

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-1-2

Проблемы государственного управления в туристской отрасли России

А.В. Вершинина, Е.Р. Орлова

Аннотация. Статья посвящена исследованию способов управления туристской отраслью в масштабах страны. В качестве примера рассматривается Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)». Методологическая база исследования представлена положениями теории и практики программно-целевого управления в государственном секторе. При проведении исследования задействован широкий спектр количественных и качественных методов анализа, применены ретроспективный, структурно-функциональный и системный подходы. Сделаны попытки оценить ход и предварительные итоги реализации Программы на основе данных государственной статистики, Федерального казначейства, Федерального агентства по туризму. В результате критического анализа Программы обоснован ряд положений. Сделаны выводы о недостаточной системности Программы. Показано, что изначально были предусмотрены завышенные показатели результативности, которые впоследствии неоднократно пересматривались. Установлено, что методика оценки результативности Программы оперирует не связанными между собой показателями, в числе которых «инвестиции в основной капитал». Доказана несостоятельность содержащейся в Программе методики оценки социально-экономической эффективности ввиду нарушений алгоритмов экономических расчетов. Выявлена необходимость привлечения специалистов для разработки законодательства в области планирования и оценки крупномасштабных мероприятий. Представляется важным продолжить исследования в части разработки методов оценки общественных и мультипликативных эффектов в туристской отрасли, совершенствовать методы экономических измерений в этой комплексной сфере экономики, а также оценить итоги исполнения Программы по окончании 2018 г.

Ключевые слова: туристская отрасль, государственная программа, результативность, оценка эффективности, проект.

JEL Classification: L83, O22, H54

Финансирование. Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научных проектов № 16-06-00098 «Системный анализ, моделирование и оценка инвестиционного потенциала отраслей экономики России (на примере туристской отрасли)», № 17-06-00058 «Анализ проблем оценки российских инновационных проектов с учетом отраслевой и территориальной специфики».

Дата поступления статьи: 6 декабря 2018 г.

Ссылка для цитирования: Вершинина А.В., Орлова Е.Р. Проблемы государственного управления в туристской отрасли России // Управленец. 2019. Т. 10. № 1. С. 16–27. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-1-2.

ВВЕДЕНИЕ

Многочисленные экономические исследования говорят о том, что туристская отрасль способна оказать значительное влияние на экономику как всей страны [Бочарова, Орлова, Мельник, 2015], так и ее регионов [Болдырева, Бадаев, 2015; Ивушкина и др., 2016]. Развитие отрасли может стимулировать десятки смежных отраслей, создавать новые рабочие места, содействовать развитию территорий [Маркова, 2010; Buletova et al., 2015], малого и среднего бизнеса [Battistella et al., 2018] и повышению качества жизни местного населения [Ibanescu et al., 2018].

В настоящее время в нашей стране потенциальные возможности для развития туризма, определяемые как богатством природно-географических условий (см., например: [Безруких и др., 2016; Бибаева, 2018]), так и наличием большого количества памятников истории и культуры, реализованы не полностью [Александрова, Аигина, 2016].

Развитие туристской отрасли в нашей стране могло бы принести существенный вклад в экономический рост [Бочарова, Орлова, Мельник, 2015; Ozturk, 2016] и в создание благоприятных условий для отдыха и восстановления россиян.

Правительство РФ, заботясь о благосостоянии граждан, ясно осознает многогранную пользу развития туризма – того, что туризм может стать важной отраслью, которая послужит реструктуризации и развитию отечественной экономики и социальной сферы. Очевидно, что

для решения этой непростой задачи нужны продуманные организационные мероприятия и инвестиции, поэтому разработана, принята и действует Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» (далее – Программа). В данной статье имеется в виду последняя действующая редакция¹ на момент написания статьи, если явно не указано иное.

Цель исследования заключается в анализе подходов к оценке эффективности туристского комплекса России и конкретных мероприятий, предусмотренных Федеральной целевой программой. Для достижения поставленной цели предполагается решение следующих задач: анализ текста Программы, декомпозиция комплекса предлагаемых мер и описание основных результатов, анализ релевантности критериев оценки результативности и эффективности отдельных мероприятий и Программы в целом, исследование применимости методики оценки.

