

Формирование и развитие программно-проектного подхода в рамках управления туристской индустрией на региональном уровне

Дерен Иванна Ивановна^{1,2}

Д-р экон. наук, проф. каф. гуманитарных и социально-экономических дисциплин¹,
проф. каф. финансов²

ORCID: 0000-0001-9652-4092, e-mail: deren-ivanna@yandex.ru

Земляникина Анастасия Дмитриевна²

Соискатель

ORCID: 0009-0007-5494-3329, e-mail: n.zemlanikina@mail.ru

¹Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний, г. Владимир, Россия

²Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Владимир, Россия

Аннотация

Рассмотрен процесс становления программно-проектного подхода в рамках управления туристской индустрией не только на национальном уровне, но и на уровне региона, которым выбрана Владимирская область. Выявлено, что, несмотря на выстроенную архитектуру управления государственными программами и проектами, процесс актуализации и доработки данной системы продолжается, в том числе на основании реагирования на внешние вызовы. Еще предстоит работа по устранению временной несогласованности целевых параметров проектов и программ, следствием чего являются размывание ответственности управленческих команд и неэффективное расходование бюджетных ассигнований на всех уровнях управления. В настоящее время с учетом анонсированных Президентом Российской Федерации в апреле 2024 г. планов воплощения новой модели экономического роста, расширения горизонтов бюджетного планирования, создания условий для прорывного раскрытия потенциала всех субъектов экономической политики в отрасли туризма программно-проектный метод выступает эффективным инструментом реализации государственной политики. По результатам оценки текущего состояния методологической базы реализации государственных программ и проектов в сфере туризма на федеральном и региональном уровнях разработаны рекомендации для более ускоренного и качественного достижения поставленных Президентом Российской Федерации задач по развитию индустрии туризма.

Ключевые слова

Экономика туризма, национальный проект, государственная программа, социально-экономическое развитие региона, региональный туризм, туристская индустрия, туристский код

Для цитирования: 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.

Formation and development of a program-project approach within the framework of tourism industry management at the regional level

Ivanna I. Deren^{1,2}

Dr. Sci. (Econ.), Prof. at the Humanities and Social and Economic Disciplines¹, Prof. at the Finance Department²
ORCID: 0000-0001-9652-4092, e-mail: deren-ivanna@yandex.ru

Anastasia D. Zemlyanikina²

Applicant
ORCID: 0009-0007-5494-3329, e-mail: n.zemlanikina@mail.ru

¹Vladimir Law Institute of the Federal Service for the Execution of Punishments, Vladimir, Russia

²Vladimir branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir, Russia

Abstract

The process of the program-project approach formation within the framework of tourism industry management both at the national and regional levels has been studied. The Vladimir Region has been chosen as the subject of the study. It has been revealed that, despite the built architecture of state programs and projects management, the process of updating and fine-tuning of this system continues, including on the basis of response to external challenges. There is still work to be done to eliminate the temporary inconsistency of target parameters of projects and programs, which results in the blurring of responsibility of management teams and inefficient spending of budget allocations at all levels of management. At present, considering the plans announced by the President of the Russian Federation in April 2024 to implement a new model of economic growth, expand the horizons of budget planning, create conditions for breakthrough disclosure of the potential of all subjects of economic policy in the tourism industry, the program-project method is an effective tool for public policy implementation. Based on the results of the assessment of the current state of the methodological basis for implementing state programs and projects in the field of tourism at the federal and regional levels, recommendations have been developed for a more accelerated and qualitative achievement of the tasks set by the President of the Russian Federation for developing the tourism industry.

Keywords

Economics of tourism, national project, state program, social and economic development of region, regional tourism, tourism industry, tourist code

For citation: Deren I.I., Zemlyanikina A.D. (2025) Formation and development of a program-project approach within the framework of tourism industry management at the regional level. *Vestnik universiteta*, no. 2, pp. 82–93.



ВВЕДЕНИЕ

Сегодня туристская политика Российской Федерации (далее – РФ, Россия) является неотъемлемой частью общей политики государства, имеющая тесную связь с экономикой, социальной сферой, культурой, экологией и другими общественно значимыми системами [1]. Механизм ее реализации составляют следующие инструменты: стратегия развития туризма, государственные программы по развитию туризма как на уровне всей страны, так и на уровне каждого отдельного субъекта РФ, включая Владимирскую область, конкретные мероприятия для достижения поставленной цели (планы мероприятий, «дорожные карты»).

