	120,3	125,4	133,0	142,7	145,8	149,0	144,5
8	Франция	116,7	122,7	121,7	122,0	123,0	122,7	125,9	127,5	109,3
9	Мексика	92,3	96,5	100,4	104,8	106,2	111,9	112,8	115,9	125,6
10	Бразилия	104,5	108,2	107,4	108,2	112,2	110,4	105,3	99,9	95,6
11	Австралия	63,5	66,0	68,5	70,4	72,8	76,6	78,6	79,5	125,2
12	Канада	48,2	50,4	52,0	52,9	54,4	55,2	56,2	59,4	123,2
13	Испания	54,7	54,6	53,9	52,1	53,6	55,3	57,4	59,4	108,6
14	Южная Корея	43,0	45,1	47,0	47,7	48,8	48,7	49,4	49,6	115,3
16	Российская Федерация	41,7	41,4	41,3	41,1	42,8	40,3	40,2	41,8	100,2

По сравнению с зарубежными странами, россияне путешествуют не столь активно. По экспертным оценкам, лишь около 30% населения РФ совершают путешествия (для сравнения: в Японии и Германии – 80%, в Великобритании – 70%). С 2011 по 2018 гг. объем трат внутренних туристов в РФ остался примерно на том же уровне. Инвестиционная активность в туристском секторе экономике представлена на рисунке 2.5

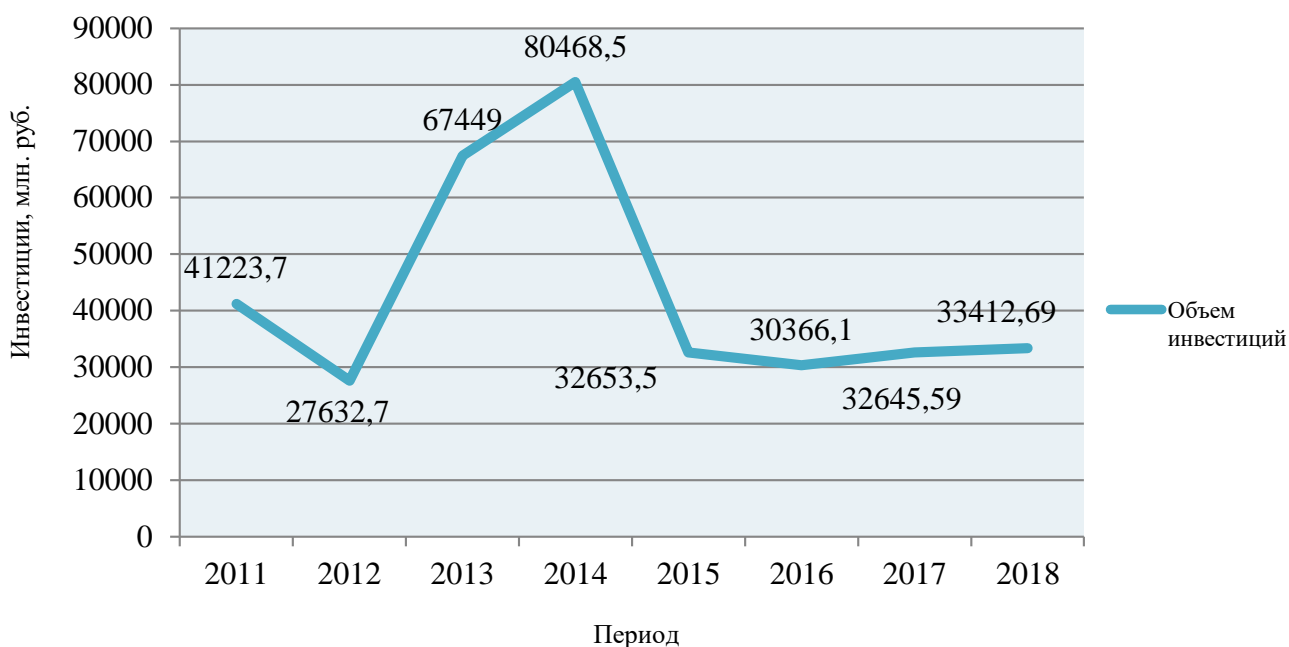


Рисунок 2.5 – Инвестиции в сферу туризма РФ, 2014-2018 гг., млн. руб.

В 2015 г. наблюдается резкое сокращение инвестиций в туристическую отрасль. Инвестиционная стагнация продолжается с 2014 по 2018 гг.

В 2018 г. количество туристических фирм, осуществляющих операторскую, агентскую и экскурсионную деятельность на территории Российской Федерации, составило более 14 тыс. Данные организации реализовали около 3,5 млн. туристических пакетов населению, из них более 1,5 млн. туристических пакетов по России (рисунок 2.6).

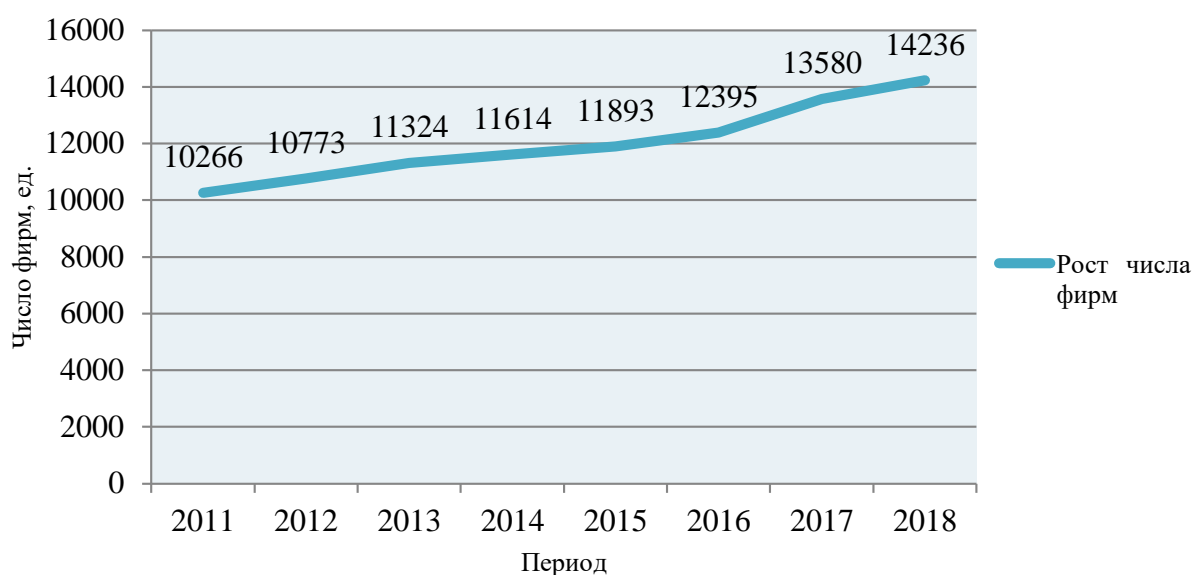


Рисунок 2.6 – Число туристических фирм 2011-2018 гг., ед.

Въездной туризм сопряжен с получением туристской визы, получение которой является трудоемким и дорогостоящим процессом. Туристическая виза выдается на очень ограниченный период времени (всего 30 дней). Срок подачи заявок значительно варьируется в зависимости от места подачи заявки и может варьироваться от 1 до 3 недель. Слабый уровень структур в сфере туристической логистики также препятствует интенсивному развитию туристического бизнеса в нашей стране. Многие туристические сайты находятся под руководством разных агентств, что не позволяет связать их в единую логистическую цепочку, обеспечить информационную и рекламную поддержку и организовать доступ для туристов.

Развитие туризма сдерживается недостаточностью количества и структуры объектов инфраструктуры, неэффективной туристской логистики, необходимостью строительства новых гостиничных центров и соответствующей инфраструктуры, недостаточная компетентность персонала, занятого в сфере обслуживания. Оценка качества транспортной инфраструктуры представлена в таблице 2.4

Таблица 2.4 – Индекс качества инфраструктуры России, %

Показатель	Период		
	2007 г.	2014 г.	2017 г.
Общее состояние инфраструктуры	2,82	3,77	4,13
Качество автодорог	2,19	2,45	2,72
Качество ж/д инфраструктуры	3,52	4,19	4,29
Качество портовой инфраструктуры	4,30	3,88	3,94
Качество инфраструктуры воздушного транспорта	3,92	3,92	4,14

За период с 2012 по 2018 гг. эффективность использования туристской инфраструктуры стагнировала, а по отдельным показателям - снизилась. По данным Федеральной службы государственной статистики, количество ночевков на 1 место в коллективных средствах размещения снизилось со 129,1 в 2012 г. до 117 в 2018 г., коэффициент использования номерного фонда за период 2014 - 2017гг. в среднем составлял только 32 процента.

Сезонность спроса оказывает негативное влияние на общую эффективность использования инфраструктуры. По данным Всемирной туристической организации, в 2018 г. загрузка одного места в РФ была 35 процентов, в Испании - 60 процентов, в Германии - 44 процента. Несмотря на большой объем неиспользуемого жилья, ощущается нехватка туристической инфраструктуры, которая отвечает ожиданиям туристов со стороны туристов со всего мира.

Основными конкурентными преимуществами развития туризма в Российской Федерации являются наличие множества точек притяжения для внутренних и въездных туристов, которые имеют глобальное значение. Россия обладает 18-ю объектами всемирного наследия ЮНЕСКО. По этому показателю Россия занимает 4 место в мировом рейтинге.