Программа определяет ряд мероприятий, направленных на повышение конкурентоспособности [Popescu et al., 2018] отечественного туристского рынка, путем решения трех важнейших задач: 1) количественного увеличения туристского комплекса РФ; 2) улучшения качества услуг; 3) рекламы туристических возможностей России на внутреннем и международном рынке. Формальная цель

¹ О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»: постановление Правительства РФ от 2 августа 2011 г. № 644 (в ред. постановления Правительства РФ от 7 февраля 2018 г. № 117).

Программы зафиксирована в ее Паспорте и звучит так: «повышение конкурентоспособности туристского рынка Российской Федерации, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах». В Программе формулируются целевые показатели и индикаторы, позволяющие контролировать эффективность реализуемых мероприятий, и, по мнению составителей Программы, они же должны фиксировать достижение конечных результатов в целом.

В Программе указан способ достижения заявленных целей – «применение программно-целевого метода и механизмов государственно-частного партнерства»¹. Из нескольких сценариев выбирается оптимальный, а именно, «развитие туристской инфраструктуры ограниченного числа субъектов Российской Федерации, наиболее перспективных с точки зрения развития внутреннего и въездного туризма, с использованием кластерного подхода»².

В соответствии с Программой (в ее первоначальной версии³) Правительство планировало потратить на развитие потенциала туристско-рекреационных территорий России до 121 млрд р. из федерального бюджета. Если бы эти средства действительно были выделены в полном объеме и вложены в эффективные проекты, то шанс для нашей страны к 2020 г. войти в первую десятку стран, наиболее привлекательных для туристов (как это сформулировано в самой Программе⁴), был бы более вероятным. Прошедшее с момента принятия Программы время показало, что достижение этой цели пока вряд ли возможно, несмотря на успехи в данной области.

Представляется весьма интересным исследовать предлагаемые Правительством механизмы для управления развитием отрасли [Александрова, 2014, 2017; Александрова, Владимиров, 2016] и подходы к оценке общественной эффективности с позиций государства. По нашему мнению, Программа содержит недоработки, которые раскрываются в данной статье. Кроме того, мы постарались подвести некоторые предварительные итоги, учитывая проведение заключительного этапа реализации Программы.

ПРОГРАММА О МЕХАНИЗМЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Согласно Программе основным методом финансирования роста туризма должно стать совместное финансирование туристических объектов и связанных с ними отраслей со стороны государства, с одной стороны, и частного бизнеса – с другой. Государственно-частное партнерство предполагает, что выделение средств будет осуществляться по следующей схеме: частный бизнес предлагает проект или группу проектов в составе какого-либо ре-

гионального туристического кластера по созданию или реконструкции объекта обслуживания туристов. Государство берет на себя финансирование развития транспортно-технической инфраструктуры, необходимой для реализации данного проекта, а также частичную компенсацию суммы процентов по целевым займам инвесторов. Пропорции финансирования таковы, что бизнес вкладывает большую сумму (и берет на себя коммерческие риски), государство, соответственно, меньшую – в доле до 0,31⁵, которая, в свою очередь, делится на части, финансируемые из федеральных средств, из бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов. Естественно, не каждый проект имеет право на участие в софинансировании со стороны государства, а только такой, который удовлетворяет ряду критериев, изложенных в Программе.

В свою очередь, государство также заинтересовано в реализации проектов, ожидая увеличения поступлений налоговых платежей как от функционирования туристического объекта самого проекта, так и дополнительно от предприятий в смежных отраслях, появления которых можно ожидать в данном регионе с учетом мультипликативного эффекта, свойственного данной отрасли. Государство также рассчитывает, что в результате деятельности по Программе будут решаться социальные проблемы роста занятости и повышения благосостояния граждан.

ЦЕЛЕВЫЕ ИНДИКАТОРЫ И ПОКАЗАТЕЛИ ПРОГРАММЫ

Программа содержит характеристику проблем, стоящих перед туристской отраслью, описывает предлагаемые решения, устанавливает количественные целевые показатели, перечисляет проекты и устанавливает объемы их финансирования, а также предлагает методики отбора проектов и оценки результативности выполнения самой Программы.