Перспективным инструментом являются государственные программы (разрабатываемые и реализуемые как на федеральном, так и на региональном уровнях) как ключевое звено системы государственного управления (в том числе с учетом их значимости как инструмента финансирования реализации государственной политики), что во многом обуславливает пристальное научное внимание к данной проблематике и объясняет текущие процессы совершенствования подходов по вопросам стратегического планирования в разрезе государственных программ.

В современных условиях необходимо гармоничное развитие с учетом реализации инновационного потенциала России и обеспечение динамичного роста туристкой индустрии каждого региона посредством поиска новых инструментов развития [2]. В связи с этим программно-проектный подход становится одним из основных инструментов реализации государственной политики, посредством которого обеспечивается достижение заданных целевых показателей развития индустрии туризма. Следовательно, рассмотрение становления и развития программно-проектного подхода в управлении туристской индустрией на региональном уровне является приоритетным в настоящее время.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Становление программно-проектного подхода в реализации государственной политики, в том числе в управлении развитием туристкой индустрии, связано с основными трендами развития экономики, которые сложились вопреки рекордному числу санкций, макроэкономической турбулентности и изменению архитектуры международной кооперации. В частности, следует выделить тренд на рост качества технологий управления ресурсами в целях наиболее эффективного использования их потенциала [3].

За десятилетия государственного управления с использованием механизма государственных программ накопились их системные недостатки, решением которых стала трансформация всей системы управления государственными программами в 2022 г. Дополнительно учитывался и опыт реализации национальных проектов, посредством чего проектный механизм составил основу новой системы управления государственными программами.

В целях обеспечения социально-экономической сбалансированности и экономической эффективности проводимой государством туристской политики необходимо рассмотреть применение программно-проектного подхода в практической плоскости на примере соответствующей отраслевой государственной программы и проектов, реализующихся на территории Владимирской области.

Анализ и осмысление опыта применения программно-проектного подхода позволит сформировать новые подходы к оптимизации существующих управленческих технологий к планированию и оценке реализации государственной политики по управлению туристской индустрией, по результатам чего будут определены предложения, наиболее эффективно решающие стратегические задачи, поставленные Президентом РФ в туристской сфере (в том числе декомпозированные на региональный уровень управления), а также приоритетные направления деятельности профильных органов управления туристской индустрией в долгосрочной перспективе.

ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР

Рассматривая особенности государственного управления в туристской сфере, можно отметить, что сложившиеся управленческие структуры и принятые в них процессы созданы ранее под решение такого спектра задач, которые на сегодняшний день утратили свою актуальность под влиянием новых, экстремальных условий. Анализ библиографических источников показал, что внимание научного сообщества к поиску наиболее эффективного инструмента оптимизации процессов, а также к разработке и апробации инновационных управленческих решений возрастает с каждым годом. Благодаря

внедрению указанных апробированных решений будут обеспечены оперативность, простота и эффективность осуществления каждой функции профильного органа власти в сфере туристской политики.

В научных публикациях рассматривается управление оптимизацией с позиции программно-проектного подхода в контексте его встраивания в специфику деятельности органов государственной власти. Определены ключевые этапы развития программного и проектного подхода в отдельности. Обозначены ключевые элементы данного подхода, требующие доработки и улучшения.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Ввиду того, что большая часть федерального бюджета аккумулируется в государственных программах РФ и распределяется между субъектами страны по определенным принципам согласно бюджетному законодательству, влияние федерального центра на развитие регионов огромно. В связи с этим рассмотрение организации процесса управления социально-экономическим развитием туристской индустрии во Владимирской области посредством программно-проектного подхода невозможно без обозначения вектора развития на федеральном уровне.

Рассматривая развитие программного планирования применительно к государственному управлению в России, можно выделить, по мнению авторов, три основных этапа:

- 1) 1990–2014 гг. – внедрение принципов программного управления в деятельность органов государственной власти каждого уровня управления, оформление программного управления как самостоятельного инструмента, формирование нормативной базы управления государственными программами;
- 2) 2014–2024 гг. – вступление в период глобальной неопределенности, что требует перехода на скользящее планирование, основу которого составит сочетание документов различного уровня управления с возможностью их динамичной корректировки под меняющиеся экономические реалии; переход на новую систему управления государственными программами, основанную на принципах проектного управления (основу реформы составил опыт проектного управления по национальным проектам); синхронизация параметров государственных программ и национальных целей развития страны (вместе с тем 2024 г. является годом завершения реализации национальных проектов в действующем формате: результаты реализации и конечные показатели станут отправной точкой для планирования в рамках следующего этапа);
- 3) 2025–2030 (2036) гг. – разработка новых инструментов для реализации государственных программ с учетом уточненных национальных целей развития России, расширение горизонта планирования до 2036 г.; проактивность и оптимизация регламентированных процессов, внедрение системы инцидент-менеджмента и системы сквозного мониторинга параметров государственных программ от федерального до муниципального уровней.