Значительно ограничивает спрос на туристический продукт в РФ высокая стоимость перевозки туристов. По данным Всемирной туристической организации, доля транспортных расходов иностранных туристов в России составила 40 процентов от общей стоимости в 2018 г. (248 долларов США на 1 иностранного туриста), в Германии - 29 процентов, в США - 16 процентов.

Высокая стоимость перевозки туристов связана со значительными расстояниями поездок, а также с централизацией авиаперевозок через московский транспортный узел, недостаточным уровнем развития прямых чартерных перевозок внутри страны и т. д.

Другими факторами низкого спроса являются:

- низкая осведомленность о российских туристических брендах на зарубежных рынках и в России, в том числе нереализованные возможности по разработке системы продвижения с использованием современных информационных, маркетинговых и других технологий, а также предубеждение (стереотипы) иностранных граждан в России - «опасность», «языковой барьер», «негативное геополитический образ» и т.д.;

- нехватка инструментов для обеспечения краткосрочных въезжающих туристов, включая посетителей крупных спортивных и культурных мероприятий.

Для стимулирования развития туристского сектора экономики в 2020 г. расширена практика эксперимента по развитию курортной инфраструктуры. Курортный сбор осуществлялся в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, Ставропольском крае. На Алтае новый сбор затронул курорт Белокуриху (сбор составляет 30 рублей в день), на Ставрополье — города Ессентуки, Железноводск, Кисловодск и Пятигорск (50 рублей в день), на Кубани в городах Сочи, Анапа, Геленджик, Горячий Ключ и четыре поселения Туапсинского района (10 рублей в день).

Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, и Ставропольском крае»²³ определяет, что средства, полученные при взимании курортного сбора зачисляются в региональный бюджет и направляются на развитие туристской инфраструктуры. Конкретные цели использования полученных средств связаны с сохранением, восстановлением и

²³ О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, и Ставропольском крае. Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (Дата обращения 15.12.2019г.)

развитием курортов, формированием единого курортного пространства, создание наиболее комфортных условий развития туризма и туристского сервиса.

Согласно закону, размер курортного сбора не может превышать 100 рублей, а в 2018 г. – не более 50 рублей. Тариф сбора может быть дифференцирован: в зависимости от сезона вплоть до 0 рублей; в зависимости от времени пребывания на курорте; в зависимости от значения курорта в соответствии с законодательством о леченых ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях; в зависимости от места нахождения территорий муниципальных образований.

Предварительные итоги эксперимента показали положительный эффект. За 6 месяцев в Ставропольском крае был собран 141 млн. рублей, что превысило прогнозные значения. За 2,5 месяца в бюджет Краснодарского края поступило свыше 82 млн. рублей сбора, что также значительно превысило план на год. Общая сумма курортного сбора с мая по октябрь в Алтайском крае составила 13,1 млн. рублей²⁴. (таблица 2.5).

Таблица 2.5 – Объем услуг гостиниц и аналогичных средств размещения, оказанных населению, млрд. руб.

Регион	Период							
	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
РФ, всего	112	125	141	162	175	188	213	219
Республика Крым	-	-	-	-	2	5	7	8
Краснодарск. край	16	18	20	30	34	36	43	49
Алтайский край	0,7	0,8	0,9	1	1	1	1	1

Таким образом, основные тенденции, характеризующие современное состояние туристского сектора экономики, заключаются в следующем:

- рост потоков въездного туризма;
- оживление экономической и предпринимательской активности в туристском секторе экономики;

²⁴ Шатько Е.А. Анализ современного состояния развития туризма в Российской Федерации // Молодой ученый. - 2019. - №7. - С. 65-67.

- увеличение вклада туристского сектора в валовый внутренний продукт, валовые региональные продукты;
- поддержка развития курортной инфраструктуры за счет применения практики курортного сбора;
- использование объектов спортивного наследия олимпиады, универсиады, чемпионатов мира и др. международных соревнований;
- отсутствие достаточного количества средств размещения и высокая стоимость существующих помещений;
- недостаточное количество объектов транспортной инфраструктуры и общий низкий уровень развития транспортной инфраструктуры;
- большая доля транспортных расходов в структуре стоимости путевки, тура;
- рост тарифов услуг автомобильных, железнодорожных, авиаперевозчиков;
- снижение инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности в туристском секторе;
- низкий уровень сервиса, что связано с отсутствием квалифицированных кадров.

2.2 Количественный и качественный анализ мер государственной поддержки туристского сектора Российской экономики

Политика поддержки развития туристского сектора экономики сформулирована и определена следующими программными документами:

- Стратегия развития туризма Российской Федерации на период до 2035 г.;
- Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»;
- Федеральная целевая программа «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы»;
- Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации 2019-2025 гг.».

Необходимость программного подхода к развитию туризма в Российской Федерации объясняется в первую очередь тем, что сфера туризма представляет собой сложную, разветвленную и многоуровневую систему, внутри которой решение проблем может быть только комплексным, учитывающим множество факторов и состояние смежных отраслей и сфер деятельности.

Только применение программно-целевого метода обеспечит такие важнейшие условия для осуществления государственной политики по вопросам развития туризма, как: стратегическое единство в принятии решений в сфере туризма на всех уровнях исполнительной власти; координация финансирования за счет средств бюджетов всех уровней и внебюджетных источников, в том числе привлеченных на основе государственно-частного партнерства; преемственность мероприятий Программы, федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» и мероприятий иных программ, реализованных в предшествующие периоды; установление стратегических ориентиров по созданию и модернизации обеспечивающей и туристской инфраструктуры, инновационному развитию основных видов туризма и перспективных туристских укрупненных инвестиционных проектов Российской Федерации; концентрация источников финансового обеспечения реализации инвестиционных проектов развития туризма в субъектах Российской Федерации в соответствии с перспективностью туристских укрупненных инвестиционных проектов.

Стратегия развития туризма до 2035 г. ориентирована на развитие въездного и внутреннего туризма посредством создания и развития туристических территорий со специальными льготными режимами, реализации комплексных туристических проектов и инфраструктуры, формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного туристического продукта на внутреннем и международном уровнях, повышение доступности туристических услуг, оздоровление граждан России.

Стратегия предусматривает комплексное благоустройство и развитие туристических зон, в том числе развитие туристической, коммунальной и транспортной инфраструктуры, строительство и реконструкцию объектов основной инфраструктуры (аэропортов и транспортных узлов, федеральных автомобильных дорог, мостов, объездных дорог крупных городов и железные дороги), формирование туристского продукта с учетом природного, культурного, этнического разнообразия регионов России. Также планируется развивать детский, образовательный, горнолыжный, культурный, круизный, экологический и деловой туризм.

В результате реализации данной стратегии до 2035 года планируется увеличение количества внутренних туристических поездок на одного жителя более чем в два раза, экспорт туристических услуг - в три раза, а также инвестиции в сферу туризма - в три раза.

Укрупненные цели Стратегии заключаются, во-первых, в комплексном развитии внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного туристского продукта, конкурентоспособного на внутреннем и мировом рынках; во-вторых, в усилении социальной роли туризма, увеличении доступности услуг туризма, отдыха и оздоровления для всех жителей Российской Федерации²⁵.

Целевые показатели развития туризма до 2035 года являются:

- рост объема туристской индустрии от 3158 млрд. рублей до 16306 млрд. рублей в 2035 году;
- увеличение более чем в 2 раза количества внутренних туристских поездок на одного жителя Российской Федерации к 2035 году;
- увеличение экспорта туристских услуг Российской Федерации от 8,9 млрд. долларов США до 28,6 млрд. долларов США к 2035 году;
- увеличение инвестиций в сферу туризма в 3 раза к 2035 году.

²⁵ Стратегия развития туризма Российской Федерации на период до 2035 года [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru> (дата обращения 21.12.2019г.).

Задачами данной стратегии являются:

- стимулирование спроса, туристского продукта РФ на внешнем и внутреннем рынках, а также повышение его доступности;
- создание конкурентоспособного туристского продукта Российской Федерации;
- совершенствование системы управления туризмом России;
- совершенствование нормативно-правового регулирования, учитывая тенденции развития туристской отрасли.

Федеральная целевая программа «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы»²⁶ представляет собой систему мероприятий и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере культуры и туризма. Целями госпрограммы являются реализация потенциала российской культуры как духовно-нравственной основы развития личности и общества, а также развитие туризма.

Проведем анализ хода реализации государственных программ за 2018 год на основе методики оценки эффективности реализации государственных программ, разработанной Минэкономразвития России. Методика позволяет оценить ожидаемую (запланированную) и фактическую результативность работы ответственных исполнителей по реализации государственных программ и учитывает необходимость проведения оценок:

- степени достижения утвержденных значений целевых показателей (индикаторов) уровня государственных программ;
- степени достижения утвержденных значений целевых показателей (индикаторов) подпрограмм (федеральных целевых программ) государственных программ.

²⁶ Государственная программа российской федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы. [Электронный ресурс]. [Электронный ресурс] URL: <https://static.government.ru> (дата обращения 20.12.2019г.)

Оценка эффективности реализации государственных программ осуществляется в критериях:

- уровня эффективности реализации основных мероприятий государственных программ;

- уровня реализации (кассового исполнения) государственных программ за счет средств федерального бюджета, а также за счет иных источников ресурсного обеспечения;

- уровня выполнения расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ.

