

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Владимирский государственный университет
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых»

И. И. ДЕРЕН А. Д. ЗЕМЛЯНИКИНА

ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА: ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД

Учебное пособие



Владимир 2026

УДК 332.12
ББК 65.9 (2 Рос)
Д36

Рецензенты:

Доктор экономических наук, доцент
зав. кафедрой менеджмента и маркетинга
Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых
Н. Н. Ползунова

Доктор экономических наук, доцент
директор Центра стратегического развития
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Владимирский филиал)
О. Л. Гойхер

Дерен, И. И. Экономика государственного сектора: про-
Д36 граммно-проектный подход : учеб. пособие / И. И. Дерен,
А. Д. Земляникина ; Владим. гос. ун-т им. А. Г. и Н. Г. Столето-
вых. – Владимир : Изд-во ВлГУ, 2026. – 84 с.
ISBN 978-5-9984-2314-7

В теоретическом и методологическом аспектах раскрываются основные особенности выстраивания государственной политики по управлению туристской отраслью на региональном уровне с учётом программно-проектного подхода посредством формирования комплексной государственной программы.

Предназначено для студентов вузов, обучающихся по направлениям подготовки 38.03.03 – Управление персоналом, 38.03.04 – Государственное и муниципальное управление, 43.03.02 – Туризм (профиль «Организация и управление туристской деятельностью»), 43.02.16 – Туризм и гостеприимство. Может быть полезно преподавателям высших учебных заведений.

Рекомендовано для формирования профессиональных компетенций в соответствии с ФГОС ВО.

Ил. 7. Табл. 11. Библиогр.: 16 назв.

УДК 332.12
ББК 65.9 (2 Рос)

ISBN 978-5-9984-2314-7

© Дерен И. И., Земляникина А. Д., 2026

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА	7
1.1. Программно-проектное управление как средство решения организационно-экономических задач	7
<i>Контрольные вопросы</i>	13
1.2. Развитие и стандартизация программно-проектного управления	13
<i>Контрольные вопросы</i>	17
1.3. Международный опыт применения программно-проектного подхода в государственном секторе экономики ...	17
<i>Контрольные вопросы</i>	22
Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ТУРИСТСКОЙ ИНДУСТРИЕЙ	23
2.1. Система туризма как объект управления	24
<i>Контрольные вопросы</i>	29
2.2. Система организации и управления туристской индустрией	29
<i>Контрольные вопросы</i>	34
2.3. Современные тенденции в управлении туристской индустрией в государственном секторе экономики	34
<i>Контрольные вопросы</i>	40

Глава 3. КОНЦЕПЦИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ТУРИСТСКОЙ ИНДУСТРИЕЙ	42
3.1. Значение методологии программно-проектного подхода для эффективного управления туристской индустрией	42
<i>Контрольные вопросы</i>	48
3.2. Алгоритмы применения программно-проектного подхода в государственном управлении туристской индустрией	48
<i>Контрольные вопросы</i>	54
3.3. Экономический эффект применения программно-проектного подхода в государственном управлении туристской индустрией	55
<i>Контрольные вопросы</i>	74
ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ И СООБЩЕНИЙ.....	76
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	80

ВВЕДЕНИЕ

Программно-проектный подход – признанная технология управления изменениями, при этом активно применяющийся в государственном секторе. Несмотря на то что это одно из нововведений последних лет, программно-проектный подход повсеместно внедряется в деятельность органов государственной власти Российской Федерации во всех субъектах страны.

Цель учебного пособия – формирование теоретических и практических знаний о применении программно-проектного подхода в государственном секторе экономики.

Учебное пособие включает главы, параграфы, каждый из которых содержит контрольные вопросы, способствующие закреплению изученного материала. В заключении подведены итоги изучения особенностей применения программно-проектного подхода в государственном секторе экономики. Цель представленных тем рефератов и сообщений – проверка приобретенных умений и знаний.

В результате освоения материала обучающиеся должны:

знать:

- теоретические основы применения программно-проектного подхода в государственном секторе экономики;
- основные формы и методы использования программно-проектного подхода на практике;
- цели и направления экономической политики государства в сфере туризма;
- основные положения государственных программ федерального и регионального уровней в сфере туризма;

уметь:

- использовать формы и методы программно-проектного подхода в обеспечении экономической динамики системы управления туризмом;
- применять экономические знания, касающиеся инструментов программно-проектного подхода, при формировании государственной политики в сфере туризма;

владеть навыками:

- оценки современных процессов в рамках формирования государственной политики в сфере туризма с использованием программно-проектного подхода;
- разработки документационного обеспечения управления системой туризма на основе программно-проектного подхода.

Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА

1.1. Программно-проектное управление как средство решения организационно-экономических задач

В современных условиях программно-проектное управление как инструмент политики государства представляет собой неотъемлемую часть непосредственной реализации планов социально-экономического развития страны.

Результат программно-проектного управления в современной практике развития территорий – среднесрочные и долгосрочные программы социально-экономического развития, государственные и муниципальные программы на основе создания организационных структур управления для достижения национальных целей развития Российской Федерации¹.

Программно-проектный подход подразумевает организацию управления государственными программами и включенными в них проектами посредством четкого планирования, координации ресурсов и контроля исполнения.

Программно-проектное управление обладает следующими признаками:

- ориентация на достижение определённой цели;
- решение очерченного круга проблем;
- взаимосвязанность исполнителей, сроков, ресурсов и задач.

Специфика программно-проектного управления заключается в определении целей, достижение которых позволяет решить поставленную программную проблему на определенном уровне, в определенный срок и с учетом функционально-предметной ориентации.

Для каждой цели государственной программы формируются показатели, отражающие конечные значимые социально-экономические эффекты от её реализации. В паспорте госпрограммы определяется непосредственная связь её показателей и показателей национальных целей.

¹ Проектное управление в органах власти [Электронный ресурс] : учеб. и практикум для вузов / Н. С. Гегедюш [и др.] ; отв. ред. Н. С. Гегедюш. 2-е изд., стер. М. : Юрайт, 2021. С. 45. URL: <https://urait.ru/bcode/447869> (дата обращения: 24.08.2025).

Стоит отметить, что в рамках реформирования системы разработки и реализации государственных программ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 (ред. от 02.08.2025) № 786²) законодатель пошел по пути конкретизации программно-целевого метода планирования и более четкого встраивания госпрограмм в иерархию документов стратегического планирования страны, в частности усиления увязки с национальными целями развития, определенными президентом: «государственная программа – это документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ, в том числе направленных на достижение национальных целей развития РФ, определенных Указом Президента РФ от 07.05.2024 № 309 “О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года”»³.

Различают следующие **типы программ**:

1. По статусу: межгосударственные; федеральные; региональные; отраслевые.
2. По функциональной направленности:
 - инновационные, нацеленные на внедрение научно-технических достижений в повседневную жизнь общества;
 - социально-экономические, ориентированные на преобразования в сфере социальных и экономических отношений;
 - социальные, направленные на социальную поддержку населения и качественные преобразования сферы культуры, образования, услуг и других областей общественной жизни;

² О системе управления государственными программами Российской Федерации (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации») [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 мая 2021 г. (ред. от 2 авг. 2025 г.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения: 18.06.2025).

³ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 // СЗ РФ. 13 мая 2024 г. № 20. Ст. 2584.

- экологические, цель которых – крупномасштабные природоохранные мероприятия;
- научно-технические, направленные на решение прикладных проблем в науке и технологиях;
- программы фундаментальных исследований, нацеленных на изучение взаимосвязей в развитии социальной сферы.

3. По сроку реализации выделяют следующие типы государственных программ:

- краткосрочные (не превышают 2 лет);
- среднесрочные (рассчитаны на период от 3 до 5 лет);
- долгосрочные (рассчитаны на период от 6 лет)⁴.

Классификация государственных программ представлена на рис. 1.1.

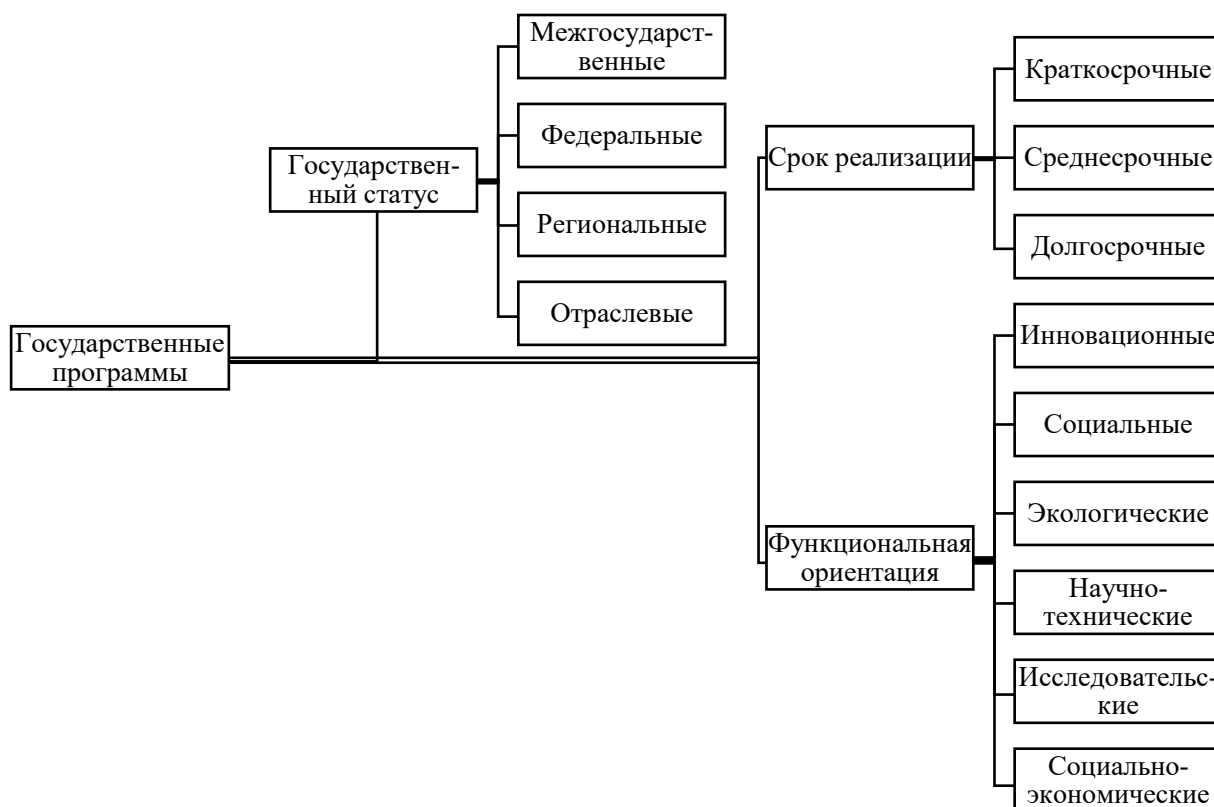


Рис. 1.1. Классификация государственных программ

⁴ Васильев В. П. Государственное регулирование экономики [Электронный ресурс] : учеб. и практикум для вузов. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 118. (Высшее образование). URL: <https://urait.ru/bcode/448296> (дата обращения: 13.09.2025).

Стоит отметить, что социальные, экономические и экологические государственные программы, а также программы фундаментальных исследований могут быть любой длительности, в то время как научно-технические по большей части кратко- и среднесрочные, инновационные – краткосрочные⁵.

Государственная программа состоит из проектов и процессов, каждый из которых содержит перечень ключевых мероприятий, направленных на достижение конечной цели. В связи с этим целесообразно сравнить программы и проекты целевого планирования (табл. 1.1).

Таблица 1.1

Особенности программы и проекта

Программа	Проект
Как правило, средне- и долгосрочная	Как правило, кратко- и среднесрочный
Является самостоятельной	Может быть частью программы или же самостоятельным элементом
Более объемное проблемное поле	Более узкое проблемное поле
Как правило, уже представляет собой готовый финансовый инструмент	Не всегда является готовым финансовым инструментом
Гибкое закрепление целей, задач, сроков, программных мероприятий, ответственности	Жесткое закрепление целей, задач, сроков, программных мероприятий, ответственности
Более ценны в условиях нестабильности и рисков	Более ценны в условиях относительно стабильного социально-экономического развития
Сложная модель управления	Более простая, четко отлаженная модель

Нужно отметить, что и программы, и проекты, несмотря на некоторые отличия, выступают механизмом практического претворения в жизнь политики управляющего субъекта.

В соответствии с ГОСТ 54869-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом под проектом понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение

⁵ Маркова А. А. Разработка и реализация государственных программ Российской Федерации [Электронный ресурс] // Вестник евразийской науки. 2013. № 6(19). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razrabotka-i-realizatsiya-gosudarstvennyh-programm-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 08.09.2025).

уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений⁶.

На основании приведенного определения можно выделить признаки проекта как способа организации деятельности (рис. 1.2).

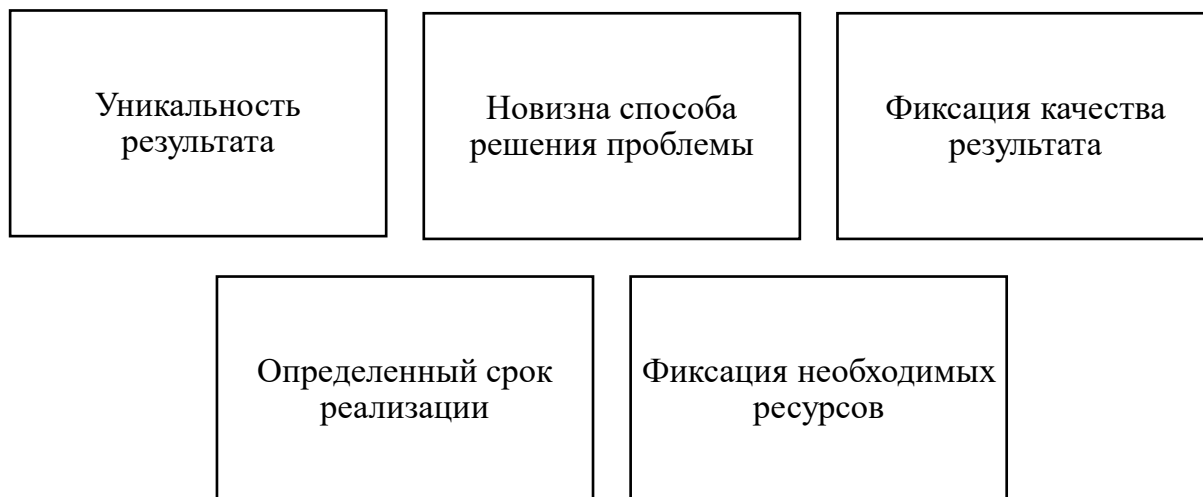


Рис. 1.2. Признаки проекта

В зависимости от поставленного результата проектом в органах государственной власти считают:

- создание инновационного продукта, услуги либо блага, включая разработку нового нормативного обеспечения;
- модернизацию существующего продукта, услуги или блага;
- интеграцию ряда существующих продуктов, услуг в единую систему;
- формирование уникальной способности предоставлять продукт/услугу/благо.

Признак ограниченного срока реализации проекта заключается в том, что участники процесса управления проектом (заказчики и рабочая группа) чётко осознают временные рамки начала и завершения всех этапов его выполнения.