Фундаментом третьего этапа развития программного планирования является новое положение о системе управления государственными программами, содержание которого радикально меняет структуру и механизмы подготовки и реализации государственных программ, что позволяет исключить лишние объемы информации, обеспечить их структурированность в целях достижения понятного социально-экономического эффекта от реализации государственных программ для конкретного представителя целевой группы (в частности, экспертов, представителей общественных объединений и др.).

Трансформация включала изменения всей системы управления государственными программами (табл. 1).

Таблица 1

Описание принципов управления новыми национальными проектами

Изменение	Характеристика
Фокус на целеполагании	– нормативная часть государственных программ содержит блок информации со стратегическими целями в сфере ее реализации; – основаниями для определения целевых ориентиров государственных программ являются национальные цели развития РФ, а также иные приоритеты социально-экономического развития и национальной безопасности, установленные документами стратегического планирования (отраслевыми стратегиями и иными); – каждая цель формулируется с использованием SMART-подхода

Изменение	Характеристика
Структура наследования и декомпозиции атрибутов параметров государственных программ	– каждая цель государственной программы декомпозирована на перечень показателей, через мониторинг которых осуществляется оценка ее достижения; – синхронизация с Единым планом по достижению национальных целей развития (в состав показателей государственной программы включаются показатели указанного Единого плана)
Проектная и процессная части содержания государственных программ	Структура программ трансформировалась от набора множества различных мероприятий к четкому разграничению на проекты (получение конкретного, измеримого результата в определенный срок) и процессы (обеспечение деятельности органов управления на постоянной основе)
Функциональная структура управления государственными программами	Основными органами управления являются: – куратор (отвечает за достижение ключевых показателей, управляет реализацией программы, одобряет и/или утверждает документы программы (показатели, мероприятия, финансирование); – управляющий совет (управление разработкой и реализацией программы)

Составлено авторами по материалам источника [4]

С учетом большой значимости проектной части, направленной на развитие и создание нового результата рассмотрим становление и развитие проектного управления в исполнительных органах Владимирской области в контексте аналогичных изменений на федеральном уровне.

Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти РФ масштабировано на все субъекты страны, вместе с тем является одним из нововведений последних лет (рис. 1).



Составлено авторами по материалам источника [4]

Рис. 1. Ключевые этапы развития проектного управления в государственном секторе России

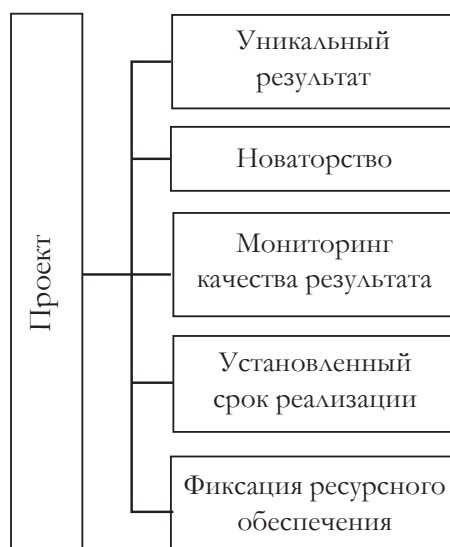
Основополагающей целью внедрения проектного управления в деятельность органов государственной власти является повышение результативности и эффективности реализации целей и задач Стратегии социально-экономического развития территорий, содержание которой отражается в конкретных проектных мероприятиях.

Вместе с тем, учитывая встраивание проектных технологий в систему государственного управления, необходимо отметить важную особенность – сущность предмета проектирования тоже изменяется. В настоящее время категория «проект» не определяется сугубо техническим содержанием, но включает и социальную ориентированность на различные целевые группы – благополучателей результатов проекта. Данная особенность является одним факторов изменения отношений в системе «государство–гражданское общество», нормативного оформления в риторике государственного управления терминов «проект» и «проектная деятельность» [5].

Согласно авторской позиции Н.С. Гегедюш, можно выделить признаки проекта как способа организации деятельности (рис. 2).