Такой подход позволяет провести комплексную оценку эффективности реализации всех государственных программ. Выделим группы методологических проблем оценки:

- большое количество оценочных показателей. В настоящее время в государственные программы включено более 2350 показателей (индикаторов), количественно характеризующих ход их реализации. Вместе с тем плановые значения на 2018 год предусмотрены немногим более чем по 1 600 показателям (68,5 % от общего числа показателей). Из них на уровне государственных программ ответственными исполнителями было запланировано достижение около 270 показателей (16,4 % от общего числа показателей, по которым предусмотрены плановые значения на отчетный год), на уровне подпрограмм (федеральных целевых программ) – более чем 1 300 показателей (индикаторов) (83,6 % соответственно).

- отсутствие фактических значений показателей государственных программ к моменту составления отчетности об их реализации. Так, в рамках годовых отчетов за 2018 год, по 160 показателям (6,8 % от общего числа показателей) 14 дана предварительная оценка их выполнения, либо фактические данные не приведены. Из них на уровне государственных программ фактические данные не приведены по 54 показателям (индикаторам) (2,3 % от общего числа показателей или 3,3 % от общего числа показателей, плановые значения по которым

предусмотрены на 2018 год), на уровне подпрограмм (федеральных целевых программ) – по 106 показателям (индикаторам) (4,5 % от общего числа показателей или 6,6 % от общего числа показателей, плановые значения по которым предусмотрены на 2018 год).

- необъективность оценки достижения показателей. По ряду государственных программ фактически достигнутые значения показателей значительно превышают плановый уровень, что указывает на занижение прогнозной оценки значений показателей.

Общий объем финансового обеспечения государственных программ в 2018 году за счет всех источников планировался более 9,6 трлн. рублей, при этом наибольшая доля расходов приходится на средства федерального бюджета и юридических лиц – соответственно 64,7 % и 21,6 % от общих расходов. Сведения об объемах выполнения государственных программ в Российской Федерации содержатся в таблице 2.6

Таблица 2.6 – Выполнение государственных программ, 2018 г.²⁷

Наименование государственной программы	Источники ресурсного обеспечения	Плановое значение, млрд. руб.	Кассовое исполнение, млрд. руб.	Уровень кассового исполнения
По государственным программам, всего	всего, из них	9 610,1	10 904,8	113,5%
	федеральный бюджет	6 215,7	6 460,1	103,9%
	консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	568,1	360,4	63,5%
	государственные внебюджетные фонды Российской Федерации	706,7	636,7	90,1%
	внебюджетные источники	2 119,5	3 447,4	162,7%
Новое качество жизни (7 программ)	всего, из них	2 890,2	2 449,3	84,7%

²⁷ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru>

Окончание таблицы 2.6

Наименование государственной программы	Источники ресурсного обеспечения	Плановое значение, млрд. руб.	Кассовое исполнение, млрд. руб.	Уровень кассового исполнения
	федеральный бюджет	1 616,6	1 559,1	96,4%
	консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	516,1	238,1	46,1%
	государственные внебюджетные фонды Российской Федерации	706,1	636,7	90,1%
	внебюджетные источники	50,6	15,3	30,3%

Фактические расходы на реализацию государственных программ по итогам 2018 года составили 10,9 трлн. рублей или 113,5 % к изначально запланированным тратам. Наибольший уровень кассового исполнения сложился по расходам за счет внебюджетных источников – 162,7 % относительно плановых значений, а минимальный уровень кассового исполнения – по расходам консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации (63,5 % от изначально запланированного уровня расходов).

Согласно справке по государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы по контрольным событиям федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011-2018 годы)» 64 контрольных событий наступило в срок – 56 контрольных событий, позже установленного срока – 8 контрольных событий. Таким образом, степень наступления контрольных событий плана реализации госпрограммы в 2018 г. составила 78 процентов.

В отчетном периоде в рамках детального плана-графика реализации госпрограммы в 2018 году запланировано 336 контрольных событий. Из

указанных 336 контрольных событий наступило 305 контрольных событий, не наступило – 31 контрольное событие. Из указанных 305 контрольных событий наступило в срок – 274 контрольных события, позже срока – 31 контрольное событие. В результате степень наступления контрольных событий детального плана-графика госпрограммы в 2018 г. составила 90,8 процента.

В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития РФ оценка эффективности реализации структурных элементов госпрограммы за 2018 г. составила 89,4 процента. Из 14 структурных элементов госпрограммы: на 100,0 процентов исполнено 8 структурных элементов (или 57,1 процента от общего числа структурных элементов госпрограммы), в диапазоне от 99,9 до 80,0 процентов исполнено 4 структурных элемента (или 28,6 процента от общего числа структурных элементов госпрограммы), с эффективностью менее 80,0 процентов исполнено 2 структурных элемента (или 14,3 процента от общего числа структурных элементов госпрограммы). (Рисунок 2.7).

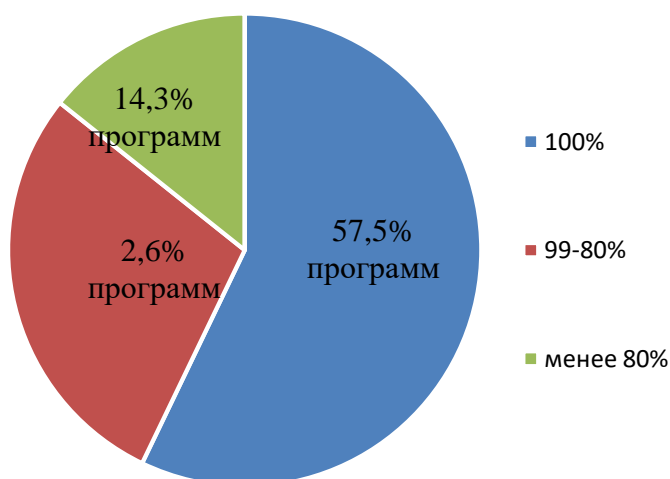


Рисунок 2.7 – Оценка эффективности реализации структурных элементов госпрограмм за 2018 г.

По данным Федерального казначейства, кассовое исполнение федерального бюджета на реализацию госпрограммы в 2018 г. составило 89 млрд. рублей, или 83,1 процента объема расходов сводной бюджетной росписи. По данным Минкультуры России, основным факторам, повлиявшим на ход реализации госпрограммы в 2018 году, является недостаточный уровень завершения и ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства. Эффективность деятельности Минкультуры России в качестве ответственного исполнителя госпрограммы оценивается на уровне 25 процентов.

В рейтинге степени эффективности реализации, государственная программа «Развитие культуры и туризма» занимает 37 место в группе эффективности – ниже среднего (82%). (Таблица 2.7).

Таблица 2.7 – Оценка эффективности реализации государственных программ в 2018 году²⁸

№ п/п	Наименование государственной программы	Оценка показателей государственной программы	Оценка подпрограмм государственной программы	Оценка эффективности реализации основных мероприятий	Оценка кассового исполнения расходов бюджета	Оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя	Степень эффективности реализации государственной программы
1	Развитие здравоохранения	98,2%	77,3%	72,3%	94,9%	100,0%	93,4%
2	Социальная поддержка граждан	100,0%	93,2%	99,8%	94,4%	100,0%	99,0%
3	«Доступная среда» на 2011 - 2020 годы	98,7%	96,5%	89,4%	88,1%	100,0%	97,1%
4	Развитие спорта и физической культуры	100,0%	95,9%	95,8%	89,5%	62,5%	96,8%
5	«Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы	87,4%	72,1%	89,4%	86,1%	25,0%	82,9%

Определение эффективности государственных программ может быть осуществлено с точки зрения их операционной либо функциональной

²⁸ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru> (Дата обращения 12.01.2020г.)

составляющей. Анализ операционной эффективности государственных программ основан на оценке уровня кассового исполнения, качестве формирования обоснований бюджетных ассигнований, контроле за своевременностью и полнотой. (таблица 2.8)

Таблица 2.8 – Сведения о кассовом исполнении государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года²⁹

№ п\п	Наименование государственной программы Российской Федерации	Предусмотрено бюджетом на 2018 год (тыс. руб.)	Сводная бюджетная роспись на 2018 год (тыс. руб.)	Кассовое исполнение (тыс. руб.)	Уровень общего кассового исполнения
1	«Развитие здравоохранения»	311 066 464,7	386 797 160,7	374 035 771,0	120,2%
2	«Развитие образования» на 2013 – 2020 годы	502 349 655,7	560 096 636,2	545 085 932,9	108,5%
3	«Социальная поддержка граждан»	1 327 779 765,0	1 288 556 238,5	1 275 922 218,3	96,1%
4	«Доступная среда» на 2011 - 2020 годы	50 764 059,5	53 970 600,6	53 641 199,3	105,7%
5	«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»	97 885 278,5	116 072 161,5	107 140 534,7	109,5%
6	«Содействие занятости населения»	44 735 081,0	37 088 234,1	36 520 952,8	81,6%
7	«Развитие культуры и туризма» на 2013 – 2020г.	94 750 983,7	107 194 328,8	89 088 360,1	94,0%
8	«Охрана окружающей среды» на 2012 - 2020 годы	37 451 218,9	40 136 459,2	39 236 393,6	104,8%
9	«Развитие физической культуры и спорта»	58 741 896,4	72 003 999,2	62 125 434,9	105,8%
10	«Реализация государственной национальной политики»	2 410 108,9	3 352 644,9	2 536 467,6	105,2%

Анализ функциональной эффективности связан с проблемами целеполагания, в частности с вопросами обоснованности выбора направления развития в будущем с точки зрения оптимальности путей достижения поставленных целей верхнего уровня. В связи с этим использование механизмов программно-целевого управления с целью реализации задачи Минэкономразвития России по

²⁹ Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru> (дата обращения 12.01.2020г.)