⁶ ГОСТ Р 54869-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом : утв. и введ. в действие приказом Федер. агентства по техн. регулированию и метрологии от 22 дек. 2011 г. № 1582-ст [Электронный ресурс]. М. : Стандартинформ, 2012. 13 с. URL: <https://internet-law.ru/gosts/gost/51696/> (дата обращения: 08.09.2025).

Окончанием проекта может стать одна или несколько следующих ситуаций:

- поставленные перед проектом цели успешно реализованы;
- достижение установленных целей невозможно ввиду объективных обстоятельств;
- выделенные финансовые ресурсы закончились или дальнейшее финансирование невозможно обеспечить;
- необходимость дальнейшей реализации проекта исчезла вследствие изменений стратегических приоритетов, утраты интереса заказчика или иных факторов;
- в полном объеме израсходованы все ресурсы (человеческие и материальные);
- завершение проекта обусловлено факторами целесообразности и юридическими причинами.

В обобщенном виде бизнес-процесс по реализации проекта включает следующую цепочку действий: предложить – разработать – выполнить – завершить. На основе указанных шагов можно выделить **фазы жизненного цикла**, через которые проходит каждый проект:

1. Концептуальная – формирование замысла или идеи проекта;
2. Аналитическая – формирование концепции проекта, анализ его целесообразности, возможностей и рисков;
3. Инвестиционная – планирование и разработка проекта;
4. Эксплуатационная – исполнение (реализация) проекта;
5. Ликвидационная – завершение проекта⁷.

Процессная часть государственных программ включает мероприятия, выполняемые непрерывно и ежегодно возобновляемые, такие как оказание государственных услуг населению, выплаты гражданам, выполнение международных обязательств Российской Федерации. Помимо этого осуществляются функции по разработке нормативных актов и проведению контрольных мероприятий соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Таким образом, применение программно-проектного управления в управленческой деятельности представляет собой достаточно значимый инструмент социально-экономического развития национального хозяйства.

⁷ Управление проектами : учеб. и практикум для вузов / А. И. Балашов [и др.] ; под общ. ред. Е. М. Роговой. М. : Юрайт, 2020. С. 54.

Инструменты программно-проектного управления служат стратегическим средством практической реализации политического курса государства по воздействию на социально-экономические и организационно-правовые процессы, находящиеся в непосредственном ведении Российской Федерации.

Контрольные вопросы

1. Какие основные этапы включает процесс программно-проектного управления?
2. Какова взаимосвязь между целями программы и отдельными проектами внутри нее?
3. Чем отличается проектная часть программы от процессной?
4. Перечислите ключевые показатели эффективности программно-проектного управления.
5. Чем отличается программно-проектное управление от традиционного функционального управления организацией?
6. Назовите фазы жизненного цикла проекта.
7. Каковы перспективы дальнейшего развития программно-проектного управления в России?

1.2. Развитие и стандартизация программно-проектного управления

Применение программно-проектного управления в качестве одного из инструментов управления, основанное на принципе обеспечения достижения запланированных результатов в установленные сроки с установленным ресурсным обеспечением, в современных экономических условиях доказало свою эффективность. Стандартизация помогает повысить эффективность и управляемость программами и проектами, снизить риски и обеспечить высокое качество выполненных работ.

Рассматривая деятельность субъектов программно-проектного управления в государственном секторе, можно отметить, что отправной точкой в развитии государственной программной политики является принятие федерального закона от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», в котором были определены цели и содержание системы государственных прогнозов социально-

экономического развития страны и программ социально-экономического развития, а также общий порядок разработки указанных прогнозов и программ. Однако закон не содержал определения самого понятия «федеральная целевая программа», и уже в 2014 году он утратил силу в связи с принятием нового – «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁸, в котором термин «федеральная целевая программа» был заменен на «государственная программа». Особенности формирования государственных программ представлены в табл. 1.2.

Таблица 1.2

Особенности формирования государственных программ

2014 – 2021	С 2022 года по настоящее время
Утверждение в формате нормативного правового акта (НПА)	Утверждение НПА и решением уполномоченного органа
Формирование, согласование и утверждение на бумажном носителе	Формирование, согласование и утверждение в электронном виде (в федеральной и региональных информационных системах)
Актуализация 1 – 2 раза в год (приведение в соответствие с первоначальным законом о бюджете и приведение в конце года в соответствие с фактически достигнутыми параметрами)	Синхронизация с любым изменением бюджетных расходов, иных параметров программы
Смешение проектных и процессных мероприятий	Обособление проектной и процессной частей
Отсутствие конкретных результатов использования бюджетных средств	Наличие конкретных результатов и их увязка с кодами бюджетной классификации (КБК)

Развитие проектного управления в российском государственном секторе активно началось в конце XX века, когда были внедрены первые методологии и инструменты для повышения эффективности государственных проектов. Сегодня существует комплекс документов, включая национальные стандарты и нормативное обеспечение, направ-

⁸ О стратегическом планировании в Российской Федерации : федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 13 июля 2024) // СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

ленных на внедрение лучших практик проектного управления и создание единой информационной среды для координации действий участников проектов (табл. 1.3).

Таблица 1.3

Развитие проектного управления в государственном секторе экономики

2015 – 2017	2018 – 2024	С 2025 года по настоящее время
В. В. Путин поручил Правительству Российской Федерации создать проектный офис для сопровождения наиболее значимых проектов	Запуск национальных проектов в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» ⁹	Обновленные национальные проекты в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» ¹⁰
Подготовка запуска федерального проектного офиса	Развитие системы управления проектной деятельностью	Достижение национальных целей развития Российской Федерации через национальные проекты
Запуск приоритетных проектов	Вовлечение субъектов Российской Федерации в реализацию нацпроектов	Национальные проекты по обеспечению технологического лидерства
Запуск работы Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам и его президиума	Включение рабочих групп государственного совета Российской Федерации в проектную деятельность	Участие рабочих групп государственного совета Российской Федерации в проектной деятельности

⁹ В настоящее время утратил силу.

¹⁰ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года : Указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2024 г. № 309 // СЗ РФ. 13 мая 2024 г. № 20. Ст. 2584.

Окончание табл. 1.3

2015 – 2017	2018 – 2024	С 2025 года по настоящее время
Урегулирование вопросов организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации	Единый план достижения национальных целей развития Российской Федерации	Обеспечение достижения параметров Единого плана достижения национальных целей развития Российской Федерации
–	С 2022 года применяется новая система управления государственными программами. Изменилась структура госпрограмм, отдельное внимание уделяется проектной части	Реализация государственных программ на основе принципов проектного управления
–	Утверждены (в виде федеральных проектов) инициативы социально-экономического развития до 2030 года	Реализация проектов по инициативам социально-экономического развития до 2030 года

Таким образом, программно-проектное управление интенсивно развивается с начала 2000-х годов. В настоящее время **нормативная основа программно-проектного управления** в органах власти охватывает следующие вопросы:

- понятие и основные структурные элементы государственных программ и проектов;
- организация управления государственными программами и проектами на различных уровнях государственного управления;
- фиксирование и описание стадий жизненного цикла компонентов государственных программ и проектов в органах государственной власти.

Программно-проектное управление как инструмент реализации государственной политики – достаточно динамичный механизм стратегического планирования, его проблемное поле требует системного и постоянного внимания субъектов организационно-правового аспекта его разработки и реализации с учётом текущих социально-экономических условий и долгосрочных перспектив развития страны.

Контрольные вопросы

1. Какие основные особенности формирования государственных программ можно выделить на разных этапах развития программного управления?

2. Когда было впервые заявлено о внедрении национальных проектов в современной России?

3. Чем отличается реализация национальных проектов от федеральных целевых программ прошлых лет?

4. Какие особенности имеет новый этап реализации национальных проектов, начавшийся в 2025 году?

5. Как влияет реализация национальных проектов на показатели экономического роста и улучшения качества жизни россиян?

6. Какой совещательный орган был создан при Президенте Российской Федерации в целях рассмотрения вопросов, связанных со стратегическим развитием нашей страны и реализацией приоритетных проектов?

7. Какие инструменты используются для достижения национальных целей развития Российской Федерации?

1.3. Международный опыт применения программно-проектного подхода в государственном секторе экономики

Программно-проектный подход начали системно внедрять с 1990-х годов во Франции, Великобритании, Канаде, США, Китае и Японии. Эффективность реализации программных целей (включая целевые показатели и конечные результаты) во многом определяется

национальным контекстом – прежде всего особенностями законодательно-организационной среды. Ее грамотная настройка позволяет достигать заявленных в паспортах программ и проектов задач, избегая при этом избыточного государственного регулирования.

Особого внимания заслуживает опыт Великобритании, где нормативная и организационная база программно-проектного подхода достигла высокого уровня развития (в табл. 1.4 представлены категории проектов на 2024 год). С 1 января 2016 года в стране функционирует Департамент инфраструктуры и проектов (IPA), который:

- курирует развитие национальной инфраструктуры;
- обеспечивает реализацию крупных экономических программ и проектов;
- разрабатывает национальные стандарты управления проектами;
- занимается подготовкой и развитием проектного персонала.

IPA подчинён непосредственно Кабинету министров Великобритании и Казначейству Её Величества (министерству финансов)¹¹.

Таблица 1.4
*Государственные проекты Великобритании (2024 год)*¹²

Категория	Количество проектов	Общий объем финансирования проектов, млрд фунтов стерлингов
Инфраструктурные и строительные проекты	34	214
Государственные трансформационные и сервисные проекты	34	64
Оборонные проекты	30	162
Проекты в области информационных технологий (ИКТ-проекты)	27	8

¹¹ Алборова А. А. Теоретические подходы к внедрению проектного управления в деятельность региональных органов государственной власти // Молодые ученые в решении актуальных проблем науки : материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. Владикавказ : Веста, 2017. С. 182.

¹² Там же.

В Великобритании действует собственный национальный стандарт управления проектами. Он служит единой методологической базой как для государственных, так и коммерческих инициатив. Ключевой нормативный документ государственного сектора – Функциональный стандарт реализации проекта (Project Delivery Functional Standard – GovS Project Delivery), утверждён Департаментом инфраструктуры и проектов и регламентирует управление государственными проектными портфелями, реализацию отдельных программ и проектов. Стандарт сочетает обязательные требования к управлению государственными проектами, а также рекомендательные элементы, обеспечивающие гибкость применения.

Для детализации процессов в отдельных функциональных областях Правительство Великобритании разработало серию дополнительных стандартов GovS: «GovS 003 – Отдел кадров», «GovS 006 – Финансы», «GovS 007 – Безопасность», «GovS 008 – Коммерческий», «GovS 010 – Анализ»¹³, цель которых – регламентация работы госорганов в части гарантий, управления рисками и повышения эффективности реализации государственных проектов.

В настоящее время одна из ключевых задач Правительства Великобритании – совершенствование структуры потенциала реализации проектов (PDCF). В её рамках функционирует правительственный сервис онлайн-тестирования, предназначенный для оценки уровня компетенций сотрудников органов государственной власти, выявления их сильных и слабых сторон, а также формирования индивидуальных профессиональных траекторий развития.

Параллельно ведётся работа над созданием единой системы реализации проектов. В ней планируется нормативно закрепить чёткие квалификационные требования к каждому участнику проектной деятельности, систему присвоения грейдов, индивидуальные стратегии

¹³ Guidance. Project and programme management [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gov.uk/guidance/project-and-programme-management> (дата обращения: 12.10.2025).

развития для всех уровней квалификации – от базового до уровня мастера. Конечной целью этих преобразований выступает создание и запуск нового структурного подразделения Правительства – Академии правительственных проектов¹⁴.

В органах государственной власти Канады программно-проектный подход занимает важное место. Участие представителей правительства в процессах стандартизации обеспечивает учёт национальных интересов страны¹⁵. Ключевым нормативным документом в сфере управления проектами выступает Директива по управлению проектами и программами, изданная Секретариатом казначейства Канады. Её цель – обеспечить эффективное планирование, реализацию, контроль и завершение государственных проектов и программ с ориентацией на достижение ожидаемых выгод и результатов для граждан страны¹⁶.

Директива содержит приложения, регламентирующие обязательные процедуры оценки потенциала организационного управления программами и проектами, методики оценки сложности проекта, процедуры анализа рисков. Для практической реализации положений Директивы разработаны стандарт организационного потенциала управления проектами и стандарт оценки сложности и рисков проекта.

Методологическую основу проектного управления в Канаде формируют руководства по управлению проектами и инструменты по управлению результатами, руководство по уставу проекта, шаблон плана проекта и другие методические материалы¹⁷.

Вместе с тем Федеральное правительство Канады сталкивается с рядом трудностей. Основная проблема – фрагментарность подхода к

¹⁴ Наумова Н. В., Потапова Е. П., Земляникина А. Д. Особенности нормативной правовой организации проектного управления в органах государственной власти зарубежных стран // Экономика и управление: проблемы, решения. 2021. Т. 2, № 7 (115). С. 145.

¹⁵ Governments and standardization [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.scc.ca/en/information-for/government> (дата обращения: 12.10.2025).

¹⁶ Там же.

¹⁷ Government of Canada project management Programmes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/information-technology-project-management/project-management.html> (дата обращения: 12.10.2025).

управлению проектами: несмотря на наличие отдельных регламентирующих документов, отсутствует единый стандартизированный общегосударственный подход. Это приводит к возникновению множества разрозненных практик, руководств и директив, что осложняет выполнение непростых проектов и программ в установленные сроки и в рамках утверждённого бюджета¹⁸.

В Федеральном правительстве США организацию программно-проектного подхода регламентирует «Закон об улучшении управления и подотчётности программ» (PMIAA). Закон направлен на повышение подотчётности в сфере управления проектами и программами, внедрение передовых практик, стандартизацию и нормативное закрепление единой политики управления.

Ключевые положения PMIAA:

– обязательность обучения и сертификации по проектному менеджменту для всех федеральных чиновников (срок – 2 года с момента вступления закона в силу);

– применение стандарта PMBOOK Government Extension («Свод знаний по управлению проектами в государственных органах»).

Стандарт PMBOOK Government Extension систематизирует подходы и методики управления государственными проектами, описывает ключевые процессы, применяемые в большинстве секторов, регламентирует жизненные циклы государственных проектов и программ¹⁹.

В Китае развитие программно-проектного подхода базируется на «Своде знаний по управлению проектами» (С-PMBOOK). Документ закрепит концепцию жизненного цикла проекта, принципы построения информационной системы управления проектами на основе компьютерных сетей.

¹⁸ Government of Canada project management Programmes [Электронный ресурс]. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/information-technology-project-management/project-management.html> (дата обращения: 12.10.2025).

¹⁹ S.1550 – Program Management Improvement Accountability Act [Электронный ресурс]. URL: <https://www.congress.gov/bill/114th-congress/senate-bill/1550> (дата обращения: 12.10.2025).

Отличительные черты китайского подхода – полное государственное регулирование (методология разработана органами власти, проекты реализуют исключительно государственные предприятия), фокус на гармонизацию системы сертификации и взаимное признание международных квалификаций через развитие ассоциации управления проектами²⁰.