Необходимо отметить, что этап определения проблемного поля (и выбора одной первостепенной проблемы) является основополагающим на первом этапе – при разработке проекта. В случае некорректного определения проблемного поля все запланированные финансовые, временные, управленческие

ресурсы будут задействованы с итоговой эффективностью равной 0. Важность данного этапа также заключается в прямой зависимости выбора уровня проекта (рис. 3).



Составлено авторами по материалам источника [6]

Рис. 2. Признаки проекта в методологии Н.С. Гегедюш



Примечание: Типизация представлена обобщенно.

Составлено авторами по материалам исследования

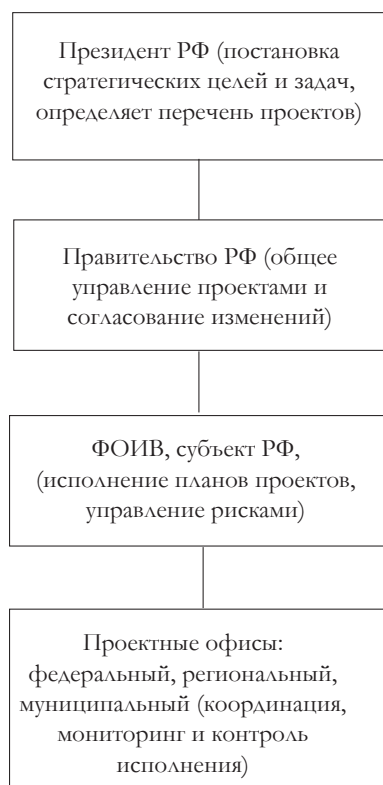
Рис. 3. Типизация уровней проектов

За последние несколько лет на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления система проектного управления выстроена и постоянно актуализируется и дорабатывается.

При рассмотрении развития проектного управления в органах власти применительно к регионам РФ можно выделить четыре основных этапа [6]:

- 1) 2014–2015 гг. – организация проектного управления в регионах-пилотах;
- 2) 2016–2017 гг. – массовые мероприятия по организации работы в части нормативного закрепления проектного управления в конкретном регионе;
- 3) с начала 2018 г. по 2024 г. – присутствие регионов, имеющих сформированную систему управления проектами, которая позволяет оценить уровень зрелости организации проектного управления в региональных органах власти;
- 4) 2025–2030 (2036) гг. – инициирование новых национальных проектов на основе одноименного стандарта, который стал результатом глубокого анализа и осмысления опыта реализации действующих национальных проектов с целью определения основных принципов и унификации подходов к планированию и оценке хода реализации национальных проектов.

Функциональную структуру проектного управления в государственном секторе, по мнению авторов, обобщенно можно представить следующим образом (рис. 4).



Примечание: ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти

Составлено авторами по материалам исследования

Рис. 4. Верхнеуровневая схема проектного управления в государственном секторе: функциональная структура

ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

В течение рассмотренных периодов развития программного планирования применительно к государственному управлению в России реализация государственной политики в сфере туризма оформлялась и как самостоятельная программа («Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»), и как подпрограмма «Туризм» государственной программы «Развитие культуры и туризма». Только с 1 января 2022 г. она запущена как самостоятельная единица – государственная программа РФ «Развитие туризма». Ее основной целью стало развитие внутреннего туризма с горизонтом планирования до 2030 г. [7].

Обращаясь к региональному опыту, Владимирская область одним из первых субъектов РФ перешла в 2022 г. на новую систему управления государственными программами, утвердив новое положение о системе управления государственными программами Владимирской области, соответствующее федеральному¹. Весь механизм программ был перезапущен: процессы разработки и реализации стали основываться на принципах проектного и процессного управления [8]. На основе его положений утверждена отраслевая государственная программа Владимирской области «Развитие туризма во Владимирской области» со сроком реализации до 2030 г. Следует отметить, что отраслевая государственная программа в сфере туризма существует в регионе с 2016 г.

Результаты реализации государственной программы оказывают влияние на достижение национальной цели РФ «Возможности для самореализации и развития талантов/Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности».

Паспортом государственной программы установлены следующие цели:

– создание условий для увеличения числа туристических поездок по территории Владимирской области – данная цель достигается посредством следующих показателей: «Число туристских поездок», «Туристский поток (по числу туристских поездок)»;

¹ Информация об эффективности реализации государственных программ Владимирской области в 2022 году. Режим доступа: https://economy.avo.ru/documents/33326/0/2022_Сводный+годовой+доклад.pdf/f65b57e1-9fb9-3аса-4ff6-df01d28840c6?t=1690186911146 (дата обращения: 15.10.2024).