интеграции усилий отдельных отраслей и регионов с целью максимизации динамики и качества экономического роста, связано с разработкой и последующим применением на всех этапах бюджетного процесса системы поддержки принятия управленческих решений.

Оценка макроэкономического эффекта реализации государственных программ производится путем расчета вклада в использование ВВП, ВВП, формирование валового выпуска, валовой добавленной стоимости и структурных характеристик, таких как краткосрочные мультипликаторы, импортостойкость и инновационность.

В рамках оценки макроэкономического эффекта от реализации государственных программ, была проведена общая оценка макроэкономических эффектов со стороны спроса и предложения. Расходы на финансирование государственных программ преимущественно формируют конечное потребление домашних хозяйств и государственных учреждений, инвестиции, способствуют росту спроса на инвестиционные товары и услуги и накоплению в экономике основного капитала (таблица 2.9). Государство, планируя динамику инвестиционных и условно-инвестиционных расходов, не только оказывает непосредственное влияние на отрасли-поставщики инвестиционных товаров и услуг и более опосредованное – через механизмы ГЧП – на частных инвесторов.

В рамках оценки макроэкономического эффекта от реализации государственных программ проведена общая оценка и классификация расходов Центрального правительства по экономическим факторам, формирующим макроэкономические эффекты со стороны спроса на отечественную продукцию и предложения.

Таблица 2.9 – Потребительские и инвестиционные компоненты государственных программ, млрд. рублей

Наименование государственных программ Российской Федерации	Финансирование из бюджетов Центрального правительства	В т.ч. расходы на конечное потребление отечественной продукции	В т.ч. валовое накопление основного капитала
Программные расходы Центрального правительства, всего	19 496,9	12 768,8	3 879,6
«Развитие культуры и туризма»	89,1	62,5	21,8

При проведении оценки макроэкономического эффекта – вклада в использование ВВП учтено, что часть бюджетных ассигнований будет направлена на закупку импортной продукции, а также поступит во внебюджетные фонды в виде отчислений на социальное страхование и в бюджеты в виде налоговых поступлений. Таким образом, суммарный вклад в использование ВВП в 2018 году оценивается на уровне 15 940,9 рублей, что составляет около 15,3 процента ВВП³⁰.

Макроэкономический эффект – вклад в реальный рост ВВП от реализации государственных программ формировался под воздействием ряда разнонаправленных факторов. Положительный вклад от финансирования программных расходов (+0,96 п.п.) частично нивелирован негативным влиянием их инфляционного обесценения (-0,79 процентных пункта). В том числе превышение фактической инфляции в сравнении с уровнем, заложенным при формировании федерального бюджета на 2018 год, также привело к определенному сокращению покупательной способности расходов.

Негативный макроэкономический эффект такого инфляционного обесценения по оценкам Минэкономразвития России составил -0,14 п.п. в реальном выражении. Итоговый вклад в темп роста ВВП оценивается на уровне 0,17 процентных пункта.

³⁰ Общая оценка итогов социально-экономического развития Российской Федерации в 2018 году и вклада государственных программ [Электронный ресурс] URL: <http://static.government.ru> (дата обращения 12.01.2020г.).

Таким образом, система государственной поддержки туристского сектора экономики определена Стратегией развития туризма Российской Федерации на период до 2035 г.; национальным проектом «Международная кооперация и экспорт»; федеральными целевыми программами «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» и «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации 2019-2025 гг.».

Оценка эффективности реализации государственных программ осуществляется в критериях: уровня эффективности реализации основных мероприятий государственных программ; уровня реализации (кассового исполнения) государственных программ за счет средств федерального бюджета, а также за счет иных источников ресурсного обеспечения; уровня выполнения расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ.

Уровень кассового исполнения государственной программы «Новое качество жизни», подпрограммой которой является федеральная целевая программа «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» составил 84,7%, в т.ч. средства федерального бюджета - 96,4%, бюджеты субъектов РФ- 46%, внебюджетные источники – 30,3%. Степень наступления контрольных событий плана реализации госпрограммы составила 78%.

В рейтинге степени эффективности реализации, государственная программа «Развитие культуры и туризма» занимает 37 место в группе эффективности – ниже среднего (82%).

Потребительские и инвестиционные компоненты федеральной целевой программы «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» в аспекте расходов на конечное потребление отечественной продукции составили 62,5 млрд. рублей; в части валового накопления основного капитала – 21,8 млрд. руб. при финансировании программы из бюджета в 89,1 млрд. руб.

Выводы по разделу два

Основные тенденции, характеризующие современное состояние туристского сектора экономики, заключаются в следующем:

- рост потоков въездного туризма;
- оживление экономической и предпринимательской активности в туристском секторе экономики;
- увеличение вклада туристского сектора в валовый внутренний продукт, валовые региональные продукты;
- поддержка развития курортной инфраструктуры за счет применения практики курортного сбора;
- использование объектов спортивного наследия олимпиады, универсиады, чемпионатов мира и др. международных соревнований;
- отсутствие достаточного количества средств размещения и высокая стоимость существующих помещений;
- недостаточное количество объектов транспортной инфраструктуры и общий низкий уровень развития транспортной инфраструктуры;
- большая доля транспортных расходов в структуре стоимости путевки, тура;
- рост тарифов услуг автомобильных, железнодорожных, авиаперевозчиков;
- снижение инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности в туристском секторе;
- низкий уровень сервиса, что связано с отсутствием квалифицированных кадров.

Система государственной поддержки туристского сектора экономики определена Стратегией развития туризма Российской Федерации на период до 2035 г.; национальным проектом «Международная кооперация и экспорт»; федеральными целевыми программами «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» и «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации 2019-2025 гг.».

Оценка эффективности реализации государственных программ осуществляется в критериях: уровня эффективности реализации основных мероприятий государственных программ; уровня реализации (кассового исполнения) государственных программ за счет средств федерального бюджета, а также за счет иных источников ресурсного обеспечения; уровня выполнения расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ.

Уровень кассового исполнения государственной программы «Новое качество жизни», подпрограммой которой является федеральная целевая программа «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» составил 84,7%, в т.ч. средства федерального бюджета - 96,4%, бюджеты субъектов РФ- 46%, внебюджетные источники – 30,3%. Степень наступления контрольных событий плана реализации госпрограммы составила 78%.

В рейтинге степени эффективности реализации, государственная программа «Развитие культуры и туризма» занимает 37 место в группе эффективности – ниже среднего (82%).

Потребительские и инвестиционные компоненты федеральной целевой программы «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» в аспекте расходов на конечное потребление отечественной продукции составили 62,5 млрд. рублей; в части валового накопления основного капитала – 21,8 млрд. руб. при финансировании программы из бюджета в 89,1 млрд. руб.

3 СОВРЕМЕННЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СТИМУЛИРОВАНИЯ ОТРАСЛЕВОГО РАЗВИТИЯ

3.1 Методологическое обеспечение реализации программно-целевого подхода

Целевые программы, известные также под названием комплексных, межотраслевых, используются в качестве инструментов концентрации ресурсов государства на решении наиболее крупных и значимых первоочередных социально-экономических проблем. Так как финансирование программ производится в основном из средств федерального бюджета, по мере увеличения количества и масштабов реализуемых целевых программ они стали заметным образом влиять на распределение расходов федерального бюджета и обеспечение сбалансированности бюджетных доходов и расходов.

Законодательная база программно-целевого планирования и управления начала формироваться в связи с принятием Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития от 23 июня 1995 года». Действие этого закона частично откорректировано Федеральным законом «О стратегическом планировании».

Формирование программной методологии было инициировано принятием в 1995 году Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», призванного регулировать государственные закупки товаров, работ, услуг. В качестве приложения к этому закону было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 года № 594, которым утвержден документ «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

Методика оценки эффективности государственных программ Российской Федерации изложена в следующих основных документах:

- Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации»³¹;

- Приказ Минэкономразвития России от 24 декабря 2010 г. № 670 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» в редакции приказа Минэкономразвития России от 26 декабря 2012 г. № 817 «О внесении изменений в Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»³²;

- Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации»³³;

- Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242 «О разработке, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»³⁴;

- Приказ Минэкономразвития России от 15 ноября 2017 г. № 607 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей государственных программ Российской Федерации»³⁵;

³¹ Об утверждении порядка разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

³² Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Приказ Минэкономразвития России от 24 декабря 2010 г. № 670. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

³³ Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации. Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

³⁴ О разработке, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

³⁵ Об утверждении методических рекомендаций по проведению ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей государственных программ Российской Федерации. Приказ Минэкономразвития России от 15 ноября 2017 г. № 607. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

- Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 г. № 923 «О внесении изменений в порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»³⁶;

- Постановление Правительства Челябинской области от 29 декабря 2014 г. № 744 «Об утверждении Порядка проведения реализации и оценки эффективности государственных программ Челябинской области ...»³⁷.

Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации предполагает проведение анализа сведений:

- о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) уровня государственных программ;

- о степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей (индикаторов) подпрограмм (федеральных целевых программ) государственных программ;

- о реализации основных мероприятий государственных программ на основе информации о наступлении контрольных событий;

- о выполнении расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ;

- об оценке деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ.

Специфика методологии оценки эффективности отраслевого развития связана с применением только инструмента мониторинга достижения стратегических целей и задач, а также оценки риска реализации стратегии. Порядок применения этих подходов для оценки реализации Стратегии развития туризма в РФ на период до 20135 года изложен в Постановлении Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении правил разработки корректировки,

³⁶ О внесении изменений в порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 г. № 923. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

³⁷ Об утверждении Порядка проведения реализации и оценки эффективности государственных программ Челябинской области Постановление Правительства Челябинской области от 29 декабря 2014 г. № 744. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

осуществления и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования в Российской Федерации»³⁸.

Мониторинг и контроль реализации отраслевых документов осуществляются разработчиком отраслевого документа на основе данных официального статистического наблюдения, а также иной информации, представляемой федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их сферой ведения. Разработчик отраслевого документа ежегодно подготавливает доклад о реализации отраслевого документа, размещает его на своем официальном сайте в сети "Интернет" и федеральной информационной системе стратегического планирования, за исключением сведений, отнесенных к государственной, коммерческой, служебной и иной охраняемой законом тайне, и до 1 июня года, следующего за отчетным периодом, представляет его в Министерство экономического развития Российской Федерации по форме, утверждаемой Министерством экономического развития Российской Федерации.

Достижение стратегических целей развития туристской сферы экономики сопряжено с устранением комплекса рисков (таблица 3.1).

Таблица 3.1. – Риски реализации Стратегии развития туризма в РФ на период до 2020 года.

Виды рисков	Краткое описание
Геополитические	Потеря стабильности и усложнение политической ситуации в России и в мире. В значительной степени меняют тенденции на международном и внутреннем рынке туризма.
Макроэкономические	Изменение фазы цикла деловой активности, ухудшение инвестиционного климата, устойчивость национальной валюты.
Финансовые	Недостаточность финансирования
Административные	Низкая эффективность управления системами реализации Стратегии.
Риски усиления социально-экономического различия в регионах	Увеличение диспропорции в развитии экономики страны
Техногенные и экологические риски	Техногенные аварии, природные катаклизмы, резкое изменение климата, распространение опасных инфекций.

³⁸ Об утверждении правил разработки корректировки, осуществления и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования в Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162. [Электронный ресурс] URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

Мониторинг достижения стратегических целей развития туристского сектора экономики осуществляется на основе групп индикаторов, структура которых закреплена приказом Министерства культуры РФ. Согласно документу выделяются следующие группы индикаторов мониторинга:

- Объекты туристского показа (количество доступных объектов для посещения туристами, в том числе объекты наследия ЮНЕСКО, национальные парки, заповедники и др., количество доступных туристам искусственных аттракций, кинотеатры, ледовые дворцы и др.);

- Туроператоры, турагенты, экскурсоводы, гиды-переводчики (количество туроператоров в регионе, общее количество лиц, работающих в сфере туризма и др.);

- Гостиницы и аналогичные КСР (количество действующих гостиниц категории от 1 до 5 звезд, номерной фонд гостиниц от 1 до 5 звезд, численность граждан, размещенных в гостиницах и др.);

- Специализированные КСР (количество санаторно-курортных КСР, домов отдыха и др., совокупный номерной фонд и др.);

- Транспортная инфраструктура (протяженность дорог общего пользования с твердым покрытием, пассажиропоток в аэропортах, количество гражданских аэропортов и др.);

- Объекты общественного питания (количество объектов, совокупное количество посадочных мест и др.);

- Продвижение турпродукта (количество региональных туристских порталов, количество объектов туристской навигации, количество имеющихся разработанных туристских брендов и турпродуктов и др.);

- Обеспечение безопасности туристов (количество инцидентов в регионе при участии туристов, количество поисково-спасательных операций в регионе и т.д.);

- Туристы и экскурсанты (Количество туристских прибытий российских граждан, иностранных граждан, количество экскурсантов и др.);

- Кадровое обеспечение в сфере туризма;

Проведенным анализом групп индикаторов мониторинга достижения стратегических целей развития туристского сектора экономики, установлено, система оценки и мониторинга стратегических целей развития туризма переусложнена и не логична, приведенные в приказе Министерства культуры Российской Федерации индикаторы мониторинга не позволяют адекватно оценить каким образом и в каком объеме достигаются стратегические цели.

Таким образом, методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации предполагает анализ степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей; реализации контрольных событий; выполнение расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ; оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ.

Методика оценки эффективности реализации стратегий отраслевого развития основана на мониторинге и контроле статистически данных, выявлении рисков реализации стратегии. Мониторинг обеспечивает сбор информации о достижении запланированных результатов, но не позволяет выявить функциональное влияние отдельных результатов на достижение стратегических целей.

3.2. Потенциал метода кросс-влияния в совершенствовании программно-целевого подхода и активизации развития туристского сектора экономики

Программно-целевой подход в оценке эффективности и результативности развития туристской сферы экономики целесообразно дополнить методом выявления кросс-влияния мероприятий государственной программы «Развитие культуры и туризма»; оценки сопоставимости и непротиворечивости направлений и мероприятий государственной программы «Развитие культуры и туризма на период до 2035 года» и «Стратегии развития туризма на период до 2035 года»;

оценки влияния материального наследия спортивных мероприятий на развитие туристского сектора экономики.

На данный момент актуальным моментом становится анализ целей, задач, основных мероприятий и ведомственных целевых программ подпрограмм государственных программ в части определения их влияния друг на друга в связи с необходимостью выявления недостатков в механизме целеполагания государственных программ. Задачей проводимого исследования является выявление связей и форм влияния госпрограммы «Развитие туризма» на другие программы и наоборот.

Инструментом исследования является оценка кросс-влияния государственных программ на достижение целей и решение задач, содержащихся в этих программах при соблюдении требования результативного и эффективного использования бюджетных ассигнований. Мультипликационный эффект кросс-влияния госпрограмм заключается во вкладе одной госпрограммы в реализацию других программ, увеличивая при этом их суммарный эффект на величину, превосходящую затраты на реализацию указанной госпрограммы. В качестве измерения используется качественная оценка этого влияния: «влияет - не влияет», «влияет существенно - влияет не существенно». Использовался прием обнаружения прямой или обратной связи основных мероприятий, целей и задач программ.

Варианты межпрограммных связей между основными мероприятиями и целями, задачами разных государственных программ следующие:

- отсутствие существенного влияния - изменение сроков, ожидаемых результатов реализации государственной программы не менее чем на 10 % от планового уровня.

- существенное положительное влияние - повышение надежности, уверенности в достижении целей, решении задач, соблюдение намеченных сроков реализации государственных программ, возможность экономии ресурсов,

устранение ненужного, избыточного дублирования целей, задач, мероприятий, ресурсных источников разных государственных программ.

- существенное негативное влияние - снижение уровня и надежности достижения целей и решения задач других программ, вредное влияние основных мероприятий программы на цели и задачи, сроки других, связанных с ней программ, увеличение расхода ресурсов на решение задач других программ, необходимость дополнительных затрат, не предусмотренных в бюджетах и балансах этих программ, наличие дублирования целей, задач, мероприятий, ресурсных источников государственных программ, возможность нецелевого использования финансовых ресурсов.

- частично позитивное и частично негативное влияние - влияние мероприятия или его части, целей и задач в одном аспекте позитивно, а в другом – негативно.

Учет кросс-влияний в механизме реализации государственных программ позволяет внести коррективы в разработку и оценку эффективности государственных программ: государственную программу с высоким уровнем (коэффициентом) кросс-влияния следует рассматривать как более эффективную по сравнению с государственной программой с низким уровнем (коэффициентом) кросс-влияния. Разработка новых государственных программ должна осуществляться с учетом необходимости обеспечения высокого уровня их кросс-влияния.

Ранжирование госпрограмм по количеству основных мероприятий Госпрограммы «Развитие культуры и туризма», оказывающих влияние на другие госпрограммы представлено в таблице 3.2

Таблица 3.2 – Воздействие основных мероприятий Госпрограммы «Развитие культуры и туризма» на госпрограммы.

Наименование государственной программы	Количество основных мероприятий
«Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» на период до 2025 г.	11
«Информационное общество» 2011 – 2020 годы	8
Развитие образования	6
Содействие занятости населения	6
«Развитие науки и технологий» на 2013 - 2020 годы	5
Экономическое развитие и инновационная экономика	4
«Развитие Северо-Кавказского федерального округа» до 2025 г.	4
«Социально-экономическое развитие Калининградской области» на период до 2025 г.	4
Региональная политика и федеративные отношения	2
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	2
Социальная поддержка граждан	1
Юстиция	1

Государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» оказывает влияние на 12 государственных программ. Наибольшее число влияний основных мероприятий приходится на госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» на период до 2025 года» (11 кросс-влияний), «Информационное общество» 2011 – 2020 годы (8), «Развитие образования» и «Содействие занятости населения» (по 6 кросс-влияний).