Таким образом, анализ мирового опыта применения программно-проектного подхода в государственном секторе позволяет выделить такую его отличительную особенность, как широкое применение как в государственной, так и коммерческой сферах. Приоритетными в рамках проектного менеджмента считаются проекты, реализующиеся преимущественно с использованием методов государственно-частного партнерства²¹. Для зарубежных моделей характерны высокая степень проработанности правовой базы, достаточный уровень ресурсной и кадровой обеспеченности. Степень вовлеченности органов государственной власти можно определить как полную (как в Китае), так и частичную посредством делегирования полномочий негосударственным структурам (например, РМІ и иные), характерную для США. Однако решение ключевых проблем и совершенствование механизмов применения программно-проектного подхода в государственном секторе остается за государственными структурами каждой страны.

Контрольные вопросы

1. Какие зарубежные страны начали применять системно программно-проектный подход?
2. Какие компоненты во многом определяют эффективность реализации программных целей?

²⁰ Соколов И. К., Боженко С. В. Анализ мирового опыта управления проектной деятельностью в органах исполнительной власти // Инновации и инвестиции. 2020. № 6. С. 74.

²¹ Наумова Н. В., Потапова Е. П., Земляникина А. Д. Указ. соч. С. 147.

3. Что представляет собой британский Функциональный стандарт реализации проекта (Project Delivery Functional Standard – GovS Project Delivery)?

4. Какие стандарты были разработаны Правительством Великобритании для регламентации работы в государственных органах власти?

5. Какова цель Директивы по управлению проектами и программами, изданной Секретариатом казначейства Канады?

6. Какой закон США направлен на повышение подотчетности и внедрение передовой практики в управлении проектами и программами?

7. Каковы отличительные особенности проектного менеджмента в Китае?

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ ТУРИСТСКОЙ ИНДУСТРИЕЙ

2.1. Система туризма как объект управления

Система туризма представляет собой сложную структуру, включающую разнообразные элементы и взаимосвязи между ними. При характеристике туризма наиболее важными считаются следующие критерии:

1) перемещение в другое место, которое отличается от привычной среды обитания индивида, за исключением поездок, совершаемых с целью трудовой деятельности или учебы;

2) нахождение в ином месте, которое не является постоянным или долгосрочным местом жительства;

3) финансирование расходов не осуществляется из средств оплаты, полученных непосредственно в посещаемой местности.

Указанные критерии, заложенные в основу понятия «туризм», служат его фундаментальными признаками, поэтому можно сформулировать следующее определение туризма: «Туризм представляет собой комплекс взаимоотношений, процессов и событий, возникающих в ходе путешествий и нахождения людей вне мест их обычного либо долговременного проживания, не связанного с выполнением трудовых обязанностей».

Управление системой туризма предполагает целенаправленное воздействие на ее компоненты с целью повышения эффективности функционирования и развития отрасли²².

Рассмотрим основные аспекты системы туризма как объекта управления. Туризм включает в себя ряд ключевых элементов, каждый из которых играет важную роль в функционировании всей системы (рис. 2.1).

²² Дерен И. И., Земляникина А. Д. Обоснование понятийно-категориального аппарата управления туристской индустрией // Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Экономические науки. 2023. № 3 (37). С. 7 – 17.



Рис. 2.1. Ключевые элементы системы туризма

Туристская система складывается из множества взаимосвязанных компонентов. В центре этой структуры – туристы: именно их запросы и предпочтения определяют развитие рынка. Организацией поездок занимаются туроператоры и турагенты: они формируют маршруты, комплектуют туры и сопровождают клиентов на всех этапах. Перемещение между локациями обеспечивает транспортная инфраструктура – от самолётов и поездов до автобусов и кораблей. Для комфортного размещения туристов работают гостиницы разных категорий, для досуга и знакомства с регионом – объекты культурного наследия и при-

родные заповедники. Существенную роль играет и сопутствующая инфраструктура: рестораны, кафе, магазины сувениров. Привлечение аудитории и информирование о возможностях – функция маркетинговых инструментов. Государство задаёт правовые рамки отрасли: устанавливает нормативную базу организации системы туризма, контролирует качество услуг и создаёт условия для устойчивого развития. Наконец, профессиональная подготовка кадров способствует повышению квалификации работников сферы туризма, гарантируя высокий уровень сервиса. Взаимодействуя друг с другом, эти элементы формируют целостную систему, функционирование которой требует эффективного управления.

Управление системой туризма направлено на достижение ряда целей: во-первых, обеспечение устойчивого роста и развития туристского сектора; во-вторых, повышение конкурентоспособности региона или страны; в-третьих, улучшение качества предоставляемых туристских услуг; в-четвертых, формирование благоприятного имиджа территории среди туристов и создание условий для привлечения инвестиций в туристскую отрасль.

Для достижения указанных целей перед руководителями органов управления стоят конкретные задачи по анализу потребностей рынка и разработке стратегии развития, координации действий всех участников процесса, контролю качества предоставляемых услуг, поддержке малого и среднего предпринимательства в сфере туризма, привлечению инвестиций и развитию инфраструктуры²³.

Развитие и функционирование системы туризма осуществляется посредством реализации определённых функций, направленных на удовлетворение потребностей потребителей, повышение экономической выгоды и поддержание устойчивости развития отрасли. Рассмотрим основные функции системы туризма подробнее (табл. 2.1).

²³ Дерен И. И., Земляникина А. Д. Факторы формирования туристских потоков в условиях современного развития туризма в Российской Федерации // Вестник университета. 2024. № 3. С. 40 – 53.

Таблица 2.1

Функции системы туризма

Функция	Характеристика функции
Экономическая	Одна из главных функций системы туризма заключается в обеспечении экономических выгод для государства, регионов и конкретных хозяйственных единиц. Результаты увеличения турпотока – дополнительные поступления в бюджеты, новые рабочие места, развитие местной экономики, увеличение инвестиций в инфраструктуру и сферу обслуживания. Всё это создаёт условия для увеличения валового регионального продукта и улучшения общего уровня жизни населения
Социальная	Направлена на формирование социальных изменений в обществе путём развития межкультурных контактов, формирования позитивного имиджа местности и содействия интеграции народов. Туризм оказывает влияние на социальную структуру общества, стимулирует появление новых профессий, способствует повышению культурного уровня и расширению кругозора местного населения, дает возможность местным жителям открыть собственное дело
Рекреационная	Организация отдыха и оздоровительных мероприятий – важная функция системы туризма, направленная на отдых, лечение и профилактику заболеваний. Предусматриваются следующие форматы ее реализации: предоставление санаторно-курортных услуг, организация пеших маршрутов и занятий спортом, проведение фестивалей культуры и искусства
Культурная	Система туризма способна выступать мощным инструментом сохранения культурного наследия, популяризации национальных обычаев и традиционных ценностей. Привлечение туристов способствует распространению знаний о культуре и истории конкретного региона, активному участию в культурной жизни, формированию положительного образа страны или региона
Информационная	Развитие информационно-технологических инструментов – важнейший элемент современного туризма. Информация служит основой для выбора направления путешествия, оценки перспектив сотрудничества, рекламы туристских предложений и информирования потенциальных клиентов о возможностях и преимуществах посещения той или иной местности. Предусматриваются следующие форматы реализации функции: интернет-ресурсы для поиска и бронирования туров, интерактивные карты достопримечательностей и музеев, электронные путеводители и приложения для смартфонов

Эффективное управление системой туризма возможно благодаря применению современных методов и инструментов, которые представлены на рис. 2.2.

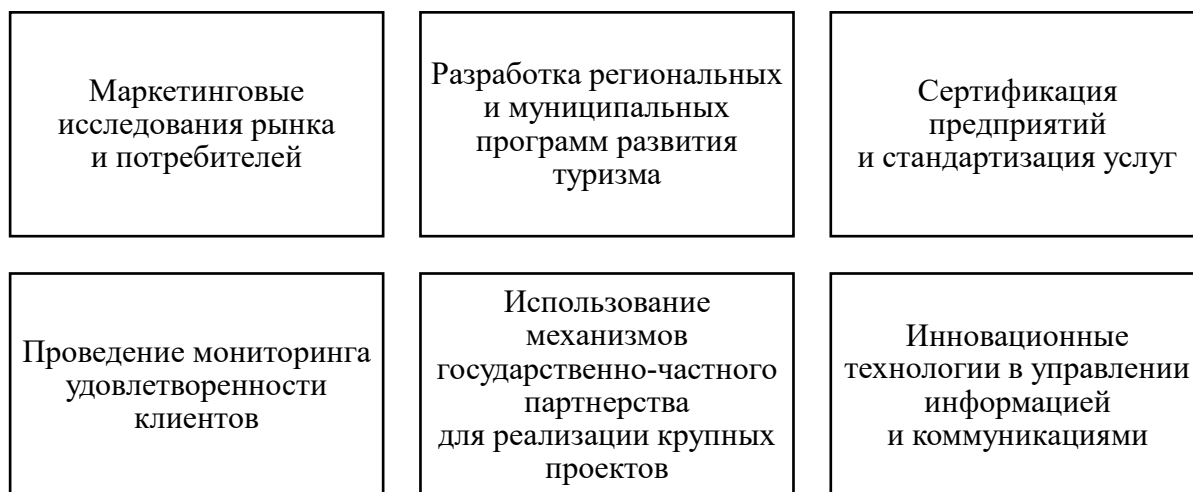


Рис. 2.2. Современные методы и инструменты управления системой туризма

Использование названных подходов позволяет повысить эффективность управления системой туризма, обеспечивая устойчивое развитие отрасли и удовлетворение потребностей туристов.

Система туризма выступает объектом сложного и многоуровневого управления, нацеленного на реализацию множества стратегических задач. Во-первых, оно обеспечивает высокий уровень качества сервисных услуг, соответствующих международным стандартам и ожиданиям гостей. Во-вторых, способствует привлечению отечественных и зарубежных инвесторов благодаря разработке востребованных инвестиционных проектов и мер государственной поддержки. Наконец, создает условия для формирования позитивного образа региона, повышая его привлекательность для потенциальных туристов посредством продвижения уникальных природных ресурсов, культурных объектов и исторических достопримечательностей. Таким образом, правильность и эффективность построения, реализации государственной политики управления системой туризма становится ключевым фактором успешного социально-экономического развития территорий²⁴.

²⁴ Чхотуа И. З., Мурадов А. А. Глобальные и национальные тренды развития туризма в современных условиях // Стратегирование: теория и практика. 2023. № 2(3). С. 207 – 217.

Контрольные вопросы

1. Какие признаки и критерии лежат в основе научного и практического определений категории «туризм»? Приведите примеры их применения.

2. Из каких взаимосвязанных элементов складывается система управления туризмом? Представьте их в виде структурированного перечня с пояснением роли каждого компонента.

3. Каковы целевые ориентиры системы управления туризмом на федеральном, региональном и локальном уровнях?

4. В чём заключаются профессиональные обязанности и ключевые направления деятельности руководителей органов управления в туристской сфере?

5. Что подразумевает под собой эффективное управление системой туризма? Перечислите его ключевые составляющие и критерии результативности.

6. Почему инвестиционная поддержка так важна для устойчивого развития туристской отрасли? Раскройте экономические и социальные аспекты вопроса.

7. Какие стратегические меры могут быть реализованы для создания и укрепления позитивного имиджа региона в глазах потенциальных туристов и инвесторов?

2.2. Система организации и управления туристской индустрией

Устойчивое развитие туристской отрасли напрямую зависит от качества организации и управления сопутствующими процессами. Именно продуманная организация туристских услуг и системное управление ими позволяют укрепить конкурентные позиции отрасли, а также создать благоприятный климат для привлечения инвестиций. Изучение структуры и механизмов управления туристской индустрией открывает ряд важных перспектив: становится возможным не только проследить характерные особенности и динамику её развития, но и выделить ключевые факторы успеха, а также разработать меры по совершенствованию деятельности на всех уровнях.

Государственное управление туристским сектором в Российской Федерации реализуется через взаимодействие трех уровней управления (рис. 2.3).

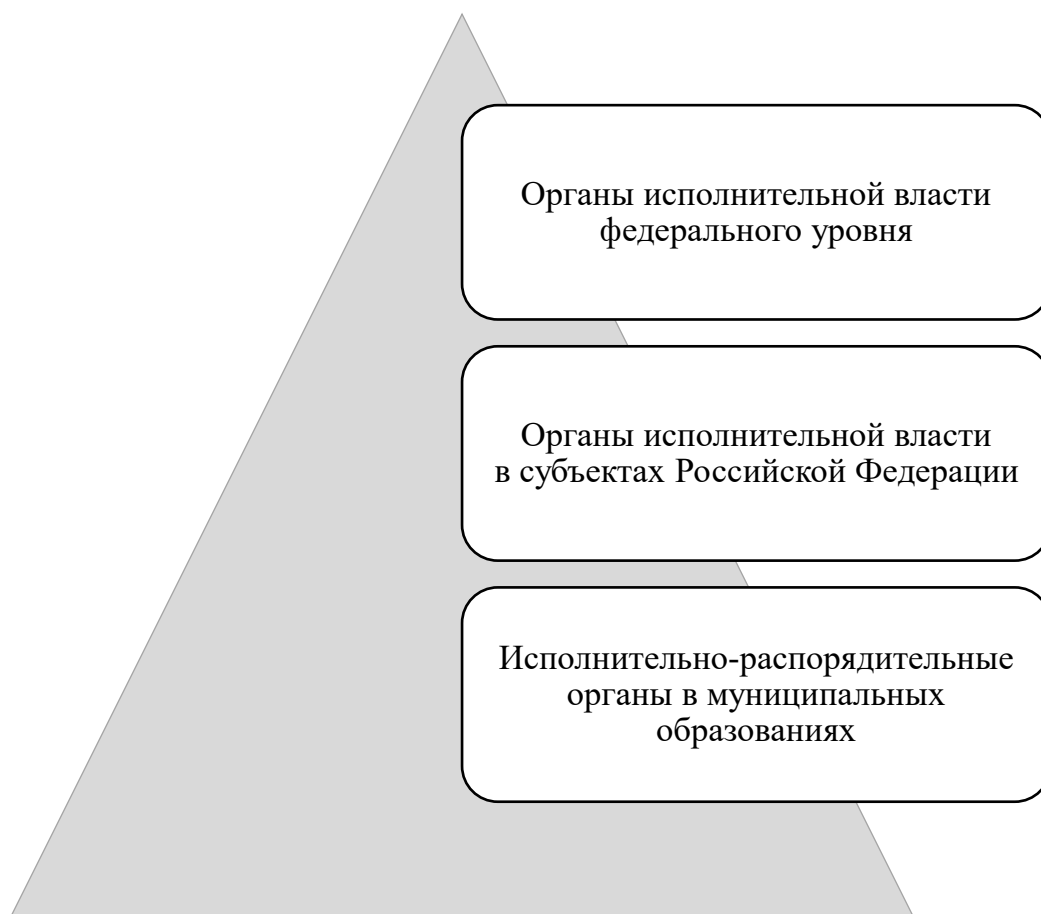


Рис. 2.3. Уровни государственного управления туристским сектором в Российской Федерации

Ключевые направления деятельности органов управления туристским сектором (всех уровней) включают:

- развитие законодательной базы, регулирующей туристскую деятельность;
- реализацию государственных программ поддержки туризма;
- совершенствование инфраструктурных объектов и транспортной доступности регионов;
- оказание информационной поддержки потенциальным инвесторам и предпринимателям;
- организацию мероприятий международного характера (фестивали, выставки, конференции);
- продвижение национальных брендов и создание положительного имиджа страны²⁵.

²⁵ Перевозчикова А. К. Инструменты развития территорий в России: аналитический обзор // Вестник университета. 2023. № 2. С. 21 – 32.