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

Структура программы «Развитие туризма во Владимирской области» в равном соотношении включает проектную и процессную части. Из них проектная часть представлена региональным проектом, входящим в состав федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры (Владимирская область)», и 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».

Особенности проектного управления в органах государственной власти всех уровней являются схожими с особенностями новой системы управления государственными программами, так как последняя выстраивалась непосредственно под принципы проектного управления. Рассмотрим отличительные черты проекта на примере регионального проекта, входящего в состав федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры (Владимирская область)».

1. Основным документом проекта является его паспорт, фиксирующий главные параметры проекта: цели, показатели, результаты, финансовое обеспечение, план мероприятий. В паспорте зафиксированы две цели и по одному показателю (к каждой цели), характеризующему их достижение. На достижение первой цели «Граждане обеспечены современной туристической инфраструктурой» направлен показатель «Количество общественных инициатив, направленных на развитие туризма», на достижение второй цели «Создана и внедрена система поддержки, направленная на развитие внутреннего туризма, обеспечивающая прирост количества туристических поездок, в том числе для детей» – показатель «Количество предпринимательских инициатив, направленных на развитие туризма, обеспеченных грантовой поддержкой». Достижение первой цели и ее показателя обеспечивается посредством выполнения двух результатов, на достижение второй цели и ее показателя – трех. Всего предусмотрено 42 контрольные точки (реперные точки) – конкретных проверяемых промежуточных результатов проекта, которые должны появиться в установленный срок.

Паспортом закреплены исполнители, ответственные за достижение результатов, исполнение выделенного на данные результаты финансового обеспечения – «прослеживается» нацеленность на результат, понятны все действия ответственного исполнителя по его достижению.

Руководителем рассматриваемого проекта, обладающим персональной ответственностью за достижение общественно значимых результатов, выполнение задач, показателей и результатов, указанных в паспорте проекта, является Министр предпринимательства и туризма Владимирской области, а Администратором, выполняющим функции обеспечения коммуникации в проекте, документооборот, разработку плана реализации проекта и его мониторинга, – его заместитель.

2. Планирование – ключевая составляющая проектного управления. Посредством составления плана мероприятий по реализации проекта легко выстроить подробную траекторию достижения поставленных целей: регламентированы все действия участников проекта (что, когда, как необходимо выполнить). Имеются ясность, предсказуемость, понимание цели.

3. Гибкость проектного управления. Предусмотрена возможность внесения изменений в планы мероприятий, проектная команда (участники проекта) могут управлять приоритетностью выполнения мероприятий и задач, исходя из уровня потребности в них в определенный промежуток времени.

4. Упрощенное межведомственное взаимодействие. Руководитель проекта наделен полномочиями по принятию решений в рамках своих компетенций и действий, направленных на достижение целевых параметров в рамках реализации проекта.

5. Управление рисками проекта. Успешная реализация проекта предполагает контроль реализации утвержденных планов и достижение целевых параметров проектов. Инструментом идентификации риска является отчет о ходе реализации проекта. Результатом анализа отчетной информации выступает перечень наступивших и прогнозируемых рисков сценариев, которые градируются по уровням и требуют формирования мер реагирования с указанием ответственных лиц за их реализацию. Дополнительно

инструмент управления рисками предполагает алгоритм эскалирования, который даст участникам проектной деятельности понимание в каких случаях и по каким вопросам, а также как необходимо эскалировать риски и проблемы, доносить свои потребности.

6. Система мотивации. В паспорте проекта закреплены цели, показатели, результаты, финансовое обеспечение, план мероприятий, по достижении которых проектная команда может получить «проектные бонусы».

Учитывая вышеизложенное, для решения в рамках временных и ресурсных ограничений задач, поставленных высшим руководством страны перед органами исполнительной власти, целесообразно развитие туристской отрасли РФ с учетом формирования перспективного финансового плана сразу на 6 лет осуществлять, основываясь на принципах проектного управления. Проектное управление как новация в составе инструментов государственного управления получило высокую оценку Президентом РФ в рамках Послания Федеральному Собранию РФ².

Вместе с тем дискуссии в части особенностей реализации туристской политики занимают ведущее место в рамках проведения конференций различного уровня. Актуальным является рассмотрение мероприятий по проведению самих конференций как инструмента по стимулированию роста туристического потока на площадки их проведения [9].