В свою очередь Государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» выступает реципиентом влияния для 10-ти госпрограмм: Развитие образования – 1 кросс-влияние; Доступная среда – 4 кросс-влияния; Развитие сельского хозяйства – 3 кросс-влияния; Противодействие незаконному обороту наркотиков – 1 кросс-влияние; Развитие промышленности и повышение

ее конкурентоспособности – 1 кросс-влияние; Информационное общество – 6 кросс-влияний; Развитие транспортной системы – 5 кросс-влияний; Развитие рыбохозяйственного комплекса – 2 кросс-влияния; Развитие Калининградской области – 6 кросс-влияний; Управление государственным имуществом – 2 кросс-влияния. Фрагмент влияния мероприятий Государственной программы «Развитие культуры и туризма» представлено в таблице 3.3. Полный вариант оценки влияния мероприятий Государственной программы «Развитие культуры и туризма» представлен в приложении А.

Таблица 3.3 – Оценка влияния мероприятий государственной программы РФ "Развитие культуры и туризма", подпрограммы «Туризм»

Ведомственные программы, госпрограмм РФ, испытывающие влияние	Характер влияния	Обоснование
Основное мероприятие 3.1. Развитие внутреннего туризма		
Содействие занятости населения	Прямое положительное. Общая область пересечения	Мероприятие содействует решению задачи по поддержанию высокой квалификации работников, поскольку предусматривает подготовку квалифицированных кадров для обслуживания гостей и участников XXII Зимних Олимпийских и XI Паралимпийских Игр 2014.
Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения	Развитие внутреннего туризма способствует решению задачи по созданию современной туристической инфраструктуры туристско-рекреационных особых экономических зон (ОЭЗ) в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея.
Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения.	Меры по развитию внутреннего туризма способствуют решению задачи развития туризма и повышения мобильности населения. Прямое положительное
Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения	Мероприятие вносит вклад в достижение цели по формированию условий для ускоренного развития макрорегиона, роста его конкурентоспособности с диверсифицированной экономикой, предусматривая одним из направлений ее диверсификации развитие туризма.
Экономическое развитие и инновационная экономика	Прямое положительное влияние. Дополняет решение задачи	Мероприятие содействует решению задачи по созданию условий для привлечения инвестиций в экономику РФ, поскольку создает условия для повышения инвестиционной привлекательности сферы туризма в России.

Окончание таблицы 3.3

Ведомственные программы, госпрограмм РФ, испытывающие влияние	Характер влияния	Обоснование
Основное мероприятие 3.1. Развитие внутреннего туризма		
Развитие образования на 2013-2020 годы	Прямое положительное влияние	Мероприятие содействует решению задачи по обеспечению эффективной системы по социализации и самореализации молодежи, развитию потенциала молодежи, поскольку обеспечивает создание условий для приобщения молодежи к истории и культуре России.

Формой проявления метода кросс-влияния является анализ представленности мероприятий в документах стратегического планирования. Проведем оценку сопоставимости и непротиворечивости направлений и мероприятий государственной программы «Развитие культуры и туризма на период до 2035 года» и «Стратегии развития туризма на период до 2035 года». Результаты исследования представлены в таблице 3.4

Таблица 3.4 – Преемственность целеполагания в документах стратегического планирования развития туризма

Стратегические направления	Приоритетные направления
Обозначенные в федеральном законе от 24.11.1996г. №132-ФЗ	
Развитие индустрии туризма, удовлетворение потребности граждан в путешествиях, создание новых рабочих мест, увеличение доходов госбюджета и граждан	Поддержка и развитие внутреннего, въездного, социального, детского и самостоятельного туризма
Обозначенные в Стратегии развития туризма	
Создание условий для формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного турпродукта; увеличение вклада туризма в ускорение экономического роста; обеспечение роста занятости и доходов населения, формирование предпринимательской культуры	Стимулирование спроса и повышение доступности турпродукта
Обозначенные в государственной программе развития туризма	
Создание условий развития сферы туризма и туристской деятельности	Создание условий развития внутреннего туризма, международного сотрудничества в сфере туризма

Анализ стратегических и приоритетных целей, отраженных в программных документах развития туристского сектора экономики показал их непротиворечивость. Однако логическая преемственность и последовательность в

развертывании целей не конкретизирована, что сужает потенциал возможностей программно-целевого подхода развития туристского сектора экономики.

В настоящее время сложился устойчивый тренд роста числа спортивных, культурных, деловых мероприятий международного уровня, проводимых Россией. Финансирование строительства, реконструкции, модернизации инфраструктуры, необходимой для проведения такого рода мероприятий, осуществляется в большей степени за счет средств федерального и региональных бюджетов. Созданные объекты целесообразно рассматривать как потенциал регионального и отраслевого развития. Проведем оценку влияния материального наследия Олимпиады 2014 г. на развитие туристского сектора экономики.

Олимпийское наследие представляет собой совокупность материальных форм, которые можно идентифицировать и измерить (спортивные сооружения, объекты транспортной, телекоммуникационной, бытовой, жилищной и др. инфраструктуры), а также нематериальных средств, чье функционирование позволяет провести спортивные соревнования (новые технологии в области строительства, управления, организации процессов и др.).

Строительство олимпийских объектов велось на основании государственной, региональной и городской программ и финансировалось из бюджетов соответствующего уровня. Эффективность использования бюджетных средств, вложенных в олимпийские объекты, определяется масштабом, характером, интенсивностью их использования в туристической индустрии.

Дальнейшее использование объектов олимпийского наследия в интересах туристского сектора экономики потенциально отражается в росте объемов инвестиций в основной капитал, увеличении стоимости основных средств (рост количества спортивных, оздоровительных объектов, мест и объектов размещения и питания туристов, транспортных средств и пр.), повышении качества трудовых ресурсов, росте производительности труда, увеличении выручки и прибыли.

Основной экономической проблемой проведения олимпийских игр является краткосрочность спортивных событий при высокой стоимости спортивных

объектов. Окупаемость капитальных вложений в объекты олимпийского наследия можно повысить за счет вовлечения объектов в турбизнес, проведения на их базе культурных, образовательных, спортивных мероприятий.

И государство, и субъекты туристского сектора экономики заинтересованы в результативном и эффективном использовании созданных для проведения олимпиады активов. Сопоставление выгод и издержек государственного бюджета и турбизнеса в постолимпийский период показал, что, и государство, и бизнес несут эксплуатационные расходы по содержанию объектов, находящихся в соответствующей собственности. Доходы государственно бюджета складываются за счет стоимости реализованных активов - спортивных, инфраструктурных объектов, а также доходов от проведения мероприятий на олимпийских объектах. Доходы турбизнеса структурно состоят из сумм доходов от мероприятий на олимпийских объектах, продажи сувенирной продукции, эксплуатации номерного фонда размещения туристов, организации питания и перевозок туристов.

Туристский сектор экономики расширил свои конкурентные преимущества за счет: реконструкции объектов санаторно-курортной сферы, повышения стандартов гостиничного фонда, использования современных технологий предоставления услуг, создания новых и улучшения имеющихся объектов транспортной инфраструктуры, совершенствования транспортной системы в целом.

Вклад олимпийского наследия в развитие туристского сектора экономики следует рассматривать в финансовом, экономическом, инфраструктурном аспектах. Подобный подход методологически опирается на прием анализа кросс-влияний. Рассмотрим влияние олимпийской инфраструктуры на развитие туристского сектора экономики. Оценку проведем посредством нормализованных значений показателей уровня развития инфраструктуры:

- номерной фонд (тыс. ед.);
- коэффициент транспортной доступности;
- количество сооружений большой вместимости (ед.)

Рассчитаем интегральный индикатор вклада олимпийского наследия в развитие туристского сектора экономики по формуле (1):

$$ВП_j = \sum П_i /k \quad (1),$$

Где: $ВП_j$ - показатель, оценивающий вклад объектов инфраструктуры;

$П$ – показатель оценки уровня развития вида инфраструктуры.

Исходные данные для расчета представлены в таблице 3.5

Таблица 3.5 – Состояние инфраструктуры олимпийских игр (фрагмент исходных данных для расчета инфраструктуры на развитие туристского сектора экономики Краснодарского края).

Показатель	Период					
	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.
Номерной фонд, тыс.ед.	26,8	26,3	40,4	64,0	67,0	93,0
Коэффициент транспортной доступности	1,47	1,67	1,68	1,94	1,94	1,95
Количество сооружений большой вместимости, ед.	720	729	743	754	763	831

Коэффициент транспортной доступности рассчитывался на основании методики государственной кадастровой оценки земель поселений. Расчет производился по формуле (2).

$$K_T = \left(\frac{P_{max} - P_P}{P_{max}} + 1 \right) \times K_{BT} \quad (2),$$

Где: P_{max} – расстояние, отмеряемое в границах рассматриваемой территории до самого удаленного пункта, км;

P_P - расстояние, отмеряемое в границах рассматриваемой территории до рассматриваемого пункта, км;

K_{BT} – коэффициент возможности использования транспортных средств.