Механизмы государственного регулирования туристского сектора представляют собой совокупность инструментов и способов воздействия, направленных на формирование эффективной и сбалансированной системы туристской деятельности. Они охватывают широкий спектр направлений и применяются различными органами власти и учреждениями.

Основные механизмы государственного регулирования туристского сектора:

1. Законодательное регулирование

Правовая база регулирует отношения в области туризма и определяет правила поведения всех участников туристской деятельности. Разрабатываемые нормативные акты, законы и постановления устанавливают обязательные нормы и процедуры для предприятий туристской индустрии. Например, федеральный закон № 132-ФЗ (ред. от 23.07.2025) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» определяет общие принципы организации туристской деятельности, права и обязанности туристских организаций и самих туристов²⁶.

Основные цели правового регулирования:

- установление единых стандартов качества оказания туристских услуг;
- предотвращение недобросовестной конкуренции;
- защита прав потребителей.

2. Экономическое регулирование

Экономический механизм государственного воздействия на туристскую отрасль базируется на системе финансовых инструментов. К ним относятся: предоставление прямой финансовой помощи субъектам туристской деятельности, выделение субсидий, установление налоговых льгот. Меры направлены на снижение барьеров входа для новых участников рынка и стимулирование инвестиционных потоков в сферу туризма. Основные формы экономического регулирования систематизированы и представлены на рис. 2.4.

²⁶ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Российской Федерации от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ (ред. от 29 дек. 2025 г.). URL: <https://www.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=511671&dst=100001#ncjDKEVe5ysH7pn61> (дата обращения: 18.06.2025).

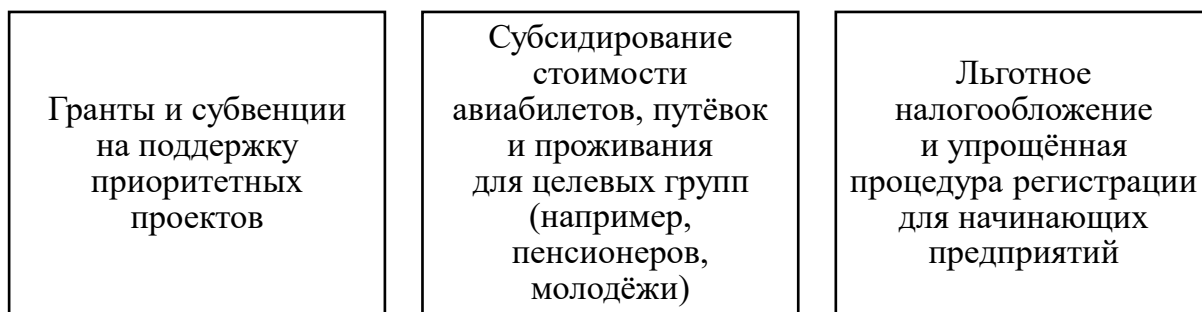


Рис. 2.4. Основные формы экономического регулирования государством развития туристского сектора²⁷

3. *Инфраструктурная поддержка*

Формирование и развитие необходимой инфраструктуры выступает ключевым условием эффективного управления туристским сектором. В рамках государственной политики финансируются строительство и модернизация транспортной инфраструктуры (дороги, аэропорты, вокзалы), создание рекреационных зон, развитие объектов культурного назначения.

4. *Информационная поддержка*

Обеспечение доступности качественной информации для туристов и предпринимателей – значимый фактор реализации туристского потенциала региона. Государство участвует в создании и поддержке специализированных веб-ресурсов, информационных центров и мобильных приложений, организации участия в профильных выставках и конференциях, проведении маркетинговых кампаний по продвижению национального туристского бренда на внутреннем и международном рынках. Такие меры упрощают доступ к данным о достопримечательностях, маршрутах и услугах, повышая конкурентоспособность региона.

5. *Подготовка квалифицированных кадров*

Качество туристских услуг напрямую зависит от уровня профессиональной подготовки персонала. Для преодоления дефицита квалифицированных кадров реализуются программы профессиональной переподготовки, курсы повышения квалификации для работников туристской индустрии.

²⁷ Каирова Ф. А., Купеева Э. В. Инструменты совершенствования государственного регулирования сферы туризма // Управленческий учёт. 2023. № 12-1. С. 179 – 184.

6. Экологическое регулирование

Устойчивое развитие туристского сектора невозможно без учёта экологических аспектов. Государственное регулирование в этой сфере включает законодательное установление ограничений на использование природных ресурсов, введение штрафных санкций за нарушение природоохранных норм, реализацию мероприятий по восстановлению экосистем, охрану особо охраняемых природных территорий и памятников природы.

7. Международный опыт и сотрудничество

Международное взаимодействие служит важным инструментом обмена знаниями и лучшими практическими подходами в сфере туризма. Участие в профильных форумах и реализация совместных проектов позволяют распространять передовой опыт управления туристскими потоками, расширять возможности выхода национальных туроператоров на зарубежные рынки, укреплять международный престиж страны как туристской дестинации.

Современная туристская индустрия сталкивается с рядом серьезных вызовов, обусловленных недостаточной инфраструктурой, несовершенством нормативно-правового регулирования и низким уровнем инвестиционной активности. Решение этих проблем и выявление перспектив совершенствования системы государственного управления требуют глубокого анализа существующих тенденций и внедрения эффективных механизмов координации усилий всех заинтересованных сторон²⁸.

Отметим основные проблемы, препятствующие эффективному развитию туристской индустрии: 1) недостаточная развитость инфраструктуры, особенно в удаленных регионах; 2) несовершенство нормативного обеспечения, затрудняющее ведение предпринимательской деятельности; 3) низкий уровень информированности туристов о возможностях отдыха внутри страны; 4) ограниченность финансовых ресурсов для модернизации гостиниц и транспортных сетей.

²⁸ Донскова Л. И., Баранников А. Л., Макаров А. А. Государственное регулирование туристской деятельности в контексте развития внутреннего туризма: теория и практика // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. 2023. Т. 20, № 3 (129). С. 224 – 234

Таким образом, эффективное государственное регулирование туристского сектора предусматривает комплексное применение правовых, экономических, организационно-технических и социальных мер, способствующих созданию комфортной и привлекательной среды для развития туризма в России.

Перспективы дальнейшего развития связаны с модернизацией туристской инфраструктуры, усилением межведомственного сотрудничества, повышением квалификации кадров, внедрением инновационных технологий и активным продвижением российского туристского продукта на мировом рынке²⁹.

Контрольные вопросы

1. Какие уровни управления осуществляют государственное регулирование туристского сектора в Российской Федерации?
2. Какой основной документ определяет правовые основы туристской деятельности в России?
3. Назовите одну из главных целей экономического механизма регулирования туристской сферы.
4. Чем важна инфраструктура для развития туристского сектора?
5. Какие формы информационной поддержки предоставляются государством участникам туристской отрасли?
6. Какие меры принимаются для экологического регулирования туристской деятельности?
7. Какие ключевые проблемы мешают дальнейшему успешному развитию туристской индустрии в России?

2.3. Современные тенденции в управлении туристской индустрией в государственном секторе экономики

Для российского туризма 2025 год стал периодом государственных новаций регулирования отрасли. Государственные структуры перешли от отдельных локальных решений к комплексному реформированию механизмов оказания туристских услуг.

²⁹ Земляникина А. Д. Особенности технологий государственного управления туристской индустрией зарубежных стран: текущее состояние и потенциал развития // Вестник Гуманитарного университета. 2024. Т. 12, № 2. С. 7 – 16.

Изменения стали возможны благодаря принятию новых законов, заложивших фундамент для качественного развития туристского сектора:

1) законодательно закреплено новое определение туристского продукта³⁰;

2) классификация средств размещения теперь касается не только гостиниц, но и баз отдыха, санаториев;

3) в сфере железнодорожного туризма – создана правовая база для популярных туров на поездах;

4) гостевые дома – запущен масштабный эксперимент по легализации этого сектора в 17 регионах;

5) невозвратные тарифы – отели получили новый инструмент для работы с бронированиями;

6) привлечение студентов – учащиеся с 18 лет официально могут работать гидами и экскурсоводами;

7) поездки для учащихся СПО – регионам дано право организовывать познавательные путешествия для студентов колледжей;

8) приграничный туризм – поездки в Белоруссию, Абхазию и Южную Осетию³¹.

Особое внимание заслуживает туристский сбор, введённый ранее, механизм которого также планируется оптимизировать и доработать.

Рассмотрим основные тенденции, характеризующие туризм в России в 2025 году. Прежде всего отметим сокращение продолжительности поездок. Под влиянием растущих цен среднее количество ночей пребывания сократилось на 1 – 2 ночи, поскольку туристы предпочитают экономить, сокращая сроки отдыха. Ещё одной важной особенностью стало стремление путешествовать экономнее. Туристы всё чаще

³⁰ Для того чтобы комплекс услуг был признан туристским продуктом, он в обязательном порядке должен включать услугу размещения (например, в гостинице, санатории, глэмпинге и т. д.) и не менее одной ключевой дополнительной услуги. В качестве такой услуги могут выступать транспортное обслуживание, услуги экскурсовода (гида), гида-переводчика или инструктора-проводника. В пакет могут быть включены и иные услуги, однако базовым требованием является наличие размещения и одной из указанных дополнительных услуг.

³¹ Законодательный прорыв: как в 2025 году меняют правила игры в российском туризме. Ассоциация туроператоров [Электронный ресурс]. URL: <https://www.atorus.ru/article/zakonodatelnyy-proryv-kak-v-2025-godu-menyayut-pravila-igry-v-rossiyskom-turizme-65680> (дата обращения: 12.11.2025)

останавливаются в бюджетных гостиницах, арендуют квартиры и отдают предпочтение вариантам размещения без питания, ориентируются на специальные предложения (горячие путевки). Вместе с тем отмечается устойчивый рост интереса к специальному типу отдыха. Пользуются спросом лечебно-профилактические учреждения, короткие оздоровительные программы, экотуризм, горнолыжные курорты также демонстрируют позитивную динамику. Наконец, возросла значимость мероприятий культурного формата. Проведение фестивалей и культурных акций в регионах стимулирует рост числа гостей и, как следствие, увеличивается загрузка местных гостиниц.

Одновременно с этим ключевой темой последних лет становится цифровая трансформация. Для совершенствования взаимодействия с туристами широко применяются искусственный интеллект и технологии дополненной и виртуальной реальности. Благодаря искусственному интеллекту упрощается бронирование, улучшается обработка данных и осуществляется персонализация предложений, делая туристские услуги удобнее и доступнее. Технологии виртуального тура помогают заранее изучить потенциальные направления, выбрать наиболее интересные маршруты и посетить виртуальные экспозиции музеев, что особо востребовано в труднодоступных или отдалённых местах. Современные туристы стремятся к уникальному опыту и персональному подходу. Массовая организация туров постепенно теряет свою привлекательность, уступая место индивидуальным маршрутам, адаптированным под конкретные предпочтения и нужды путешественников. Эти перемены обусловлены желанием получать яркие эмоции, избегать традиционных направлений и глубже знакомиться с местной культурой³².

В 2025 году россияне на 7,5 % активнее путешествовали по стране, чем годом ранее. Туристский поток осенью продолжил выравниваться: в сентябре – 15,9 млн поездок (+14,3 % к сентябрю 2024 года), в октябре – 13,3 млн (+15,8 %), в ноябре – 12,1 млн (+14,3 %). Все более заметную долю в структуре российского внутреннего туризма (23 %) составляют люди от 55 лет.

³² Центр стратегических разработок. ЦСР в 2025 году проведет исследование въездного турпотенциала российских регионов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.csr.ru/ru/news/tssr-v-2025-godu-provedetissledovanie-vezdnogo-turpotentsiala-rossiyskikh-regionov> (дата обращения: 19.11.2025).

В топ-10 регионов по доле поездок (данные по 2025 году) вошли Москва (14,4 %), Московская область (13,7 %), Краснодарский край (6,6 %), Санкт-Петербург (6,5 %), Ленинградская область (4,3 %), Татарстан (2,4 %), Свердловская (2,3 %), Владимирская (1,9 %), Ростовская (1,8 %) и Нижегородская (1,7 %) области. Максимальный рост турпотока по сравнению с 2024 годом – у Севастополя (+84 %), Магаданской области (+50 %) и Республики Крым (+47 %) ³³.

Владимирскую область все чаще выбирают для путешествий. С января по август 2025 года в регионе побывало более миллиона туристов. При этом большинство приезжают именно для летнего отдыха. За летний сезон регион посетило 734 тысячи человек. Основные показатели деятельности туристских фирм Владимирской области представлены в табл. 2.2.

Таблица 2.2

*Основные показатели деятельности туристских фирм
Владимирской области³⁴*

Показатель	Год				
	2020	2021	2022	2023	2024
Число туристских фирм (на конец года), всего	136	148	168	170	170
В том числе занимались:					
туроператорской деятельностью	5	4	4	6	5
туроператорской и турагентской деятельностью	27	23	21	21	18
турагентской деятельностью	104	121	143	143	147

³³ Изменения во внутреннем туризме в 2025 году: куда чаще всего ездили россияне и сколько тратили? [Электронный ресурс]. URL: <https://ruinform.com/page/izmeneniya-vo-vnutrennem-turizme-v-2025-godu-kuda-chashhe-vsego-ezdili-rossijane-i-skolko-tratili> (дата обращения: 19.11.2025).

³⁴ Розничная торговля, услуги населению, туризм. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: <https://33.rosstat.gov.ru/direction> (дата обращения: 20.01.2026).

Окончание табл. 2.2

Показатель	Год				
	2020	2021	2022	2023	2024
Число реализованных населению турпакетов, всего	7334	14730	18288	22334	26726
В том числе:					
по территории России	4356	8304	11364	13597	14468
по зарубежным странам	2978	6426	6924	8737	12258
Стоимость реализованных населению турпакетов, всего, тыс. руб.	602064,6	1265061,3	1686776,8	2619702,2	4209468,2
В том числе:					
по территории России	187937,5	394169,6	556948,7	913428,8	1105306,7
по зарубежным странам	414127,1	870891,7	1129828,1	1706273,4	3104161,5

Согласно представленной в табл. 2.2 информации в период с 2020 по 2024 годы количество туристских фирм стабильно увеличивалось – от 136 до 170. Среди них преобладают фирмы, занимающиеся исключительно турагентской деятельностью, число которых выросло с 104 до 147. Туроператоров и комбинированных операторов значительно меньше, при этом характер тенденции установить сложно.

Объем реализации турпакетов показывает значительный рост: общее число проданных туров увеличилось почти втрое – с 7334 в 2020 году до 26726 в 2024 году. Это отражает восстановление спроса на путешествия после пандемии COVID-19. Наибольшее увеличение касается туров за границу, хотя внутренний туризм также активно развивается. Стоимость реализованных турпакетов увеличилась примерно в семь раз, достигнув уровня 4 млрд руб. в 2024 году.

Представленная в табл. 2.2 динамика роста числа туристских фирм и объема реализуемых ими услуг свидетельствует также и о зна-

чительном вкладе бизнес-сообщества в развитие туристской индустрии региона. Более 18 млрд руб. – это общий объем инвестиций предпринимателей Владимирской области в реализацию сразу нескольких проектов. Один из них – строительство четырехзвездочного отеля в городе Владимире. Другие проекты касаются города Доброграда, в котором планируется строительство трехзвездочных дополнительных средств размещения и первого аквапарка с термальным источником.