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

На основе результатов теоретического и эмпирического анализа авторами предлагается дополнение перечня вышеуказанных признаков проекта таким признаком, как «получение обратной связи от гражданского общества». Данный признак можно рассматривать применительно к совокупности проектов, например, к национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства», состоящему из трех федеральных проектов, и к отдельному проекту, например, федеральному проекту «Развитие туристской инфраструктуры». Данное дополнение полностью соотносится с рассмотренными результатами и особенностями проектного управления в государственном управлении.

Отдельной проблемой выступает определение места национальных проектов в системе документов стратегического планирования социально-экономического развития России. В настоящее время невозможно однозначно обеспечить выстраивание взаимосвязанной структуры целевых параметров всех документов стратегического планирования – стратегий, прогнозов, программ. Изначально встраивание национальных проектов в структуру государственных программ осуществлялось исходя из фактора осуществления финансирования всех мероприятий через государственные программы. Соответственно, финансовое обеспечение проектов было встроено, но целевые параметры остались вне внимания методологов. Последствием этого является несогласованность, а в некоторых случаях и прямое дублирование целевых параметров проектов и государственных программ, в состав которых данные проекты были включены (данную коллизию иллюстрирует название цели и обеспечивающих ее достижение показателей, представленных в табл. 2).

Таблица 2

Целевые показатели государственной программы и регионального проекта, входящего в состав федерального проекта, реализующиеся на территории Владимирской области

Государственная программа Владимирской области «Развитие туризма»/Tourism Development state program (the Vladimir Region)	Региональный проект «Развитие туристической инфраструктуры (Владимирская область)»/Tourist Infrastructure Development regional project (the Vladimir Region)
Цель – создание и внедрение системы поддержки общественных инициатив, направленных на развитие внутреннего туризма	
– количество общественных инициатив, направленных на развитие туризма, обеспеченных грантовой поддержкой; – количество проведенных исследований, разработка Стратегии развития туризма Владимирской области (нарастающим итогом)	– количество общественных инициатив, направленных на развитие туризма

Составлено авторами по материалам исследования

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/73585> (дата обращения: 15.10.2024).

Следствием дублирования усилий имеют место неэффективная трата ресурсов (финансовых, кадровых и др.) и падение эффективности реализации государственной программы (дублирующиеся недостигнутые показатели в двойне понижают государственную программу в рейтинге таких программ за отчетный период, что не позволяет объективно оценить эффективность реализации программы). В такой ситуации, а также с учетом перехода России к новой модели социально-экономического развития – модели «больших вызовов» – посредством постановки национальных целей, обеспеченных соответствующими национальными проектами (декомпозирующиеся на федеральные и региональные), требуется определение позиции национальных проектов в сфере стратегического планирования.

В настоящее время законодательство о стратегическом планировании в РФ не содержит указаний на национальные проекты (и иные проекты) в качестве документов стратегического планирования, что приводит к неоднозначности в понимании данного инструмента государственного управления: либо это альтернатива существующим документам стратегического планирования, либо «каркас» целеуказания, планируемый далее к расширению и детализации. В связи с этим предлагается встраивание и введение в правовые рамки таких документов стратегического планирования, как «национальный проект», «федеральный проект», «региональный проект», «муниципальный проект» (включая и их содержание). В рамках определения места национальных проектов, входящих в их состав федеральных, региональных, а также муниципальных проектов предполагается их отнесение к документам планирования и программирования (документы стратегического планирования «третьего уровня»). Обоснование указанной позиции основывается на учете особенностей финансирования реализации национальных проектов, федеральных проектов, региональных проектов, а также муниципальных проектов посредством включения расходов на них в программы соответствующего уровня (государственные и муниципальные), как уже ранее было отмечено, которые относятся к документам программирования.

В контексте обеспечения согласованности параметров проектов и государственных программ, а также достижения установленных целевых параметров (целей, общественно значимых результатов, показателей, результатов, кассового исполнения, сроков реализации работ и др.) требуется выстроить четкую иерархию данных инструментов управления, не допустив размывания ответственности.

Следует акцентировать внимание на отражении в содержании категории «Персональная ответственность» только сущностной характеристики – уровня достижения национального проекта на территории соответствующего субъекта РФ, а также уровня достижения его параметров, определения конкретных мер ответственности данная категория не предполагает. Это обстоятельство не позволяет провести учет характера и степени общественной опасности действий должностного лица в целях последующего определения соответствующей меры пресечения.