Обратимся к самому началу Программы – к ее «Паспорту». Поскольку необходимо определить, каким образом будет фиксироваться достижение заявленной цели – «повышение конкурентоспособности»⁶, вводятся следующие «основные целевые индикаторы и показатели»:

- количество российских и иностранных граждан, размещенных в гостиницах и т.п. местах коллективного размещения,
- площадь номерного фонда и количество койко-мест,
- количество занятых в гостиницах и турфирмах,
- объем платных услуг гостиниц и турфирм,
- инвестиции в основной капитал средств размещения.

По мнению разработчиков Программы, данные количественные индикаторы могут послужить базой для оценки того, насколько полно были достигнуты конечные

⁵ Приложение №8 к Программе, пункт 11, абзац 5. В то же время в Программе указывается и другая пропорция: «Коэффициент финансового участия государства в реализации Программы равен 0,26» (раздел VI, абзац 12).

⁶ На наш взгляд, данная формулировка слабо подходит для целевой программы, поскольку достижение такой цели весьма неопределенно, а его фиксация представляет трудности. Например, место РФ в международном рейтинге туристской конкурентоспособности уже повысилось, но вряд ли можно считать Программу выполненной.

¹ Раздел I, абзац 32.

² Раздел I, Абзац 38. Предусмотрено к реализации 56 проектов/кластеров в 40 регионах (подсчитано авторами по тексту Программы).

³ О федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»: постановление Правительства РФ от 2 августа 2011 г. № 644.

⁴ Раздел I, абзацы 18, 19.

результаты Программы. В разделе Паспорта «Ожидаемые конечные результаты реализации Программы и показатели социально-экономической эффективности» сделана попытка описать развернуто *на качественном уровне* ожидаемое улучшенное состояние в туристской отрасли и одновременно придать этим описаниям *количественные характеристики*. Соответствие качественных и количественных результатов мы представили в табл. 1.

Систематизация данных Паспорта Программы в виде таблицы делает их анализ более технологичным и позволяет сопоставить разнородную информацию, приведенную в документе сплошным текстом. При попытке проанализировать эти данные можно отметить весьма слабую связь между описанием целевого состояния и единственным количественным показателем, предлагаемым для его оценки. Если и есть некая связь между ростом инвестиций в основной капитал средств размещения и созданием «сети конкурентоспособных» туристических кластеров, которые являются «точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса» (п. 1 табл. 1), то все же сам по себе рост капитальных вложений в гостиницы крайне скудно и явно недостаточно характеризует достижение столь комплексно описанного результата. Примерно то же можно сказать и об «удовлетворении потребностей различных категорий граждан Российской Федерации в активном и полноценном отдыхе, укреплении здоровья, приобщении к культурным ценностям», которое пытаются охарактеризовать количеством граждан, остановившихся в гостиницах (п. 2 табл. 1) [Rodella et al., 2017]. При этом в Программе не уточняется, как можно было бы оценить

названные социальные результаты, а именно, степень удовлетворенности граждан из различных слоев в таких действительно сложно оцениваемых и нечетких категориях, как «полноценный отдых», «укрепление здоровья», «приобщение к культурным ценностям». Отметим также, что граждане, приехавшие в командировку или по делам и остановившиеся в гостинице, не являются «отдыхающими» (но при этом являются туристами, а точнее, посетителями, в терминологии ЮНВТО¹).

Вызывает некоторые сомнения оптимистическая оценка Программы по росту производительности труда в туристской отрасли – при относительно небольшом увеличении численности работающих (п. 3 табл. 1) объем услуг должен вырасти вдвое (п. 4 табл. 1). Аналогичные вопросы возникают при сопоставлении целевых показателей по п. 1 и 5 табл. 1: число иностранцев должно вырасти гораздо больше (на 140%), чем может вырасти номерной фонд (запланирован рост площадей номерного фонда на 14,8% и количества койко-мест на 13,6%²). Сложно предположить, как можно было бы достичь таких результатов.

И несмотря на то что по последним двум пунктам табл. 1 связь результатов и показателей прослеживается более ясно (действительно, при росте объема доходов увеличатся бюджетные поступления, а приток иностранных туристов увеличит ВВП [Ozturk, 2016]), все же позволим себе высказать наше мнение, что определение «показателей социально-экономической эффективности», на которое претендует Программа, не состоялось.