Дети играют активную роль в развитии туризма региона. Весной 2025 года была реализована международная программа «Классная страна», в которой ребята со всей страны придумывали оригинальные туристские маршруты. Юные жители Владимирской области разработали интересный и познавательный маршрут. Проект «Усмири стихии», ориентированный на здоровый образ жизни и охрану окружающей среды, стал победителем конкурса и получил приз. В результате две тысячи учащихся из разных городов России посетят нашу область, чтобы принять участие в образовательных путешествиях.

В течение 2025 года в регионе было проведено много фестивалей, самыми популярными стали гастрономический праздник «Симфония вкусов» и тематический фестиваль «Владимир – белокаменная столица». Однако наибольшую известность Владимирской земли принес традиционный праздник огурца в Суздале.

Типичные туристы Владимирской области – это молодые люди в возрасте от 25 до 35 лет или семьи с детьми. Большинство туристов – жители Москвы, туристы из близлежащих регионов встречаются гораздо реже, а доля гостей из отдалённых мест, таких как Санкт-Петербург и Приморье, составляет всего около 2 %. Этот факт подчёркивает существенный потенциал для расширения туристского потока и привлечения большего числа туристов³⁵.

³⁵ С января по август во Владимирской области побывало более миллиона туристов [Электронный ресурс]. URL: https://trc33.ru/news/society/s_yanvaryya_po_avgust_vo_vladimirskoy_oblasti_pobyvalo_bolee_milliona_turistov65448 (дата обращения: 12.12.2025).

До 2027 года на развитие туристской инфраструктуры Владимирской области предусмотрено выделение более миллиарда рублей из федерального бюджета. Финансирование будет использовано для организации крупных праздничных мероприятий, строительства зон отдыха, парковок и предприятий общественного питания. Дополнительно создадут 411 комфортабельных мест проживания в кемпингах и глэмпингах, а дорожная инфраструктура будет адаптирована для удобства людей с особыми потребностями.

В 2027 году Владимирская область готовится праздновать 60-летие знаменитого туристского маршрута «Золотое кольцо». Уже отправлены 31 предложение для включения в единый календарь событий региона. Созданы дополнительные четыре туристские тропы, одна из которых проходит через город Юрьев-Польский, отмечающий в 2027 году свое 875-летие.

Главная цель Владимирской области в сфере туризма заключается в увеличении туристского потока к 2030 году как минимум в два раза, чтобы ежегодное количество путешественников, остающихся на ночлег, превысило отметку в 7 млн чел.

Для долгосрочной устойчивости и успешного развития туристской отрасли региона необходимо продолжить работу по улучшению его конкурентоспособности внутри страны, внедрению инновационных методов продвижения, совершенствованию инфраструктуры и подготовке квалифицированных кадров.

Владимирская область имеет перспективы для увеличения притока туристов и утверждения на лидирующих позициях в сфере внутреннего туризма.

Контрольные вопросы

1. Какие изменения в законодательстве произошли в сфере туризма в 2025 году?
2. Что включает в себя понятие «туристский продукт» согласно новым законодательным нормам?

3. Какие категории учреждений охватила классификация средств размещения?

4. Как изменилось поведение туристов при выборе места и длительности пребывания?

5. Какие виды специального отдыха пользуются популярностью среди туристов?

6. Какие регионы входят в десятку лидеров по количеству внутренних туристских поездок?

7. Какие меры предусмотрены для развития туристской инфраструктуры Владимирской области до 2027 года?

Глава 3. КОНЦЕПЦИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ТУРИСТСКОЙ ИНДУСТРИЕЙ

3.1. Значение методологии программно-проектного подхода для эффективного управления туристской индустрией

В целях обеспечения устойчивого развития туризма важно эффективно управлять процессами планирования, организации и реализации туристской деятельности. Одним из эффективных инструментов управления выступает программно-проектный подход, который позволяет систематизировать деятельность, повысить качество принимаемых решений и достигнуть поставленных целей.

Применение методологии программно-проектного подхода обеспечивает ряд преимуществ:

1. *Повышение продуктивности распределения ресурсов.* Методология проектного менеджмента позволяет эффективно управлять финансовыми средствами, материалами и трудовыми ресурсами. Проект проходит детализированное планирование, устанавливаются бюджеты, графики исполнения и требуемые инструменты. Подобный систематический подход способствует снижению риска превышения затрат и уменьшению потерь, так как заблаговременно выявляются возможные проблемы и уязвимые места. Особенно важно это в сфере туризма, где большие инвестиционные проекты нуждаются в строгом контроле расходования средств.

2. *Повышение уровня организации и согласования действий.* При подготовке туристского проекта каждая отдельная задача формулируется ясно и конкретно, принимаются во внимание взаимосвязи между мероприятиями и распределяются обязанности между участниками. Проекты проходят поэтапное описание – от анализа рынка и до

итогового результата. Структурированный процесс разработки документации и мониторинга реализации мероприятий улучшает координацию между подразделениями, повышая вероятность успешного завершения проекта.

3. *Сокращение сроков принятия решений.* Использование методов программирования и проектирования ускоряет процедуру принятия управленческих решений. Четкий алгоритм действий и постоянный мониторинг хода выполнения отдельных этапов обеспечивают руководителям своевременную обратную связь и позволяют быстро реагировать на возникающие затруднения. Решения базируются на объективных данных о ходе работ, что уменьшает количество ошибок и экономит время на утверждение планов.

4. *Обеспечение ясности и управляемости всех стадий реализации программы или проекта.* Регулярные отчёты, тщательная фиксация всего происходящего и доступ к актуальным данным позволяют контролировать выполнение работ всеми участниками процесса, включая инвесторов, госорганы и партнёров. Открытость и чёткость снижают риск нарушений и коррупции, укрепляя взаимное доверие внутри команды проекта.

5. *Практическое применение программно-проектного метода в туристской отрасли.* По причине перечисленных преимуществ программно-проектный подход активно используется в туристской индустрии. Продуманное планирование, оптимальное распределение ресурсов и грамотный контроль выступают ключевыми факторами успешности туристских проектов. Технология подходит для развития целых территорий, улучшения инфраструктуры, продвижения туристского бренда и повышения общего уровня сервиса в регионе³⁶.

³⁶ Дерен И. И., Земляникина А. Д. Формирование и развитие программно-проектного подхода в рамках управления туристской индустрией на региональном уровне // Вестник университета. 2025. № 2. С. 82 – 93.

Программно-проектный подход позволяет разрабатывать эффективные планы и организовывать мероприятия, направленные на привлечение туристов, развитие инфраструктуры и повышение конкурентоспособности региона, например: разработка региональных программ развития туризма, включающих строительство новых объектов размещения, улучшение транспортной доступности и продвижение уникальных культурных и природных достопримечательностей.

Одно из ключевых направлений применения программно-проектного подхода – реализация крупных инвестиционных проектов в сфере туризма. Это может включать строительство гостиниц, курортов, тематических парков и других объектов, способствующих привлечению туристов и созданию рабочих мест.

Эффективное управление проектами предполагает постоянный контроль выполнения запланированных мероприятий и своевременное выявление рисков. Использование современных методик анализа и мониторинга позволяет минимизировать риски и обеспечить успешное завершение проектов³⁷.

Управление рисками туристских проектов состоит из нескольких компонентов, представленных в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Компоненты управления рисками туристских проектов

Компонент	Содержание компонента
Определение рисков	Важно выявить возможные угрозы и оценить их влияние на реализацию туристского проекта. Некоторые типичные риски в туристской сфере включают: 1) изменения спроса и предпочтений потребителей; 2) политическую нестабильность и безопасность; 3) экологические и климатические изменения; 4) недостаточную инфраструктуру и отсутствие квалифицированного персонала

³⁷ Дерен И. И., Земляникина А. Д. Разработка модели развития регионального туристского потенциала через кластеризацию в рамках программно-проектного подхода (на примере Владимирской области) // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2025. Т. 60, № 1. С. 289 – 303.

Окончание табл. 3.1

Компонент	Содержание компонента
Оценка и приоритизация рисков	<p>После идентификации рисков проводятся анализ и классификация по степени значимости. Важнейшими факторами оценки рисков считаются:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) вероятность наступления события; 2) потенциальные последствия для бизнеса и проекта; 3) возможности предотвращения или снижения последствий
Стратегии управления рисками	<p>Существует несколько основных подходов к управлению рисками:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Избежание риска. Подразумевает отказ от участия в проекте или изменение его структуры таким образом, чтобы исключить источник риска. Однако этот подход часто неприменим в практике туризма, поскольку многие виды деятельности связаны с определенными рисками. 2. Минимизация риска. Направлена на снижение вероятности наступления нежелательного события или уменьшение его возможных негативных последствий. Примером может служить диверсификация портфеля услуг, заключение договоров страхования, обеспечение резервных фондов и подготовка альтернативных маршрутов для туристских групп. 3. Передача риска. Осуществляется путем заключения контрактов с третьими лицами, такими как страховые компании, подрядчики или субподрядчики. Полностью переложить ответственность на другого участника невозможно, однако передача части риска может снизить нагрузку на организаторов тура. 4. Принятие риска. Означает осознанное признание возможности негативного исхода и готовность принять соответствующие убытки. Обычно этот подход используется, когда расходы на предотвращение риска превышают ожидаемые негативные последствия
Мониторинг исполнения туристских проектов	<p>Мониторинг исполнения – неотъемлемая часть управления рисками. Он охватывает сбор и анализ информации о ходе выполнения проекта, оценку отклонений от плана и своевременное реагирование на возникшие проблемы. Методы мониторинга могут включать:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) периодическое проведение совещаний и встреч для проверки статуса проекта; 2) анализ финансовых и операционных показателей; 3) контроль соблюдения сроков и бюджета; 4) оперативное информирование руководства о проблемах и предложениях по решению

Примером успешного осуществления инвестиционных проектов служит создание двух крупных кластеров в Приморском крае. Первый из них – туристско-информационный кластер «Пидан», включающий семь гостиниц вместимостью по восемьдесят мест каждая, два летних лагеря, комплекс саун, спортивную инфраструктуру, шесть горнолыжных трасс и четыре подъёмника. Второй кластер носит название «Изумрудное кольцо»; его ключевыми объектами стали ландшафтно-исторический парк «Изумрудная долина» и музейный комплекс «Царьград». Помимо основных объектов предусмотрены дополнительные проекты, среди которых многофункциональный отель, небольшая гостиница, «Дом охотника и туриста», а также инфраструктура для автотуристов вдоль трассы А370 «Уссури»³⁸.

Второй яркий пример – создание национального парка «Русская Арктика». Разработка и реализация проекта по созданию этого национального парка стала примером успешного применения программно-проектного подхода в области экологического туризма. Проект предусматривал организацию экотуров, научных экспедиций и просветительских мероприятий, что позволило привлечь внимание к уникальной природе Арктики и способствовать её сохранению³⁹.

Заслуживает внимания проект «Серебряное ожерелье России». Это уникальная инициатива, ориентированная на популяризацию исторических городов северо-запада России. Основная задача проекта заключается в привлечении внимания широкой аудитории к богатству культурного наследия, уникальности архитектуры и природных ландшафтов отдельных регионов. Для этого разработана специальная система маршрутов, включающая города Псковской, Новгородской, Ленинградской областей, Карелии, Архангельской области, Республики Коми и Ненецкого автономного округа. Проект охватывает несколько десятков уникальных населенных пунктов, каждый из которых обла-

³⁸ Тютина Л. А. Опыт реализации туристских инвестиционных проектов в России // Молодой ученый. 2019. № 4 (242). С. 264 – 266.

³⁹ Дан старт проекту «Друзья Русской Арктики» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rgo.ru/ru/article/dan-start-proektu-druzya-russkoy-arktiki/> (дата обращения: 12.11.2025).

дает своей неповторимой историей и культурой. Среди наиболее известных мест: Соловецкие острова, Старая Ладога, Великий Новгород, Псков, Вологда, Кижы, Онежское озеро и другие. Реализация проекта направлена на сохранение исторической памяти, культурного разнообразия и привлекательности указанных регионов для внутреннего и международного туризма⁴⁰.

Опыт Татарстана показывает, что гастрономический туризм может стать эффективным инструментом привлечения туристов и развития региональной экономики. Подтверждение тому – реализация проекта «Гастрономический туризм в Татарстане», который позволил повысить интерес к региону среди туристов, стимулировал развитие малых предприятий общественного питания и создал дополнительные рабочие места. Многие регионы России стремятся перенять опыт Татарстана и развивать собственные проекты гастрономического туризма. Будущие перспективы связаны с расширением ассортимента гастрономических предложений, повышением профессионализма поваров и рестораторов, созданием новых маршрутов и фестивалей, объединяющих разные виды активности – спорт, природу, историю и кухню⁴¹.

Методология программно-проектного управления имеет ключевое значение для повышения эффективности функционирования туристской сферы, способствуя упорядоченности, последовательности и достижению целевых параметров.

Рациональное управление рисками и профессиональный контроль реализации туристских инициатив способствуют стабильному развитию туристской отрасли и усилению конкурентоспособности региона. Реализация программно-проектного подхода, комплексный анализ возможных угроз и постоянное отслеживание результатов работы уменьшают степень неопределённости и увеличивают надёжность предоставляемых туристских товаров и услуг.

⁴⁰ Развивать «Серебряное ожерелье России» будет свой Проектный офис [Электронный ресурс]. URL: <http://szfo.gov.ru/press/events/4951/> (дата обращения: 12.11.2025).

⁴¹ Джу А. В., Степанищева В. А., Панченко О. Л. Гастрономический туризм и перспективы его развития в Республике Татарстан [Электронный ресурс] // Казанский вестник молодых учёных. 2023. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gastronomicheskiy-turizm-i-perspektivy-ego-razvitiya-v-respublike-tatarstan> (дата обращения: 11.01.2026).

Следовательно, внедрение методик программно-проектного управления – важный фактор достижения устойчивого роста и процветания туристской отрасли в современных условиях.

Контрольные вопросы

1. Какова основная цель применения программно-проектного подхода в туризме?
2. Каковы ключевые преимущества программно-проектного подхода?
3. Что такое мониторинг исполнения туристских проектов и зачем он нужен?
4. Как программно-проектный подход влияет на координацию действий различных подразделений?
5. Какие компоненты управления рисками туристских проектов существуют?
6. Какие примеры крупных инвестиционных проектов в российском туризме вы можете назвать?
7. Почему важно учитывать человеческий фактор в управлении рисками туристских проектов?

3.2. Алгоритмы применения программно-проектного подхода в государственном управлении туристской индустрией

Современное положение туристской сферы России диктует повышенные требования к совершенствованию существующих механизмов государственной политики и поиску нестандартных путей управления. Данные процессы предопределены следующими факторами:

- 1) антироссийские санкции: введение международных ограничений привело к сокращению присутствия крупных зарубежных туристских компаний и сервисов на российском рынке, что потребовало разработку альтернативных подходов и инструментов в области государственного регулирования туристского сектора;

2) рост роли государства в экономике: государственные инициативы и программы поддержки требуют согласованности и координации с общими приоритетами национальной экономики, включая создание эффективных моделей управления туризмом, соответствующих масштабам и характеру стоящих перед страной задач;

3) изменение ожиданий граждан: население ожидает повышения качества и удобства взаимодействия с органами власти, включая предоставление государственных услуг в упрощенном порядке («одно окно») и повышение открытости принимаемых решений.