В настоящее время уже отмечаются отклонения по созданию проектов туристского центра Муром и Суздаля: мероприятия не реализованы в полной мере по причине позднего срока заключения контрактов. Их завершение будет осуществлено только в следующем финансовом году. В рамках ввода в эксплуатацию 129 ед. номеров в модульных некапитальных средствах размещения на территории Владимирской области средства до индивидуальных предпринимателей, участвующих в реализации мероприятий, доведены только в IV квартале 2023 г., что не позволило осуществить работы в рамках 2023 г. и повлекло перенос реализации мероприятий на 2024 г.

В связи с этим является очевидной необходимость совершенствования мер ответственности в отношении должностных лиц на рассматриваемом стратегическом направлении. По мнению авторов, в первую очередь необходимо внести соответствующие изменения в части высшего исполнительного органа субъекта РФ (в статью 29 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»), а также дополнить Положение об организации проектной деятельности (на федеральном уровне) пунктом о наложении дисциплинарного взыскания на руководителей проектов в связи с недостижением целевых параметров проектов³.

Данное предложение обосновывается объективной потребностью в нормативно определенной приоритизации национальных проектов по отношению к другим документам стратегического планирования субъектов РФ, их ранжированию и согласованию между собой в целях исключения дублирования

³ Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=9AjLRQ&base=LAW&n=471106&dst=100953&fld=134#vei0yUUU5Dv4kKcc> (дата обращения: 15.10.2024).

идентичных и аналогичных мероприятий для достижения сходных задач в стратегических документах региона, минимизации риска неэффективного расходования предусмотренного финансового обеспечения, нарушения сроков реализации.

Имеет место и взаимосвязанная с аспектом ответственности проблема обеспечения эффективного исполнения бюджетных ассигнований, предусмотренных на реализацию проектов и государственных программ. В 2019 г. увеличен объем межбюджетных трансфертов субъектам РФ из федерального бюджета (примерный уровень – на 60 %), обусловленный наращиванием объема софинансирования мероприятий в рамках реализации национальных проектов⁴. Расширение спектра обязательств региональных органов власти позволяет констатировать усложнение механизмов последующего сопровождения и администрирования расходования средств федеральной финансовой поддержки главными распорядителями бюджетных средств субъектов РФ. Иллюстрирует данное утверждение уже упомянутое доведение средств до исполнителей мероприятий по вводу в эксплуатацию 129 ед. номеров в модульных некапитальных средствах размещения.

Одним из механизмов обеспечения более детального планирования и мониторинга расходования бюджетных средств является совершенствование правового обеспечения в части детализации на обозначенную проблему. Следует рассмотреть вопрос о внесении изменений в части усиления санкций за нарушение порядка и/или условий предоставления межбюджетных трансфертов посредством введения ответственности должностных лиц за невыполнение условий предоставления межбюджетного трансферта по кодам направлений расходов по целевым статьям расходов на реализацию национальных проектов, в целях финансового обеспечения (софинансирования) которых предоставляются межбюджетные трансферты. Данные изменения предусматриваются в рамках ст. 15.15.3, Кодекса РФ об административных правонарушениях⁵.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

По итогам рассмотрения особенностей организации процесса управления развитием туристской индустрии во Владимирской области следует отметить интенсивное развитие проектного управления. В настоящее время проектные принципы охватили и реализацию государственных программ, которые включают проектную и процессные части.

Проектный подход позволяет выстроить эффективную стратегию достижения социально-экономических целей с учетом постоянно изменяющихся условий в пределах муниципального образования, региона, страны в целом. Особое значение проектный подход приобретает в период нестабильных и кризисных ситуаций, которые требуют адаптации и приоритизации целей и результатов национального развития страны. На основании рассмотренных особенностей важен выбор методологии, максимально отвечающей заявленным требованиям всех заинтересованных сторон и условиям макроэкономической ситуации в отношении экономики России (что подтверждается введением особых условий реализации государственных программ и проектов в 2022 г.)⁶.

Программно-проектный подход позволяет определить единые правила наследования и декомпозиции целевых параметров, что впоследствии обеспечивает возможность мониторинга достижения приоритетов Президента РФ в туристической сфере. Важность данного подхода заключается также в формировании особой административной культуры, благоприятствующей инновациям, что является одним из элементов государственной политики по управлению туристской индустрией. Системность применения программно-проектного подхода, совместное взаимодействие всех экономических субъектов в этой части позволят трансформировать текущую модель государственного управления туристической отраслью в ответ на новые вызовы.