Значения коэффициента – от 1,0 (имеется железнодорожное сообщение), до 1,2 (имеется железнодорожное и автомобильное сообщение) и 1,3 (имеется железнодорожное, автомобильное, авиационное сообщение). Более высокое значение коэффициента свидетельствует о большей транспортной доступности туристских объектов. Оценка развития инфраструктуры представлена в таблице 3.6

Таблица 3.6 – Оценка инфраструктурной компоненты в развитие туристского сектора экономики Краснодарского края

Показатель	Период					
	2011г.	2012г.	2013г.	2014г.	2015г.	2016г.
Номерной фонд	0,29	0,28	0,43	0,68	0,72	1,0
Коэффициент транспортной доступности	0,76	0,86	0,87	1,0	1,0	1,0
Количество сооружений большой вместимости	0,88	0,88	0,89	0,91	0,92	1,0
Оценка вклада инфраструктуры в развитие туристического сектора	0,64	0,67	0,73	0,86	0,88	1,0

Результаты расчета показали неуклонное увеличение вклада инфраструктуры в развитие туристского сектора экономики.

Таким образом, туристский сектор экономики получил импульс развития за счет реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма на период до 2035 года» и «Стратегии развития туризма на период до 2035 года». Оценка кросс-влияния государственных программ показала, что государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» оказывает влияние на 12 государственных программ. В свою очередь Государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» выступает реципиентом влияния для 10-ти госпрограмм.

Анализ стратегических и приоритетных целей, отраженных в программных документах развития туристского сектора экономики показал их непротиворечивость. Однако логическая преемственность и последовательность в

развертывании целей не конкретизирована, что сужает потенциал возможностей программно-целевого подхода развития туристского сектора экономики.

Потенциал развития туристского сектора экономики существенно увеличился за счет объектов материального и нематериального наследия олимпиады. Строительство олимпийских объектов велось на основании государственной, региональной и городской программ и финансировалось из бюджетов соответствующего уровня. Эффективность использования бюджетных средств, вложенных в олимпийские объекты, определяется масштабом, характером, интенсивностью их использования в туристической индустрии. Расчеты показали значительный вклад инфраструктуры олимпийского наследия в развитие туристского сектора экономики. За счет реализации проекта Олимпийские игры Сочи 2014 года туристский сектор экономики расширил свои конкурентные преимущества, получил приток государственных капитальных вложений, туристского потока.

Выводы по разделу три

Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации предполагает анализ степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей; реализации контрольных событий; выполнение расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ; оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ.

Методика оценки эффективности реализации стратегий отраслевого развития основана на мониторинге и контроле статистически данных, выявлении рисков реализации стратегии. Мониторинг обеспечивает сбор информации о достижении запланированных результатов, но не позволяет выявить функциональное влияние отдельных результатов на достижение стратегических целей.

Туристский сектор экономики получил импульс развития за счет реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма на период до 2035 года» и «Стратегии развития туризма на период до 2035 года». Оценка кросс-влияния государственных программ показала, что государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» оказывает влияние на 12 государственных программ. В свою очередь Государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» выступает реципиентом влияния для 10-ти госпрограмм.

Анализ стратегических и приоритетных целей, отраженных в программных документах развития туристского сектора экономики показал их непротиворечивость. Однако логическая преемственность и последовательность в развертывании целей не конкретизирована, что сужает потенциал возможностей программно-целевого подхода развития туристского сектора экономики.

Потенциал развития туристского сектора экономики существенно увеличился за счет объектов материального и нематериального наследия олимпиады. Строительство олимпийских объектов велось на основании государственной, региональной и городской программ и финансировалось из бюджетов соответствующего уровня. Эффективность использования бюджетных средств, вложенных в олимпийские объекты, определяется масштабом, характером, интенсивностью их использования в туристической индустрии. Расчеты показали значительный вклад инфраструктуры олимпийского наследия в развитие туристского сектора экономики. За счет реализации проекта Олимпийские игры Сочи 2014 года туристский сектор экономики расширил свои конкурентные преимущества, получил приток государственных капитальных вложений, туристского потока.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Бюджетная политика представляет собой действия и мероприятия органов власти по использованию финансовых отношений для управления бюджетной системой. Особенности современной бюджетной политики обусловлены необходимостью реализации национальных целей развития – повышение уровня и качества жизни населения, обеспечение экономического роста. Задача бюджетной политики заключается в обеспечении стратегической приоритизации структуры расходов бюджета. Среди инструментов достижения целей следует выделить национальные проекты, государственные программы, федеральные целевые программы, ведомственные целевые программы, адресные инвестиционные программы.

Использование программно-целевого построения бюджетов позволяет четко выявить связь ожидаемых результатов с необходимыми для этого затратами и отказаться от преимущественного распределения бюджетных ресурсов между различными федеральными органами.

Туристский сектор экономики выполняет функцию макроэкономической стабилизации, создает дополнительные условия для обеспечения экономического роста, способствует региональному и социальному развитию. Особенностью современного этапа развития туристского сектора экономики является применение кластерного подхода. Развитие туристского сектора экономики обеспечивается высокой степенью интеграции с другими секторами экономики и межотраслевыми комплексами. Туристский сектор оказывает в свою очередь мультипликативное влияние на развитие смежных отраслей. Институциональной основой развития туристского сектора экономики является нормативно-правовая база, определяющая стратегические, финансовые, организационные, ресурсные и пр. направления развития. Туристский сектор экономики обладает необходимым уровнем инновационности в области предоставляемых услуг. Совершенствование функционирования туристской сферы экономики обеспечивается за счет

применения современных информационных технологий. Стратегирование развития туризма и туристского сферы экономики связано с применением программно-целевого подхода.

Система государственной поддержки туристского сектора экономики определена Стратегией развития туризма Российской Федерации на период до 2035 г.; национальным проектом «Международная кооперация и экспорт»; федеральными целевыми программами «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» и «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации 2019-2025 гг.».

Оценка эффективности реализации государственных программ осуществляется в критериях: уровня эффективности реализации основных мероприятий государственных программ; уровня реализации (кассового исполнения) государственных программ за счет средств федерального бюджета, а также за счет иных источников ресурсного обеспечения; уровня выполнения расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ.

Уровень кассового исполнения государственной программы «Новое качество жизни», подпрограммой которой является федеральная целевая программа «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» составил 84,7%, в т.ч. средства федерального бюджета - 96,4%, бюджеты субъектов РФ- 46%, внебюджетные источники – 30,3%. Степень наступления контрольных событий плана реализации госпрограммы составила 78%.

В рейтинге степени эффективности реализации, государственная программа «Развитие культуры и туризма» занимает 37 место в группе эффективности – ниже среднего (82%).

Потребительские и инвестиционные компоненты федеральной целевой программы «Развитие культуры и туризма 2013-2020 годы» в аспекте расходов на конечное потребление отечественной продукции составили 62,5 млрд. рублей; в

части валового накопления основного капитала – 21,8 млрд. руб. при финансировании программы из бюджета в 89,1 млрд. руб.

Методика оценки эффективности реализации государственных программ Российской Федерации предполагает анализ степени соответствия установленных и достигнутых целевых показателей; реализации контрольных событий; выполнение расходных обязательств Российской Федерации, связанных с реализацией государственных программ; оценку деятельности ответственных исполнителей в части, касающейся разработки и реализации государственных программ.

Методика оценки эффективности реализации стратегий отраслевого развития основана на мониторинге и контроле статистически данных, выявлении рисков реализации стратегии. Мониторинг обеспечивает сбор информации о достижении запланированных результатов, но не позволяет выявить функциональное влияние отдельных результатов на достижение стратегических целей.

Туристский сектор экономики получил импульс развития за счет реализации государственной программы «Развитие культуры и туризма на период до 2035 года» и «Стратегии развития туризма на период до 2035 года». Оценка кросс-влияния государственных программ показала, что государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» оказывает влияние на 12 государственных программ. В свою очередь Государственная программа «Развитие культуры и туризма на период до 2020 года» выступает реципиентом влияния для 10-ти госпрограмм.

Анализ стратегических и приоритетных целей, отраженных в программных документах развития туристского сектора экономики показал их непротиворечивость. Однако логическая преемственность и последовательность в развертывании целей не конкретизирована, что сужает потенциал возможностей программно-целевого подхода развития туристского сектора экономики.

Потенциал развития туристского сектора экономики существенно увеличился за счет объектов материального и нематериального наследия олимпиады.

Строительство олимпийских объектов велось на основании государственной, региональной и городской программ и финансировалось из бюджетов соответствующего уровня. Эффективность использования бюджетных средств, вложенных в олимпийские объекты, определяется масштабом, характером, интенсивностью их использования в туристической индустрии. Расчеты показали значительный вклад инфраструктуры олимпийского наследия в развитие туристского сектора экономики. За счет реализации проекта Олимпийские игры Сочи 2014 года туристский сектор экономики расширил свои конкурентные преимущества, получил приток государственных капитальных вложений, туристского потока.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1 Александрова А.Ю. Туристские кластеры: содержание, границы, механизм функционирования // Современные проблемы сервиса и туризма. - 2007. - №1. – С. 26-31.

2 Баранов А.О. Исследование мультипликативного воздействия государственных расходов на экономику России // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 5. – С. 47-57

3 Бюджетный кодекс РФ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

4 Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика. 5-е изд.// М.:ПолиПринтСервис, 2015. 1300 с.

5 Гомонова, Т.К. Совершенствование методики оценки эффективности государственных программ: региональный аспект [Электронный ресурс] / Т.К. Гомонова, К.М. Башпакова А.В. // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2018. – №3 (55). – URL: <https://eee-region.ru/article/5510>.

6 Государственная программа российской федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы. [Электронный ресурс]. – URL: <https://static.government.ru>.