Указанные обстоятельства усиливают потребность в разработке инновационных методов управления развитием туристского комплекса⁴².

Эффективное управление туристской отраслью невозможно без глубокого понимания нужд и возможностей конкретного муниципалитета. Важнейшим условием успешного развития туризма становится интеграция в существующую систему управления на местном уровне. Необходимо детально изучить потребности территории, оценить её потенциал и разработать соответствующие стратегии развития. Только комплексный подход, учитывающий особенности каждого населённого пункта, способен обеспечить устойчивое развитие индустрии гостеприимства и привлечение максимального количества гостей.

Новацией стало введение в 2022 году обновленной модели управления государственными программами, призванной упростить их разработку и исполнение, а также наладить взаимодействие между разными уровнями власти и экономическими отраслями. Новая структура предусматривает разделение программ на две категории: отраслевые, ориентированные на конкретные сектора экономики, и комплексные, решающие межотраслевые задачи либо задачи регионального развития.

Отраслевые программы аккумулируют все мероприятия и расходы, касающиеся определенной отрасли, одновременно выделяя ин-

⁴² Земляникина А. Д. Инновации настоящего: особенности пространственного развития туристской индустрии Владимирской области // Управление, экономика и право: проблемы, исследования, результаты : сб. ст. V Междунар. науч.-практ. конф. Пенза, 2025. С. 191 – 194.

дикаторы, направления и характеристики, имеющие отношение к выполнению комплексных программ. Это дает возможность точно определить состав мероприятий и результатов отраслевой программы, которые соответствуют целям и задачам комплексных программ. В результате нововведения позволяют объединить в комплексных программах всю необходимую информацию о мероприятиях и объемах финансирования, проводимых в рамках отраслевых программ и направленных на достижение целей соответствующей комплексной программы.

Одним из первых субъектов, перешедших на новую систему управления государственными программами, стала Владимирская область. Однако как на федеральном уровне, так и на уровне региона содержание государственной программы по развитию туризма не претерпело важных изменений, так и оставшись «отраслевой».

Результаты реализации государственной программы «Развитие туризма во Владимирской области» оказывают влияние на достижение национальной цели Российской Федерации «Возможности для самореализации и развития талантов/Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности»⁴³.

В Паспорте государственной программы установлены следующие цели:

1) создание условий для увеличения числа туристских поездок по территории Владимирской области. Цель достигается посредством выполнения следующих показателей: «Число туристских поездок», «Туристский поток (по числу туристских поездок)».

2) создание и внедрение системы поддержки общественных инициатив, направленных на развитие внутреннего туризма. Индикаторами достижения цели считаются такие показатели, как «Количество общественных инициатив, направленных на развитие туризма, обеспеченных грантовой поддержкой», «Количество проведенных исследований, разработка Стратегии развития туризма Владимирской области».

⁴³ Дерен И. И., Земляникина А. Д. Механизм управления туристской индустрией Владимирской области с учетом особенностей новой системы управления государственными программами // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2025. Т. 10, № 2 (36). С. 276 – 287.

Структура государственной программы «Развитие туризма во Владимирской области» в равном соотношении включает в себя проектную и процессную части. Проектная часть представлена региональным проектом, входящим в состав федерального проекта, – «Развитие туристической инфраструктуры (Владимирская область)», региональным проектом, не входящим в состав федерального проекта, – «Определение и поддержка приоритетных направлений туристической деятельности». Процессная часть включает два комплекса процессных мероприятий: «Определение и поддержка приоритетных направлений туристической деятельности», «Организационная, информационная и кадровая поддержка туристского комплекса Владимирской области»⁴⁴.

Следующей новацией в разработке и реализации государственных программ является их дополнение ещё одним инструментом – «единой субсидией». Единая субсидия представляет собой гибкий механизм субсидирования проектов в сфере туризма на конкретных территориях, что дает возможность на региональном уровне самостоятельно определять набор мероприятий и направлять средства на перспективные направления, которые позволят увеличить турпоток в регионе.

Мероприятия направлены на достижение показателя государственной программы «Число туристских поездок», декомпозированного для Владимирской области в размере 1 млн человек на 2026 год.

Во Владимирской области в рамках единой субсидии предусмотрены следующие мероприятия:

1) поддержка в форме предоставления субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям по реализации семи проектов, направленных на создание условий для развития сферы туризма, инфраструктуры досуга и отдыха на территории Владимирского региона;

2) проведение трех событийных мероприятий на территории области, направленных на привлечение туристского потока.

⁴⁴ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.avо.ru/documents/33326/0/Паспорт+ПП-14.pdf/4d0f34f7-f316-8274-9f30-7ca6dccc21c8?t=1710932085563> (дата обращения: 15.12.2025).

В настоящее время для существующих управленческих систем характерен недостаточный уровень интеграции и координации между различными ведомствами и уровнями управления. Впоследствии это приводит к дублированию усилий, разрозненности проводимой политики и неэффективности в достижении установленных целей в отраслях, являющихся межотраслевыми, в частности в туристской отрасли. Учитывая новации в процессах разработки и реализации государственных программ, а также межотраслевой характер туристской сферы, затрагивающей культуру, спорт, архитектуру, аспекты благоустройства и комфортной городской среды, реализацию бизнес-проектов, эффективным механизмом на региональном уровне управления станет создание комплексной программы «Развитие туризма» (рис. 3.1), которая объединит (в одном документе) полную информацию о мероприятиях и объеме финансовых ресурсов, необходимых для ее реализации, в рамках отдельных отраслевых государственных программ (в части предпринимательства, объектов благоустройства, культуры, спорта, цифровой экономики и других), направленных на достижение цели комплексной программы. Результаты реализации мероприятий комплексной программы (в каждой конкретной отрасли) будут оказывать мультипликативный эффект на развитие туризма в регионе в целом. Модель комплексной программы (рис. 3.1) сформирована на примере показателя «Количество туристов, посетивших Владимирскую область (за год)». На схеме стрелки отражают применение формата «сквозного» мониторинга достижения указанного показателя.

На рис. 3.1 отображены показатели (элемент 1), влияющие на достижение показателя комплексной программы «Количество туристов, посетивших Владимирскую область (за год)», которые включаются в отраслевые государственные программы (элемент 2). Показатели, предусмотренные к включению в отраслевые государственные программы, отражаются в их паспортах без изменения наименований, единиц измерения и значений по годам реализации.



Рис. 3.1 Структура комплексной государственной программы «Развитие туризма во Владимирской области» (ГП – государственная программа; МТБ – материально-техническая база; ОМСУ – органы местного самоуправления)

Для достижения показателей, отраженных в элементе 1, в отраслевых государственных программах должны быть созданы соответствующие мероприятия согласно элементу 3 на рис. 3.1. В случае декомпозиции показателей и мероприятий на муниципальные образования Владимирской области в их муниципальных программах будут созданы соответствующие муниципальные проекты (согласно элементу 4 на рис. 3.1).

Модель включает отраслевые государственные программы в таких сферах, как культура, физическая культура и спорт, строительство, цифровая экономика. В этой связи государственную программу «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Владимирской области» предлагается впоследствии переименовать: «Обеспечение населения Владимирской области объектами инфраструктуры». Иные представленные в модели государственные программы сохранят текущие наименования.

Таким образом, новая система управления государственными программами, введенная в 2022 году, позволяет существенно повысить эффективность взаимодействия между органами власти различного уровня и экономическими субъектами, создавая благоприятные условия для развития туристской отрасли России. Переход к реализации комплексной государственной программы «Развитие туризма», объединённой общим механизмом сбора и обработки информации, позволит оптимально распределять бюджетные средства и применять инновационные управленческие решения, необходимые для устойчивого роста российского туризма.

Контрольные вопросы

1. Какое требование предъявляет современное положение туристской сферы России к механизмам государственной политики?
2. Когда была введена обновленная модель управления государственными программами?
3. Какие виды госпрограмм предусмотрены в новой программной структуре?

4. Какие цели установлены в государственной программе «Развитие туризма во Владимирской области»?

5. Какие комплексы процессных мероприятий включены в государственную программу «Развитие туризма во Владимирской области»?

6. Какой новый инструмент может быть включен в государственную программу «Развитие туризма во Владимирской области» помимо обычных мер?

7. На какие показатели направлен комплекс мероприятий единой субсидии в рамках государственной программы Владимирской области?

3.3. Экономический эффект применения программно-проектного подхода в государственном управлении туристской индустрией

В настоящее время в период действия Стратегии развития туризма в России до 2035 года⁴⁵ установлены ключевые долгосрочные задачи по развитию внутреннего и въездного туризма. Поступательное их решение окажет значительный положительный экономический эффект.

Учитывая сложность туристской отрасли, развитие отдельных её элементов способствует росту других взаимосвязанных секторов. В частности, проведение крупных спортивных мероприятий, которые стимулируют как межрегиональный, так и въездной туризм, напрямую влияет на увеличение ВВП России. Однако помимо этого осуществляются бюджетные инвестиции в объекты показа (в реконструкцию и реставрацию культурных и художественных объектов), а также проводятся государственные и муниципальные закупки на оказание услуг по организации питания приглашенных на эти мероприятия гостей, что также поддерживает и стимулирует развитие подобных объектов.

Для максимизации экономического эффекта важно последовательно формировать государственную политику развития туризма,

⁴⁵ Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года. Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 сен. 2019 г. № 2129-р (ред. от 29 мая 2025 г.) URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333756/ (дата обращения: 22.06.2025).

привлекающую инвестиции экономических агентов и обеспечивающую высокое качество туристских услуг. Основная задача государства заключается в выборе оптимального инструмента для реализации этой политики, что вызывает активные дискуссии среди представителей бизнеса и государственных органов.

Для формирования объективного представления о финансовом обеспечении, выделяемом из бюджетов федерального и регионального уровней (Владимирской области), и планируемой результативности (достижение целевых параметров) необходимо проанализировать параметры (показатели, мероприятия и предусмотренное финансирование на их реализацию) государственных программ «Поддержка развития внутреннего и въездного туризма во Владимирской области на 2016 – 2022 годы», «Государственная программа “Развитие туризма во Владимирской области”»⁴⁶.

По результатам анализа параметров вышеуказанных государственных программ были выявлены следующие случаи несбалансированности:

1. При сокращении финансирования показатели демонстрируют тенденцию к росту. Например, в 2020 году при финансировании в 10,5 млн руб. (что на 47 % меньше, чем в 2019 году) планировалось увеличение основных показателей на 2 %.

2. Временная несогласованность содержательной части государственной политики с переходом в 2021 году на новую систему управления государственными программами. В ее структуре не прослеживается преемственность показателей и мероприятий в полном объеме. Это явно видно на примере трех показателей, действовавших с 2018 по 2020 годы включительно (показатель «Количество койко-мест в коллективных средствах размещения, ед.», показатель «Объем платных услуг, оказанных туристскими организациями, включая гостиницы и аналогичные средства размещения, туркомпании (в текущих ценах), млн рублей», показатель «Количество ночевок в коллективных средствах размещения (КСР), ед.»)⁴⁷. В новой структуре госпрограммы такие показатели отсутствуют и заменены на совершенно иные. Такая

⁴⁶ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. Государственные программы Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.avо.ru/gosudarstvennyе-programmy-oblasti> (дата обращения: 25.09.2025).

⁴⁷ Там же.

ситуация свидетельствует об отсутствии контроля за процессом стратегического планирования, что приводит к снижению исполнительской дисциплины и эффективности работы профильных ведомств.

3. Установление показателей, не отражающих специфику развития туристской отрасли, яркий тому пример – показатель «Количество проведенных исследований, разработка Стратегии развития туризма Владимирской области (нарастающим итогом)». Его содержание соответствует характеристикам категории «Мероприятие (результат)» и не может быть показателем уровня профильной государственной программы. Профильные ведомства включают такие показатели с целью выбора наиболее удобных для реализации и отчетности параметров в ущерб действительно стратегически важным показателям развития туристской отрасли.

Последствия этих коллизий очевидны: после выполнения предусмотренных мероприятий и достижения показателей, дублирующих такие мероприятия (например, показателей «Количество общественных инициатив, направленных на развитие туризма, обеспеченных грантовой поддержкой» и «Количество проведенных исследований, разработка Стратегии развития туризма Владимирской области (нарастающим итогом)»), экономические показатели, характеризующие количественный и качественный объем реализации туристских услуг, могут либо не быть достигнуты, либо не быть рассчитаны. При таком подходе остается вне рамок мониторинга достижения целевых параметров развития туристской отрасли мультипликативный эффект от взаимосвязанных отраслей экономики.

Оценка эффективности управления туристской индустрией с помощью программно-проектного подхода может быть проведена с учетом прогноза на основе ретроспективного анализа расходов по трем вариантам (табл. 3.2 – 3.4):

- 1) пессимистический прогноз без учета предлагаемого авторами улучшенного механизма управления туристской индустрией;
- 2) средний прогноз (согласно тенденциям развития туризма);
- 3) оптимистический прогноз с учетом улучшенного механизма управления туристской индустрией посредством программно-проектного подхода.

Таблица 3.2

*Результаты пессимистического прогноза без учета предлагаемого
улучшенного механизма управления туристской индустрией
посредством программно-проектного подхода⁴⁸*

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Финансирование, тыс. руб.	295 959,6	215 346,9	215 346,9	213 459,6	213 459,6	213 459,6
Показатель «Число туристских поездов», тыс. ед.	1 195,0	1 180,0	1 179,1	1 178,6	1 178,0	1 176,0
Показатель «Коли- чество проектов об- щественных инициа- тив, направленных на развитие туризма, обеспеченных гран- товой поддержкой»	14	15	15	14	14	14
Показатель «Коли- чество проведенных исследований, разработка Стратегии развития туризма Владимир- ской области»	0	1	0	0	0	0
Мероприятие 1 «Реализованы проекты по проектированию туристского центра города»						
Финансирование, тыс. руб.	0	0	0	0	0	0
Параметр ⁴⁹	0	0	0	0	0	0
Мероприятие 2 «Введены в эксплуатацию номера в модульных некапитальных средствах размещения»						
Финансирование, тыс. руб.	0	0	0	0	0	0
Параметр	0	0	0	0	0	0

⁴⁸ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. Государственные программы Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.avо.ru/gosudarstvennyye-programmy-oblasti> (дата обращения: 25.09.2025).

⁴⁹ Значение мероприятия в государственных программах представляет собой количественно выраженный показатель эффективности реализации мероприятий программы. Это конкретные измеряемые достижения, позволяющие оценить степень исполнения поставленных целей и задач.