⁴ О проекте федерального бюджета на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов. Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/Mx8Gu56tjeWG4ASfKY9ySRLHs1uCCP8z.pdf> (дата обращения: 15.10.2024).

⁵ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=490133&dst=100001#5qIj3VUmwfYmZEw> (дата обращения: 15.10.2024).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2022 г. № 628 «Об особенностях реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов, ведомственных проектов и региональных проектов в условиях геополитического и санкционного давления на развитие российской экономики». Режим доступа: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=414294&dst=100001#Gkz3VUWgGSA0zRo> (дата обращения: 15.10.2024).

Список литературы

1. Черкасова И.И. Регулирование регионального туристского рынка на основе совершенствования организационно-качественных параметров. Дис. ... д-р экон. наук: 08.00.05. СПб: Санкт-Петербургский государственный университет; 2007. 392 с.
2. Афонин С.Е., Осипов В.С. Основные результаты 20-летнего инновационного развития российских регионов. E-Management. 2023;4(6):41–52. <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2023-6-4-41-52>
3. Аврамчикова Н.Т., Иванов А.С. Ресурсный потенциал региона: структура и эффективность использования. E-Management. 2022;4(5):54–63. <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2022-5-4-54-63>
4. Бушневая Ю.И. Проблемы декомпозиции показателей Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации в региональной экономической политике. Общество: политика, экономика, право. 2023;6(119):118–124. <https://doi.org/10.24158/pep.2023.6.16>
5. Афанасьев К.С., Степанова Е.С. Проектный менеджмент в государственном управлении: между стандартами и административными регламентами. В кн.: Актуальные проблемы менеджмента: повышение стратегической устойчивости регионов и предприятий: материалы Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 20 ноября 2020 г. СПб: Скифия-принт; 2021. С. 182–187.
6. Гегедюш Н.С., Мамлина Е.А. Правовые и организационные аспекты повышения уровня проектной компетентности муниципальных служащих. Вестник Поволжского института управления. 2022;3(22):4–13.
7. Дерен И.И., Земляникина А.Д. Факторы формирования туристских потоков в условиях современного развития туризма в Российской Федерации. Вестник университета. 2024;3:40–53. <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2024-3-40-53>
8. Родичева В.С. Организация проектной деятельности в органах государственной власти. Общество, экономика, управление. 2024;2(9):12–17.
9. Кузнецов Ю.В., Дерен И.И. Экономическая роль международных конференций в обмене научно-практическим опытом. Вестник Национальной академии туризма. 2018;2(46):83–85.

References

1. Cherkasova I.I. Regulating regional tourist market on the basis of improving organizational and qualitative parameters. Dis. ... Dr. Sci. (Econ.): 08.00.05. St. Petersburg: St. Petersburg State University; 2007. 392 p. (In Russian).
2. Afonin S.E., Osipov V.S. Main results of the 20-year innovative development of the Russian regions. E-Management. 2023;4(6):41–52. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2023-6-4-41-52>
3. Avramchikova N.T., Ivanov D.S. Resource potential of the region: structure and efficiency of use. E-Management. 2022;4(5):54–63. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/2658-3445-2022-5-4-54-63>
4. Bushenova Yu.I. The problems of decomposition of indicators in the Unified Plan for Achieving National Development Goals of the Russian Federation in regional economic policy. Society: Politics, Economics, Law. 2023;6(119):118–124. (In Russian). <https://doi.org/10.24158/pep.2023.6.16>
5. Afanasiev K.S., Stepanova E.S. Project management in public administration: between standards and administrative regulations. In: Current management issues: Improving the strategic sustainability of regions and enterprises: Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, St. Petersburg, November 20, 2020. St. Petersburg: Skifiya-print; 2021. Pp. 182–187. (In Russian).
6. Gegedyush N.S., Mamlina E.A. Legal and organizational aspects of increasing the level of project competence of municipal employees. Bulletin of the Volga Institute of Management. 2022;3(22):4–13. (In Russian).
7. Deren I.I., Zemlyanikina A.D. Factors of forming tourist flows in modern development of tourism in the Russian Federation. Vestnik universiteta. 2024;3:40–53. (In Russian). <https://doi.org/10.26425/1816-4277-2024-3-40-53>
8. Rodicheva V.S. Organization of project activities in public authorities. Society, economy, management. 2024;2(9):12–17. (In Russian).
9. Kuznetsov Yu.V., Deren I.I. Economic role of international conferences in the exchange of scientific and practical experience. Bulletin of the National Academy of Tourism. 2018;2(46):83–85. (In Russian).