7 Губанова Е. Е. Программный бюджет: региональный уровень // Актуальные вопросы экономических наук: материалы II междунар. науч. конф. (г. Уфа, апрель 2013 г.). Уфа: Лето, 2013. С. 101- 103.

8 Губанова Е.Е. Программный бюджет: региональный уровень // Актуальные вопросы экономических наук: материалы II междунар. науч. конф. (г. Уфа, апрель 2013 г.) 2013. – С. 101- 103.

9 Западные теории регионального развития [Электронный ресурс] / М.Тюккюлайнен, Андреев О.А., Я. Пьянкова. – URL: <https://helion-ltd.ru/westtheories>.

10 Ивантер В.В. Стратегия перехода к экономическому росту // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 1. – С. 3-7.

11 Исследование экономики России с использованием моделей с нечеткими параметрами / Отв. ред. Баранов А.О., Павлов В.Н. Новосиб. гос. ун-т// ИЭОПП СО РАН – Новосибирск – 2009. – С. 36.

11 Кокошин А.А. Проблемы взаимозависимости безопасности и развития в стратегическом планировании // Проблемы прогнозирования. – 2015. – № 6. - С. 6-

12 Кружков Д.А., Мартыненко Н.М. Наследие Игр-2014 в системе формирования регионального туристского продукта // Материалы научной и научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава Кубанского государственного университета физической культуры, спорта и туризма. Вып. 2. Краснодар. – 2015. – С. – 56-57.

13 Ксенофонтов М.Ю. Теоретические и прикладные аспекты долгосрочного прогнозирования // Проблемы прогнозирования. – 2002. – № 2. – С. 62-70

14 Кулишкин Д.Ю. Постолимпийский период: реализация наследия, пути развития, оценка потенциала (на примере г. Сочи) // Известия Сочинского государственного университета. – 2015. – № 2. – С. 77.

15 Кулишкин Д.Ю. Социально-экономические проблемы постолимпийского развития городов: туристский аспект // Науковедение. – 2015. – № 3. – С 23-26

16 Лексин В.Н. Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4. – С. 44-51

17 Лексин В.Н., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного развития территориального развития // М.: УРСС. – 1997. – С. 372.

18 Мовсесян Г.Г. Особенности формирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа // Материалы научной и научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава Кубанского государственного университета физической культуры, спорта и туризма, Краснодар: Изд-во КГУФКСТ. – 2014 – . С 55-71.

19 Ноженко Д.Ю. Государственные программы как инструмент стратегического управления: межрегиональный анализ / Д.Ю. Ноженко // Вопросы управления. – 2016. – № 4. – С. 10-18

20 Нуреев Р.М., Маркин Е.В. От Олимпиады к Олимпиаде: экономический деловой цикл // Вестник спортивной науки. – 2015. – № 6. – С. 55.

21 О внесении изменений в порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 18 июля 2019 г. № 923. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

22 «О проведении эксперимента по развитию курортной инфраструктуры в Республике Крым, Алтайском крае, Краснодарском крае, и Ставропольском крае». Федеральный закон от 29.07.2017 № 214-ФЗ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru> (Дата обращения 15.12.2019г.)

23 «О разработке, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 г. № 1242. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

24 «О стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 года». Распоряжение Правительства РФ от 20 сентября 2019 г. № 2129-р. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>

25 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Федеральный закон РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

26 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей государственных программ Российской Федерации». Приказ Минэкономразвития России от 15 ноября 2017 г. № 607. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

27 «Об утверждении методических рекомендаций по проведению ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей государственных программ Российской Федерации». Приказ Минэкономразвития России от 15 ноября 2017 г. № 607. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

28 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Приказ Минэкономразвития России от 24 декабря 2010 г. № 670. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

29 «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». Приказ Минэкономразвития России от 20 ноября 2013 г. № 690. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru> (дата обращения 17.01.2020г.).

30 «Об утверждении Порядка проведения реализации и оценки эффективности государственных программ Челябинской области Постановление Правительства Челябинской области от 29 декабря 2014 г. № 744. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

31 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

32 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации». Постановление

Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

33 «Об утверждении правил разработки корректировки, осуществления и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования в Российской Федерации». Постановление Правительства Российской Федерации от 29 октября 2015 г. № 1162. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>.

34 Положение о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ. Постановление Правительства РФ от 19 апреля 2005 г. № 239. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru>.

35 Поляк Г.Б. Бюджетная система России. // М.: Юнити. –2011. – С. 61.

36 Постановление Правительства РФ № 588 от 02.08.2010 г. «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (в ред. От 17.07.2015 г.). [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/>

37 Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации». [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.rg.ru/2014/04/04/metodika-site-dok.html>

38 Распоряжение Правительства РФ от 11 ноября 2010 г. N 1950-р. Электронный ресурс. [Электронный ресурс]. – URL: <http://gov.garant.ru>

39 Савельева Ю.В., Савельева М.Ю. Концепция программного бюджетирования: проблемы и перспективы внедрения // Управление экономическими системами. – 2014. – № 11. – С. 33.

40 Савельева Ю.В., Савельева М.Ю. Концепция программного бюджетирования: проблемы и перспективы внедрения // Управление экономическими системами. 2014. № 11. С. 33.

41 Савчишина К.Е. Современные проблемы и перспективы развития бюджетной системы России // Проблемы прогнозирования. – 2017. - №6. – С. 101-114.

42 Стратегия развития туризма Российской Федерации на период до 2035 года [Электронный ресурс]. [Электронный ресурс]. – URL: <http://static.government.ru>

43 Шатько Е.А. Анализ современного состояния развития туризма в Российской Федерации // Молодой ученый. - 2019. - №7. - С. 65-67.

44 Широ́в А., Гусев М. Логика перехода к новой модели экономического роста // Экономист. – 2015. – № 9. – С. 3-12.

45 Широ́в А.А. От кризиса механизмов финансирования к устойчивому экономическому росту // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 4. – С. 3-13.

46 Широ́в А.А., Янтовский А.А. Оценка мультипликативных эффектов в экономике: возможности и ограничения // Всероссийский экономический журнал ЭКО. – 2011. – № 2. – С. 40-58.

47 Широ́в А.А., Янтовский А.А. Оценка мультипликативных эффектов в экономике: возможности и ограничения // Всероссийский экономический журнал ЭКО. – 2011. – № 2. – С. 40-58.

Влияние мероприятий государственной программы РФ "Развитие культуры и туризма", подпрограммы «Туризм» на государственные и ведомственные программы Российской Федерации

Таблица А.1 – Оценка влияния мероприятий государственной программы РФ "Развитие культуры и туризма", подпрограммы «Туризм».

Ведомственные программы, госпрограммы РФ, испытывающие влияние	Характер влияния	Обоснование
Основное мероприятие 3.1. Развитие внутреннего туризма		
Содействие занятости населения	Прямое положительное. Общая область пересечения	Мероприятие содействует решению задачи по поддержанию высокой квалификации работников, поскольку предусматривает подготовку квалифицированных кадров для обслуживания гостей и участников XXII Зимних Олимпийских и XI Паралимпийских Игр 2014.
Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения	Развитие внутреннего туризма способствует решению задачи по созданию современной туристической инфраструктуры туристско-рекреационных особых экономических зон (ОЭЗ) в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея.
Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения.	Меры по развитию внутреннего туризма способствуют решению задачи развития туризма и повышения мобильности населения. Прямое положительное
Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения	Мероприятие вносит вклад в достижение цели по формированию условий для ускоренного развития макрорегиона, роста его конкурентоспособности с диверсифицированной экономикой, предусматривая одним из направлений ее диверсификации развитие туризма.
Экономическое развитие и инновационная экономика	Прямое положительное влияние. Дополняет решение задачи	Мероприятие содействует решению задачи по созданию условий для привлечения инвестиций в экономику РФ, поскольку создает условия для повышения инвестиционной привлекательности сферы туризма в России.
Региональная политика и федеративные отношения	Прямое положительное влияние. Является дополнением к задаче	Мероприятие содействует решению задачи по содействию социально-экономическому развитию регионов, поскольку предусматривает разработку и реализацию региональных программ развития туризма, а также профильных разделов в программах социально-экономического развития регионов

Окончание таблицы А.1

Ведомственные программы, госпрограммы РФ, испытывающие влияние	Характер влияния	Обоснование
Информационное общество (2011-2020 годы)	Прямое положительное влияние	Мероприятие способствует решению задачи по развитию технической и технологической основы становления информационного общества, поскольку предусматривает внедрение информационно-коммуникационных технологий в систему управления туризма и туристской деятельности.
Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	Прямое положительное влияние. Поглощается данной задачей.	Мероприятие способствует решению задачи по обеспечению общественной безопасности, поскольку предусматривает повышение безопасности туристских услуг на горнолыжных трассах.
Основное мероприятие 3.2. Развитие международного туризма		
Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года	Прямое положительное влияние. Является дополнением к задаче	Меры по развитию международного туризма способствуют решению задачи по созданию современной туристической инфраструктуры туристско-рекреационных особых экономических зон (ОЭЗ) в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея.
Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона	Прямое положительное влияние. Является дополнением к задаче	Развитие международного туризма способствует решению задачи по обеспечению значительного роста объемов торгово-экономического обмена макрорегиона со странами Азиатско-Тихоокеанского региона.
Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года	Прямое положительное влияние. Общая область пересечения	Развитие международного туризма способствует решению задачи по развитию туризма и повышению мобильности населения.