¹ ЮНВТО – Всемирная туристская организация (UNWTO – United Nations World Tourism Organization). URL: <http://www.unwto.org>.

² Приложение № 1 к Программе, пункты 3, 5 таблицы.

Таблица 1 – Ожидаемые конечные результаты реализации Программы и показатели социально-экономической эффективности (по Паспорту Программы)

Описание конечных результатов	Количественный показатель	Рост количественного показателя по сравнению с 2010 г.
1. Создание в различных субъектах РФ сети конкурентоспособных туристско-рекреационных и автотуристских кластеров, которые станут точками развития регионов и межрегиональных связей, активизировав вокруг себя развитие малого и среднего бизнеса	Рост инвестиций в основной капитал средств размещения	На 26%
2. Удовлетворение потребностей различных категорий граждан РФ в активном и полноценном отдыхе, укреплении здоровья, приобщении к культурным ценностям	Рост численности граждан РФ, размещенных в коллективных средствах размещения	На 20%
3. Повышение уровня занятости населения за счет создания дополнительных рабочих мест в сфере туризма	Увеличение количества работающих: в коллективных средствах размещения; в туристских фирмах	На 10% На 17%
4. Увеличение доходов бюджетов бюджетной системы РФ за счет увеличения объема производства услуг в туристской отрасли	Увеличение объема: платных услуг гостиниц и т.п. средств размещения; платных туристских услуг	В 1,9 раза В 2 раза
5. Рост валового внутреннего продукта и улучшение платежного баланса страны	Рост численности иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения	В 2,4 раза

Кроме того, в Программе изначально были заданы излишне оптимистичные численные значения для целевых показателей, впоследствии их пришлось пересмотреть. Во-первых, существенно (почти в 3 раза) сократилось финансирование Программы в целом – с 332 млрд до 120,7 млрд р.¹ Сравнение сумм финансирования в редакциях Программы от 2 августа 2011 г. и от 7 февраля 2018 г. представлено в табл. 2.

Видно, что суммарное финансирование со стороны государства сократилось почти в 3,5 раза: со 121 млрд до 35,1 млрд р. Трудно судить об этой ситуации без тщательного анализа фактических данных, но можно предположить, что причинами подобных изменений могли быть две действующие одновременно тенденции: неспособность бизнеса предложить и обеспечить частными вложениями необходимый объем коммерческих проектов, а также необходимость сокращения расходов бюджета со стороны государства.

Во-вторых, количественные показатели за время существования Программы также пришлось корректировать, по всей видимости, чтобы сделать ее выполнение более реальным (табл. 3).

Насколько выполнимы скорректированные показатели, покажет дальнейший анализ.

¹ Анализ данных Федерального казначейства показал, что средства по Программе в целом выделялись от 92–93% (в 2011–2012 гг.) до 99,4–99,9% (в 2013–2017 гг.) от плана по ежегодной бюджетной росписи (с учетом изменений). URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/>.

ОЦЕНКА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОГРАММЫ

С точки зрения методологии Программа оперирует рядом практически не связанных терминов, что мало способствует реальному прогрессу нашей страны в сфере развития туристской отрасли. Интерес для нашего исследования представляет оценка общественной пользы и эффективности Программы для народного хозяйства. Рассмотрим, какую методику предлагает данный документ.

Приложение №8 Программы называется «Методика оценки результативности и эффективности федеральной целевой программы “Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)”» (далее – Методика). Пункт 1 определяет предметы Методики: вводится порядок оценки результативности Программы и ее социально-экономической эффективности, предусмотрен ежегодный мониторинг результативности. При этом результативность предполагается оценивать по степени достижения целевых индикаторов и показателей.

Пункты 2–5 излагают методику количественной оценки результативности Программы в процентах.

В пункте 2 Методики приводится формула для расчета оценки результативности Программы по задачам. Напомним, что задач в Программе – три. Заявляется, что в каждой задаче результативность по показателю определяется делением фактического значения за отчетный год на запланированное и переводом полученного отношения в проценты. Очевидно, речь идет о некоторых числовых

Таблица 2 – Объемы финансирования Программы на 2011–2018 годы (в ценах соответствующих лет)

Объем и источники финансирования	Редакция от 2 августа 2011 г. (недействующая)		Редакция от 7 февраля 2018 г. (действующая)	
	Сумма, млрд р.	Доля, %	Сумма, млрд р.	Доля, %
Общий объем финансирования	332	100,0	120,7	100,0
В том числе:				
• за счет средств федерального бюджета	96	28,9	26,7	22,1
• за счет средств бюджетов субъектов РФ	25	7,5	8,4	7,0
• за счет средств внебюджетных источников	211	63,6	85,6	70,9

Таблица 3 – Изменения значений целевых индикаторов и показателей Программы относительно 2010 г.