Окончание табл. 3.2

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Мероприятие 3 «Реализованы мероприятия субъектами Российской Федерации в рамках предоставления единой субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях достижения показателя государственной программы “Число туристских поездок”»						
Финансирование, тыс. руб.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Параметр	0	0	0	0	0	0
Мероприятие 4 «Оказана государственная поддержка муниципальным образованиям Владимирской области на реализацию общественных инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма на территории региона (ежегодно)»						
Финансирование, тыс. руб.	20 000,0	20 000,0	20 000,0	20 000,0	20 000,0	20 000,0
Параметр	4	4	4	4	4	4
Мероприятие 5 «Реализованы проекты юридических лиц и организаций, направленные на развитие внутреннего и въездного туризма на территории Владимирской области»						
Финансирование, тыс. руб.	163 070,8	164 958,1	164 958,1	163 070,8	163 070,8	163 070,8
Параметр	10	11	11	10	10	10
Мероприятие 6 «Обеспечено выполнение функций государственных органов (расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными и (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами)»						
Финансирование, тыс. руб.	312,0	312,0	312,0	312,0	312,0	312,0
Параметр	1	1	1	1	1	1
Мероприятие 7 «Приобретены и установлены модульные некапитальные конструкции для организации и проведения мероприятий, направленных на продвижение туристского потенциала»						
Финансирование, тыс. руб.	80 000,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Параметр	2	0	0	0	0	0

Таблица 3.3

Результаты среднего прогноза без учета предлагаемого авторами
улучшенного механизма управления туристской индустрией
посредством программно-проектного подхода, но с учетом
благоприятной среды развития внутреннего туризма⁵⁰

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Финансирование, тыс. руб.	398 946,9	363 546,9	378 888,8	408 358,8	378 358,8	376 588,8
Показатель «Число туристских поездок», тыс. ед.	1 195,0	1 197,0	1 199,1	1 199,8	2 003,9	2 006,4
Показатель «Коли- чество обществен- ных инициатив, направленных на развитие туризма, обеспеченных гран- товой поддержкой»	10	10	10	10	10	10
Показатель «Коли- чество проведенных исследований, раз- работка Стратегии развития туризма Владимирской области»	0	1	0	0	0	0
Мероприятие 1 «Реализованы проекты по проектированию туристского центра города»						
Финансирование, тыс. руб.	0	0	0	0	0	0
Параметр	0	0	0	0	0	0
Мероприятие 2 «Введены в эксплуатацию номера в модульных некапитальных средствах размещения»						
Финансирование, тыс. руб.	0	0	0	0	0	0
Параметр	0	0	0	0	0	0

⁵⁰ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской об-
ласти. Государственные программы Владимирской области [Электронный ресурс]. URL:
<https://economy.avо.ru/gosudarstvennye-programmy-oblasti> (дата обращения: 25.09.2025).

Окончание табл. 3.3

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Мероприятие 3 «Реализованы мероприятия субъектами Российской Федерации в рамках предоставления единой субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях достижения показателя государственной программы “Число туристских поездок”»						
Финансирование, тыс. руб.	121 100,0	118 200,0	118 200,0	117 670,0	117 670,0	115 900,0
Параметр	1	1	1	1	1	1
Мероприятие 4 «Оказана государственная поддержка муниципальным образованиям Владимирской области на реализацию общественных инициатив, направленных на развитие внутреннего и въездного туризма на территории региона (ежегодно)»						
Финансирование, тыс. руб.	50 000,0	50 000,0	50 000,0	50 000,0	50 000,0	50 000,0
Параметр	10	10	10	10	10	10
Мероприятие 5 «Реализованы проекты юридических лиц и организаций, направленные на развитие внутреннего и въездного туризма на территории Владимирской области»						
Финансирование, тыс. руб.	164 958,1	164 958,1	180 300,0	180 300,0	180 300,0	180 300,0
Параметр	11	11	13	13	13	13
Мероприятие 6 «Обеспечено выполнение функций государственных органов (расходы на выплаты персоналу в целях обеспечения выполнения функций государственными и (муниципальными) органами, казенными учреждениями, органами управления государственными внебюджетными фондами)»						
Финансирование, тыс. руб.	312,0	312,0	312,0	312,0	312,0	312,0
Параметр	1	1	1	1	1	1
Мероприятие 7 «Приобретены и установлены модульные некапитальные конструкции для организации и проведения мероприятий, направленных на продвижение туристского потенциала»						
Финансирование, тыс. руб.	30 000,0	0,0	0,0	30 000,0	0,0	0,0
Параметр	1	0	0	1	0	0

По результатам анализа представленных данных предлагается улучшенный механизм управления туристской индустрией посредством программно-проектного подхода, заключающийся в создании

комплексной государственной программы «Развитие туризма во Владимирской области», которая будет включать все мероприятия, в том числе мероприятия иных государственных программ Владимирской области, реализация которых непосредственно влияет на развитие туристской индустрии региона. Компоненты данной комплексной государственной программы станут основой оптимистического прогноза: перечень основных показателей развития туристской отрасли и мероприятий, необходимых для их достижения, позволит спрогнозировать объемы финансового обеспечения, которые потребуются для достижения соответствующих целевых параметров.

Рассмотрим прогнозные параметры реализации комплексной государственной программы «Развитие туризма во Владимирской области» (табл. 3.4) на основании мероприятий, предлагаемых к включению в программу авторами (таблица составлена авторами и содержит условные прогнозные значения):

1) мероприятия по развитию сельского туризма (государственная программа «Государственная программа развития агропромышленного комплекса Владимирской области»);

2) мероприятия по строительству и капитальному ремонту учреждений культуры (государственная программа «Развитие культуры»)⁵¹;

3) массовые фестивальные проекты (государственная программа «Развитие культуры»);

4) проведение образовательных форумов, конкурсов профессионального мастерства (государственная программа «Развитие образования»)⁵²;

5) мероприятия по строительству и (или) капитальному ремонту (ремонту) объектов туристской инфраструктуры (государственная

⁵¹ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. Государственная программа Владимирской области «Развитие культуры» [Электронный ресурс]. URL: https://economy.avo.ru/documents/33326/0/ГП_33_Развитие_культуры+%281%29.pdf/4f63d763-82b4-fbf6-5c57-a5354c62adaa?t=1745417215665 (дата обращения: 28.09.2025).

⁵² Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. Государственная программа Владимирской области «Развитие образования» [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.avo.ru/documents/33326/0/16.pdf/631b62dc-9d42-22e9-b52a-07e1cc8a6da5?t=1751295657391> (дата обращения: 28.09.2025).

программа «Обеспечение населения Владимирской области объектами инфраструктуры»)⁵³;

б) создание регионального туристского цифрового сервиса (государственная программа «Информационное общество»)⁵⁴.

Дополнительно рассмотрим к включению в предлагаемую авторами программу таких направлений, как:

1) предоставление грантовой поддержки и (или) возмещение затрат;

2) развитие кадрового потенциала в туристской сфере Владимирской области, включая поощрение лучших туристских организаций.

Таблица 3.4

*Структура комплексной государственной программы
«Развитие туризма во Владимирской области»*

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Финансирование, млн руб.	1 219,2	1 300,8	1 490,3	1 739,7	2 090,3	2 591,3
Перечень показателей						
Показатель «Число туристских поездок», тыс. ед.	1 200,5	1 270,6	1 340,5	1 410,4	1 490,1	1 540,4

⁵³ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. Государственная программа Владимирской области «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Владимирской области» [Электронный ресурс]. URL: https://economy.avо.ru/documents/33326/0/ГП+27_Обеспечение+доступным+и+комфортным+жильем+.pdf/0f62e844-b397-2e50-efcf-7f356941a11c?t=1745417679063 (дата обращения: 28.09.2025).

⁵⁴ Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. Государственная программа Владимирской области «Информационное общество» [Электронный ресурс]. URL: https://economy.avо.ru/documents/33326/0/ГП_09_Информационное+общество+%281%29.pdf/2c7c6cb1-264a-3a92-a80a-268b33386aaf?t=1751295293940 (дата обращения: 28.09.2025).

Продолжение табл. 3.4

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Показатель «Уровень удовлетворенности качеством туристских услуг», балл	4	4,2	4,6	4,8	5	5
Показатель «Доля туризма в ВРП Владимирской области», %	4,7	5,4	6	6,6	7,1	8
Структурные элементы						
ГП «Государственная программа развития агропромышленного комплекса Владимирской области», мероприятие «Обеспечена реализация проектов развития сельского туризма, получивших государственную поддержку, обеспечивающих прирост производства сельскохозяйственной продукции»						
Финансирование, млн руб.	5,0	6,0	8,0	11,0	16,0	23,0
Показатель «Количество туристов, посетивших объекты сельского туризма сельскохозяйственных товаропроизводителей, получивших государственную поддержку», ед.	4 320	5 570	8 570	10 700	12 900	15 000

Продолжение табл. 3.4

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Показатель «Количество занятых в сфере сельского туризма в результате реализации проектов развития сельского туризма за счет государственной поддержки», ед.	10	13	15	19	24	35
ГП «Развитие культуры», мероприятия «Построены (реконструированы) и (или) капитально отремонтированы культурно-досуговые учреждения», «Проведены массовые фестивальные проекты»						
Финансирование, млн руб.	210,3	211,0	212,2	213,6	215,1	217,8
Показатель «Увеличение количества посещений культурных мероприятий по карте туриста», млн чел.	20,0	20,3	20,7	21,5	22,3	23,9

Продолжение табл. 3.4

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ГП «Развитие образования», мероприятие «Проведены образовательные форумы, конкурсы профессионального мастерства»						
Финансирова- ние, млн руб.	23,3	24,6	26,0	28,5	33,0	38,0
Показатель «Количество участников образователь- ных форумов и конкурсных компаний из иных реги- онов России, а также зару- бежных участников», чел.	4 100	4 600	4 900	5 300	5 700	6 200
ГП «Развитие образования», мероприятие «Обеспечено повышение профессиональных компетенций граждан, задействованных в туристской отрасли Владимирской области»						
Финансирова- ние, млн руб.	5,0	8,0	12,5	17	22,0	30,0
Показатель «Количество граждан, задейство- ванных в туристской отрасли Вла- димирской области, прошедших обучение компетен- циям в туристской сфере, еже- годно», чел.	50	80	95	120	203	280

Продолжение табл. 3.4

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ГП «Дорожное хозяйство Владимирской области», мероприятие «Осуществление капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог регионального и местного значения Владимирской области, приоритетных для туризма, включая участки в непосредственной близости к точкам туристского показа»						
Финансирование, млн руб.	650,0	700,0	850,0	1 030,0	1 230,0	1 480,0
Показатель «Протяженность приведенных в нормативное состояние автомобильных дорог регионального и местного значения Владимирской области, приоритетных для туризма», км	24	29	39	50	70	90
ГП «Обеспечение населения Владимирской области объектами инфраструктуры», мероприятие «Построены (и (или) осуществлен капитальный ремонт) объекты туристской инфраструктуры»						
Финансирование, млн руб.	200,1	209,8	219,6	231,0	243,0	260,9
Показатель «Увеличение мощности материально-технической базы объектов туристской инфраструктуры», %	15	30	45	50	58	65
Показатель «Объем внебюджетных инвестиций», млн руб.	2 498,7	4 906,1	8 895,8	11 832,2	13 676,1	15 595,2

Продолжение табл. 3.4

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
ГП «Информационное общество», мероприятие «Функционирует региональный туристский цифровой сервис»						
Финансирование, млн руб.	113,5	121,4	130,0	160,1	250,0	422,1
Показатель «Число туристов, воспользовавшихся услугами (сервисами) в Личном кабинете туриста Владимирской области», тыс. чел.	104,47	183,99	258,14	320,4	395,47	431,95
Показатель «Доля юридических лиц, использующих компоненты туристского цифрового сервиса Владимирской области», %	55	77	85	100	100	100
Показатель «Уровень удовлетворенности качеством предоставления туристских услуг посредством туристского цифрового сервиса Владимирской области», балл	3	3,8	4	4,8	5	5

Окончание табл. 3.4

Объект оценки	Период реализации, г.					
	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Мероприятие «Обеспечена грантовая поддержка (и (или) возмещены затраты) на реализацию социально значимых общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие туристской инфраструктуры и туризма Владимирской области»						
Финансирование, млн руб.	6,0	10,0	16,0	24,0	40,0	57,5
Показатель «Количество предпринимательских инициатив, направленных на развитие туризма Владимирской области, получивших государственную поддержку», ед.	3	5	8	12	16	22
Мероприятие «Оказана государственная поддержка лучшим туристским организациям Владимирской области»						
Финансирование, млн руб.	3,0	5,0	8,0	12,5	19,5	30,0
Показатель «Количество лучших туристских организаций Владимирской области, получивших государственную поддержку», ед.	3	5	8	10	13	15

В настоящее время исследований в области методологии формирования комплексных государственных программ по развитию туризма с перечнем конкретных компонентов, имеющих количественные измеримые характеристики, в частности по Владимирской области, не представлено, поэтому разработанный механизм имеет перспективы для инновационных технологий в государственном управлении региональной туристской сферой.

Представленные прогнозы иллюстрируют векторы государственной политики по развитию туристской сферы. Пессимистический прогноз не предполагает федерального финансирования и в большей части определен ежегодно повторяющимися конкурсами на предоставление государственной поддержки. При таком прогнозе при невыполнении грантополучателями своих обязательств наиболее высок риск объединения показателей (см. табл. 3.2). Средний прогноз предполагает финансирование из федерального бюджета (среднемедианное значение по регионам), направляемое на капитальные и некапитальные вложения, создание новых туристских маршрутов, проведение массовых и иных мероприятий (см. табл. 3.3). Оптимистический прогноз составлен на основании предполагаемых результатов внедрения нового механизма управления туристской отраслью Владимирской области. Комплексная программа как вид государственной программы объединяет в себе значимые мероприятия иных отраслевых программ, реализация которых влияет на туристские потоки в регионе и основные показатели развития туристской отрасли:

1) рост показателя «Число туристских поездок» (тыс. ед.) к 2030 году – на 22 %;

2) рост нового показателя «Уровень удовлетворенности качеством предоставления туристских услуг» к 2030 году – на уровне максимума (5 баллов);

3) рост показателя «Доля туризма в ВРП Владимирской области» к 2030 году – на 5 % (до 8 %).

На основании параметров разработанной комплексной государственной программы выполнен расчет мультипликативного эффекта туристской отрасли, результаты которого отражены в табл. 3.5. Расчет

показывает, как проявляется косвенное воздействие на смежные сферы от внедрения нового механизма управления региональной туристской сферой.

Региональный мультипликатор развития туристской сферы Владимирской области ($M_{т.с}$) рассчитывается по формуле

$$M_{т.с} = \frac{1}{1 - ПСР_{j}^{т.с}},$$

где $ПСР_{j}^{т.с}$ – предельная склонность к расходованию, которая рассчитывается как отношение изменения расходов по конкретному виду услуг к изменению объема государственного финансирования:

$$ПСР_{j}^{т.с} = \frac{\Delta P_{ji} + \Delta P_{ji+1} + \dots + \Delta P_{j12}}{\Delta D_i + \Delta D_{i+1} + \dots + \Delta D_{12}} = \frac{\sum_{i=1}^{12} \Delta P_j}{\sum_{i=1}^{12} D},$$

где P – вид расходов; $j = 1 \dots 9$, руб.; i – мероприятие (результат), $i = 1 \dots 9$; D – финансовое обеспечение на развитие туристской сферы, млн руб.

Мультипликатор рассчитывается по каждому виду мероприятий, представленных в табл. 3.5 (составлена авторами, приведены условные прогнозные значения в условных единицах).