Показатель	Редакция от 2 августа 2011 г. (недействующая)	Редакция от 7 февраля 2018 г. (действующая)
Рост инвестиций в основной капитал средств размещения	В 1,9 раза	На 26%
Рост численности граждан РФ, размещенных в коллективных средствах размещения	В 1,5 раза	На 20%
Увеличение количества работающих:		
• в коллективных средствах размещения	На 41%	На 10%
• в туристских фирмах	На 51%	На 17%
Увеличение объема платных туристских услуг	В 4,7 раза	В 2 раза
Увеличение объема платных услуг гостиниц и т.п. средств размещения	В 4,3 раза	В 1,9 раз
Рост численности иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения	В 6,4 раза	В 2,4 раза

величинах. Но при этом в Программе *не предусмотрены* числовые показатели в разбивке по годам и по задачам. Согласно Приложению №2 в числовой форме заявлены только «основные результаты» для мероприятий по задаче 1 (развитие туристского комплекса). Хотя в состав основных результатов входят некоторые величины, сходные с индикаторами и показателями из Приложения №1 (в формулировках вида «создано ... дополнительных рабочих мест»; «увеличен туристский поток на ... туристов в год»), но эти величины не соответствуют конкретным индикаторам/показателям и не имеют привязки к годовым периодам.

Для задач 2 и 3 (повышение качества услуг и продвижение на рынках) все результаты описаны только качественно, и в формулу их подставить нельзя¹. Таким образом, становится ясно, что выполнить расчеты по формуле в пункте 2 невозможно.

Авторы отмечают весьма небрежное обращение составителей Методики с формулами. Результат вычисления по пунктам 2 и 3 обозначен одной и той же буквой, но при этом порядковый индекс переменной имеет разное значение. Результат из пункта 2 игнорируется, хотя его можно было подставить в состав формулы пункта 3. В пункте 3 не указан индекс суммирования, неверно обозначены индексы у входящих в формулу элементов и даже не все эти элементы определены. В пункте 4 забыли поставить знак суммирования.

Вернемся к Методике: к формуле в пункте 3, скорее всего, надо добавить индекс суммирования «по n » и заменить K_{mi} на K_{ni} , иначе, как легко показать, постоянные множители выносятся за знак суммы и пропадает смысл весовых коэффициентов. С учетом замечаний по пункту 2 данная формула также неработоспособна.

Пункт 4 дает интегральную оценку результативности всей Программы, но даже добавив в итоговую формулу пропущенный знак суммирования, мы не сможем задействовать предусмотренный весовой коэффициент: как уже указывалось, складывать надо будет от 1 до 1.

В пункте 5 упоминается, что значения весовых коэффициентов будут определены «задним числом».

Несмотря на указанные выше ошибки, все-таки существует формула, сводящая группу фактических результатов к одному показателю (при всей дискуссионности такой свертки). Правая часть этой формулы совпадает с той, что приведена в пункте 3, но левую часть надо так и обозначить – результативность Программы (без упоминания i -й задачи).

Для вычисления результативности Программы в целом есть набор из девяти индикаторов и показателей, заданных по годам, они приведены в Приложении №1.

Заметим, что наличие в числе показателей такого как «инвестиции в основной капитал» свидетельствует о продолжении использования традиций экстенсивного ведения хозяйства: чем больше «освоено средств», тем

¹ В Программе не предусмотрены никакие способы оценки степени достижения результатов, которые описаны качественно, как например, «оптимизирована система...», «активизация работы...».

автоматически лучше результативность Программы – типичный затратный подход.

Как показывает практика, Ростуризм использует вариант именно этой формулы в своих официальных отчетах².