Таблица 3.5

Значения регионального мультипликатора развития туристской сферы Владимирской области по результатам внедрения улучшенного механизма управления

Показатель	Период реализации, г.				
	2026	2027	2028	2029	2030
ΔD_i	1300,8	1490,3	1739,7	2090,3	2591,3
ГП «Государственная программа развития агропромышленного комплекса Владимирской области» (АП), мероприятие «Обеспечена реализация проектов развития сельского туризма, получивших государственную поддержку, обеспечивающих прирост производства сельскохозяйственной продукции»					
$\Delta P_{АП}$	1,0	2,0	3,0	5,0	7,0
$ПСР_{АП}$	0,000769	0,001342	0,001724	0,002392	0,002701
$M_{АП}$	1,000769	1,001344	1,001727	1,002398	1,002709

Продолжение табл. 3.5

Показатель	Период реализации, г.				
	2026	2027	2028	2029	2030
ГП «Развитие культуры» (Кт), мероприятия «Построены (реконструированы) и (или) капитально отремонтированы культурно-досуговые учреждения», «Проведены массовые фестивальные проекты»					
$\Delta P_{Кт}$	0,7	1,2	1,4	1,5	2,7
$ПСР_{Кт}$	0,000538	0,000805	0,000805	0,000718	0,001042
$M_{Кт}$	1,000538	1,000806	1,000805	1,000718	1,001043
ГП «Развитие образования» (Обр), мероприятие «Проведены образовательные форумы, конкурсы профессионального мастерства»					
$\Delta P_{Обр}$	1,3	1,4	2,5	4,5	5,0
$ПСР_{Обр}$	0,000999	0,000939	0,001437	0,002153	0,00193
$M_{Обр}$	1,001	1,00094	1,001439	1,002157	1,001933
ГП «Развитие образования» (Опк), мероприятие «Обеспечено повышение профессиональных компетенций граждан, задействованных в туристской отрасли Владимирской области»					
$\Delta P_{Опк}$	3,0	4,5	4,5	5,0	8,0
$ПСР_{Опк}$	0,002306	0,00302	0,002587	0,002392	0,003087
$M_{Опк}$	1,002312	1,003029	1,002593	1,002398	1,003097
ГП «Дорожное хозяйство Владимирской области» (Дх), мероприятие «Осуществление капитального ремонта, ремонта и содержания автомобильных дорог регионального и местного значения Владимирской области, приоритетных для туризма, включая участки в непосредственной близости к точкам туристского показа»					
$\Delta P_{Дх}$	50,0	150,0	180,0	200,0	250,0
$ПСР_{Дх}$	0,038438	0,100651	0,103466	0,09568	0,096477
$M_{Дх}$	1,039974	1,111915	1,115407	1,105803	1,106778
ГП «Обеспечение населения Владимирской области объектами инфраструктуры» (Ои), мероприятие «Построены (и (или) осуществлен капитальный ремонт) объекты туристской инфраструктуры»					
$\Delta P_{Ои}$	9,7	9,8	11,4	12	17,9
$ПСР_{Ои}$	0,007457	0,006576	0,006553	0,005741	0,006908
$M_{Ои}$	1,007513	1,006619	1,006596	1,005774	1,006956

Окончание табл. 3.5

Показатель	Период реализации, г.				
	2026	2027	2028	2029	2030
ГП «Информационное общество» (ИС), мероприятие «Функционирует региональный туристский цифровой сервис»					
$\Delta P_{ИС}$	7,9	8,6	30,1	89,9	172,1
$ПСР_{ИС}$	0,006073	0,005771	0,017302	0,043008	0,066415
$M_{ИС}$	1,00611	1,005804	1,017606	1,044941	1,071139
Мероприятие «Обеспечена грантовая поддержка (и (или) возмещены затраты) на реализацию социально значимых общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие туристской инфраструктуры и туризма Владимирской области» (Гр)					
$\Delta P_{Гр}$	4,0	6,0	8,0	16,0	17,5
$ПСР_{Гр}$	0,003075	0,004026	0,004598	0,007654	0,006753
$M_{Гр}$	1,003085	1,004042	1,00462	1,007713	1,006799
Мероприятие «Оказана государственная поддержка лучшим туристским организациям Владимирской области» (Лорг)					
$\Delta P_{Лорг}$	2,0	3,0	4,5	7,0	10,5
$ПСР_{Лорг}$	0,001538	0,002013	0,002587	0,003349	0,004052
$M_{Лорг}$	1,00154	1,002017	1,002593	1,00336	1,004069

Результаты расчетов позволяют сделать вывод о том, что региональный мультипликатор развития туристской сферы Владимирской области – важный инструмент для принятия обоснованных решений при выборе улучшенного механизма управления отраслью туризма области. Он позволяет увидеть общую картину влияния туризма на экономику и принять меры для максимизации его положительного эффекта.

Согласно представленным расчетам мультипликативный эффект туристской отрасли окажет положительное воздействие на экономику таких отраслей, как:

1) агропромышленный комплекс (поддержка проектов развития сельского туризма на ежегодной основе и прогнозируемый рост на 50 % количества занятых в сфере сельского туризма работников);

2) культура, образование и молодежная политика (рост количества массовых мероприятий на 30 %, рост количества дипломированных специалистов в сфере туризма – на 50 %);

3) дорожное хозяйство (100 % туристских объектов будут обеспечены автомобильными дорогами в нормативном эксплуатационном состоянии, что положительно скажется на увеличении общей протяженности автомобильных дорог в нормативном эксплуатационном состоянии);

4) цифровая экономика (вклад в достижение показателя «Цифровая зрелость» государственного и муниципального управления, ключевых отраслей экономики, в том числе отрасли туризма).

Внедрение предложенного механизма управления повысит качество государственного управления туристской отраслью. Очевидно, что каждый отраслевой орган исполнительной власти обладает уникальными сведениями о специфике управления в своей отрасли, что обеспечит реализацию мероприятий в составе комплексной государственной программы (см. табл. 3.4) и достижение показателей в полном объеме. Главная задача профильного органа исполнительной власти в сфере туризма – координация соисполнителей в достижении основных целевых параметров комплексной программы.

Контрольные вопросы

1. Какие ключевые долгосрочные задачи установлены в «Стратегии развития туризма в России до 2035 года» и как их реализация может повлиять на экономику страны?

2. В чем заключается основная проблема несбалансированности государственной политики в сфере туризма, выявленная при анализе программ Владимирской области?

3. Какие основные недостатки были обнаружены при анализе показателей государственных программ развития туризма Владимирской области?

4. Опишите три варианта прогноза эффективности управления туристской индустрией. В чем заключается принципиальное различие между ними?

5. Какие структурные элементы включает в себя комплексная государственная программа «Развитие туризма во Владимирской области»? Обоснуйте необходимость каждого компонента.

6. Каким образом рассчитывается региональный мультипликатор развития туристской сферы?

7. Какие отрасли экономики получают наибольший экономический эффект от развития туризма во Владимирской области согласно проведенным расчетам?

ТЕМЫ РЕФЕРАТОВ И СООБЩЕНИЙ

1. Принципы и основные подходы к управлению проектом в туристской сфере.
2. Эффективность программно-проектного подхода в региональном туризме.
3. Методы оценки успешности программно-проектных мероприятий в туризме.
4. Проблемы внедрения программно-проектного подхода в развитие внутренних маршрутов.
5. Перспективы развития международного сотрудничества в рамках программно-проектного подхода.
6. Совершенствование методов планирования туристского продукта с применением проектного подхода.
7. Опыт зарубежных стран в применении программно-проектного подхода к развитию туризма.
8. Моделирование и проектирование системы мотивации персонала в туристско-гостиничном комплексе.
9. Создание эффективных инструментов взаимодействия государственных органов власти и бизнеса в области туризма.
10. Прогрессивные методики программирования регионального туристического потенциала.
11. Стратегическое планирование туристских проектов в условиях ограниченности ресурсов.
12. Оптимизация затрат и оценка рисков в программах развития туризма.
13. Инновационные решения в проектировании новых направлений туризма.
14. Автоматизированные инструменты поддержки принятия решений в проектном подходе.

15. Социально-экономический эффект от реализации крупных туристских проектов.

16. Комплексный подход к формированию конкурентоспособных туристских брендов регионов.

17. Реализация концепции устойчивого туризма через программно-проектные мероприятия.

18. Программа продвижения внутреннего туризма и роль проектного управления.

19. Управление качеством предоставления туристских услуг посредством программно-проектного подхода.

20. Информационно-аналитическое обеспечение процесса реализации программно-проектных мероприятий в туристской индустрии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Программно-проектный подход в государственном секторе представляет собой инструмент, с помощью которого реализуются основные направления и ключевые задачи социально-экономического развития Российской Федерации, включая отрасль туризма.

Тем не менее развитие программно-проектного подхода в органах государственной власти как инструмента управления социально-экономическим развитием страны на долгосрочную перспективу нельзя сводить только к осуществлению целеполагания, и в том числе к способу перераспределения ресурсов, включая возникшие дополнительные доходы бюджетной системы Российской Федерации. Следует акцентировать внимание на совершенствовании мониторинга и контроля фактической реализации объектов материальной природы и нематериальных свойств и отношений.

Старт внедрения программно-проектного подхода в государственном секторе стимулировал существенные изменения в бюджетной политике (в частности, переход к трехлетнему циклу бюджетного планирования), управленческом механизме (формирование системности в решении поставленных задач на основе координации и взаимодействия органов публичной власти на федеральном, региональном, муниципальном уровнях).

Внедрение и обеспечение функционирования указанных нововведений – достаточно продолжительный процесс, включающий в обязательном порядке формирование системы соответствующих правовых и институциональных блоков, без которых не представляется возможным эффективное использование элементов программно-проектного подхода.

На современном этапе государственного строительства Российской Федерации преимущества программно-проектного подхода как инструмента реализации государственной политики используются недостаточно полно и рационально, в том числе и в сфере государственной политики по развитию туризма, так как существует целый круг нерешенных проблем, связанных с жизненным циклом его компонентов (разработкой, реализацией, контролем и оценкой выполнения программ и проектов).

В новых экономических и геополитических условиях использование принципов программно-проектного подхода как современной управленческой технологии – одна из основных задач системы государственного управления в туристской отрасли. В рамках новой системы управления государственными программами таким инструментом для развития туристской отрасли с учетом её межотраслевого характера выступает комплексная программа.

Сегодня уже есть положительный опыт работы региональных органов исполнительной власти по трансформации государственных программ в соответствии с новыми подходами. Таким примером является Владимирская область. Важно помнить, что трансформация не должна преследовать цель соблюдения формальных требований, а коренным образом менять традиционные бюрократические подходы в пользу инновационного мышления и постоянного поиска лучших инструментов реализации государственной туристской политики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Борщевский, Г. А. Управление государственными программами и проектами [Электронный ресурс] : учеб. для вузов / Г. А. Борщевский. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2026. – 299 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-17196-9. – URL: <https://urait.ru/bcode/588965> (дата обращения: 13.09.2025).

2. Васильев, В. П. Государственное регулирование экономики : учеб. и практикум для вузов [Электронный ресурс] / В. П. Васильев. – 4-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2020. – 178 с. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-12770-6. – Режим доступа: <https://urait.ru/bcode/448296> (дата обращения: 13.09.2025).

3. ГОСТ Р 54869-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом (утв. и введ. в действие приказом Росстандарта от 22 дек. 2011 г. № 1582-ст). – М. : Стандартинформ, 2012. – 9 с.

4. Государственные программы Владимирской области [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития и промышленности Владимирской области. – Режим доступа: <https://economy.avo.ru/gosudarstvennyye-programmy-oblasti> (дата обращения: 25.09.2025).

5. Дерен, И. И. Механизм управления туристской индустрией Владимирской области с учетом особенностей новой системы управления государственными программами / И. И. Дерен, А. Д. Земляникина // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. – 2025. – Т. 10, № 2 (36). – С. 276 – 287.

6. Дерен, И. И. Обоснование понятийно-категориального аппарата управления туристской индустрией / И. И. Дерен, А. Д. Земляникина // Вестник Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых. Серия: Экономические науки. – 2023. – № 3 (37). – С. 7 – 17.

7. Дерен, И. И. Разработка модели развития регионального туристского потенциала через кластеризацию в рамках программно-проектного подхода (на примере Владимирской области) / И. И. Дерен, А. Д. Земляникина // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2025. – Т. 60, № 1. – С. 289 – 303.

8. Дерен, И. И. Факторы формирования туристских потоков в условиях современного развития туризма в Российской Федерации / И. И. Дерен, А. Д. Земляникина // Вестник университета. – 2024. – № 3. – С. 40 – 53.

9. Дерен, И. И. Формирование и развитие программно-проектного подхода в рамках управления туристской индустрией на региональном уровне / И. И. Дерен, А. Д. Земляникина // Вестник университета. – 2025. – № 2. – С. 82 – 93.

10. Земляникина, А. Д. Особенности технологий государственного управления туристской индустрией зарубежных стран: текущее состояние и потенциал развития / А. Д. Земляникина // Вестник Гуманитарного университета. – 2024. – Т. 12, № 2. – С. 7 – 16.

11. О системе управления государственными программами Российской Федерации (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации») [Электронный ресурс] : постановление Правительства Рос. Федерации от 26 мая 2021 г. (ред. от 2 авг. 2025 г.). – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения: 18.06.2025).

12. О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (ред. от 13 июля 2024 г.). – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 18.06.2025).

13. Об основах туристской деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон Рос. Федерации от 24 нояб. 1996 г. № 132-ФЗ (ред. от 29 дек. 2025 г.). – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=511671&dst=100001#ncjDKEVe5ysH7pn61> (дата обращения: 18.06.2025).

14. Проектное управление в органах власти [Электронный ресурс] : учеб. и практикум для вузов / Н. С. Гегедюш [и др.] ; отв. ред. Н. С. Гегедюш. – 2-е изд., стер. – М. : Юрайт, 2021. – С. 45. – (Высшее образование). – ISBN 978-5-534-12623-5. – Режим доступа: <https://urait.ru/bcode/447869> (дата обращения: 24.08.2025).

15. Розничная торговля, услуги населению, туризм [Электронный ресурс] // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Владимирской области. – Режим доступа: <https://33.rosstat.gov.ru/direction> (дата обращения: 20.01.2026).

16. Управление проектами : учеб. и практикум для вузов / А. И. Балашов [и др.] ; под общ. ред. Е. М. Роговой. – М. : Юрайт, 2020. – С. 54. – ISBN 978-5-534-21476-5.

Учебное издание

ДЕРЕН Иванна Ивановна
ЗЕМЛЯНИКИНА Анастасия Дмитриевна

ЭКОНОМИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА:
ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД

Учебное пособие

Редактор Е. А. Лебедева

Компьютерная верстка Л. В. Макаровой

Корректор А. А. Амирсейидова

Выпускающий редактор А. А. Амирсейидова

Подписано в печать 20.04.26.

Формат 60×84/16. Усл. печ. л. 4,88. Тираж 105 экз.

Заказ

Издательство

Владимирского государственного университета
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых.
600000, г. Владимир, ул. Горького, 87.

Сведения об авторах

ДЕРЕН Иванна Ивановна

Доктор экономических наук, профессор
профессор кафедры гуманитарных и социально-
экономических дисциплин Владимирского юридического института
Федеральной службы исполнения наказаний, г. Владимир, Россия
профессор кафедры финансов Владимирского филиала Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской
Федерации, г. Владимир, Россия
ORCID: 0000-0001-9652-4092, e-mail: deren-ivanna@yandex.ru

ЗЕМЛЯНИКИНА Анастасия Дмитриевна

Начальник отдела мониторинга и контроля реализации программ
и проектов управления программ и проектов Министерства экономического
развития и промышленности Владимирской области, г. Владимир, Россия
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
г. Владимир, Россия
ORCID 0009-0007-5494-3329, e-mail: n.zemlanikina@mail.ru