Итак, в итоговой формуле, по замыслу составителей, должна учитываться степень достижения результатов, выраженная как отношение факта к плану по отдельным количественным показателям, которые со своими весовыми коэффициентами затем интегрируются в единый сводный показатель. Предполагается, что значения этих весовых коэффициентов будут определены *позднее* членами координационного совета Программы экспертным методом. Очевидно, что, во-первых, подобная свертка отдельных разнородных результатов в единственный относительный показатель выполнения всей Программы в целом нивелирует комплексные задачи и результаты, которые в ней декларируются. А во-вторых, назначение весов постфактум открывает возможности «добиваться» улучшения этого самого результата.

На сайте Ростуризма выложены файлы с результатами, например, за 2014 и 2015 гг.³, а также за 2016 г.⁴ Анализ показывает, что основной вклад в итоговую оценку вносит именно затратная часть – инвестиции в основной капитал. В примечании к Приложению №1 указывается, что источником данных выступает Росстат. Но индикаторы и показатели по всей стране не отражают результатов собственно проектов Программы.

ОЦЕНКА СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОГРАММЫ

Большое количество вопросов вызывает также текст начиная с пункта 6 Методики. Заявляется, что в этой части излагается методика оценки социально-экономической эффективности Программы «по количественным и качественным показателям бюджетной, коммерческой и общественной эффективности». Количественно эти показатели обозначены в абзацах 10–12 раздела VI в абсолютных стоимостных значениях интегральных эффектов (общественного, коммерческого и бюджетного), приведенных «к году начала реализации Программы»⁵. Они дополняются указаниями сроков окупаемости и индексом доходности. Этим, по-видимому, задается подход к оценке Программы как к инвестиционному проекту. Здесь цифры даны без каких-либо ссылок на ключевые параме-

² В настоящее время в отчетности Ростуризма используется неполный набор индикаторов и показателей для некоторых регионов (см.: «По регионам» в «Целевые индикаторы и показатели ФЦП в 2016 г.». URL: <https://www.russiatourism.ru/Ftsp16.xlsx>).

³ Целевые индикаторы и показатели ФЦП в 2014–2015 гг. URL: <https://www.russiatourism.ru/doc/целевые%20индикаторы%20ФЦП%202014-2015%20гг..pdf>.

⁴ Целевые индикаторы и показатели ФЦП в 2016 г. URL: <https://www.russiatourism.ru/Ftsp16.xlsx>.

⁵ В данной работе опустим разбор спорных моментов в этих трех абзацах и обсуждение некорректной фразы из абзаца 11: «Индекс прибыльности (доходности) частных инвестиций составляет 1,1, что позволяет считать Программу эффективной», – вряд ли можно судить о Программе в целом по показателю частного инвестиционного проекта.

тры их расчета: горизонт планирования, состав доходов и расходов, источники данных, порядок интегрирования потоков от множества проектов и задач. Предполагается все-таки вычислять данные показатели согласно Методике, но последняя изобилует таким количеством недоработок, противоречий и нелепых ошибок, что никакие практические вычисления по ней невозможны. При этом существуют официально утвержденные – научно выверенные и логически выстроенные – Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов¹ (МР), а также работы [Алексанов, Кошелев, 2002; Виленский, Лившиц, Смоляк, 2015], которые последовательно обосновывают подходы к расчетам в данной сфере.

Пункт 7 рассматриваемой Методики, казалось бы, верно определяет, что основным количественным показателем является чистый дисконтированный доход – ЧДД. Однако далее в этом пункте имеется явная несуразность: *качественными* показателями эффективности объявляются «показатели окупаемости» и «срок окупаемости». Но ведь окупаемость вычисляется количественно!

Во втором абзаце пункта 7 определяется горизонт планирования Программы для вычисления трех видов интегральных дисконтированных эффектов: с начала Программы (2011 г.) до 2030 г. Однако никак не оговаривается, на какие прогнозы следует опираться в расчетах и кто будет являться ответственным за прогнозирование в данной сфере на столь длительную перспективу.

Наконец, заявляется, что приоритетными в оценке мероприятий Программы являются показатели общественной эффективности. Однако понятие пользы для общества в данном документе формулируется по-своему, без учета Методических рекомендаций по оценке эффективности инвестиционных проектов. Хотя МР разработаны в соответствии с подходами Всемирного банка, идеология которого состоит в определении ценности проектной деятельности для народного хозяйства страны путем исчисления ее результатов по специальным ценам, исключения налоговых трансфертов² и учета внешних эффектов (экстерналий) [Алексанов, Кошелев, 2002; Виленский, Лившиц, Смоляк, 2015], в пункте 8 Методики предписано рассчитывать эффект в смежных отраслях и социальной сфере простым умножением «эффекта в туристской сфере» на мультипликатор 1,2.

Пункт 8 Методики начинается предложением, которое свидетельствует о полном непонимании сути оценки и смысла показателей проектной эффективности: «С учетом большого количества инвестиционных проектов, предполагаемых для включения в Программу, а также предварительного характера проработки большинства из них показатели эффективности Программы определяются на основе оценок сроков окупаемости отдельных проектов с учетом их удельного веса в об-

щих расходах». Авторы при всем своем опыте оценки инвестиционных проектов не смогли представить, как можно выполнить это указание. Эту фразу сложно прокомментировать. Во-первых, почему составители данной Методики считают, что срок окупаемости легче определить на предварительном этапе проработки проекта, если окупаемость определяется ровно *на тех же денежных потоках*³, что и чистый дисконтированный доход? Во-вторых, совершенно не понятно, что же будут показывать некие «показатели эффективности Программы», если их определять «на основе сроков окупаемости отдельных проектов с учетом их удельного веса в общих расходах».

В пунктах 9–11 говорится о бюджетной эффективности Программы. Сначала определяется, что в ее основу закладывается оценка «*ежегодных чистых бюджетных доходов*», под которыми здесь понимается *превышение доходов* всей бюджетной системы РФ от реализации Программы над всеми ее расходами по финансированию мероприятий Программы. Кажется несколько нереалистичным, что речь идет сразу о превышении доходов над расходами, причем как будто бы для *каждого* года. Ведь инвестиции обычно предполагают сначала затраты, а затем возврат в течение длительного времени⁴. Но затем практически такой же текст повторяется в пункте 11: «чистый бюджетный доход ... отражает бюджетный эффект *в каждом году* в виде *превышения* прогнозируемых доходов бюджетов всех уровней над бюджетными расходами на реализацию Программы». В пункте 10 приводится формула дисконтирования чистого бюджетного дохода для одного года. Во втором абзаце пункта 11 все же говорится об интегральном эффекте как сумме дисконтированных годовых эффектов. В третьем абзаце вводится приемлемый срок окупаемости – не выше 12 лет⁵. А после этого в четвертом абзаце вдруг объявляется: «Рассчитываемый показатель бюджетной эффективности Программы характеризует степень финансового участия государства в реализации Программы». Поясняется, что это отношение бюджетных ассигнований к суммарным затратам на всю Программу из всех источников финансирования, и оно не должно превышать 0,31⁶. Очевидны явные противоречия в тексте, которые сложно рационально истолковать. Так и остается неизвестным, что же считать бюджетной эффективностью согласно данной Методике: то ли «ежегодное превышение», то ли срок окупаемости для интегрального эффекта за все годы, то ли коэффициент участия государства.

В пунктах 12–14 речь идет об определении коммерческой эффективности. Здесь уже более последователь-

³ Или, в общем случае, это выраженные в денежных единицах потоки выгод и затрат.

⁴ При этом вполне реальна ситуация, когда бюджетные вложения могут иметь гораздо более длительный срок окупаемости, выходящий за горизонт планирования отдельного проекта или программы.

⁵ Хотя в абзаце 12 раздела VI установлен срок 6 лет.

⁶ Напомним, что в абзаце 12 раздела VI этот коэффициент устанавливается равным 0,26.

¹ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция). Официальное издание. М.: Экономика, 2000.

² Бюджетные эффекты при таком подходе вообще не участвуют в определении общественной ценности.

но изложена в целом верная методика¹: чистый доход – это разница (а не превышение), основной показатель – интегральный эффект как сумма за весь расчетный период² дисконтированных чистых доходов. Также требуется определить дисконтированный индекс доходности и срок окупаемости. Задается ставка дисконта и приемлемый срок окупаемости, составляющий не более 15 лет³.

Завершает Методику пункт 15, в котором речь идет об определении общественной эффективности. В первом абзаце говорится, что «производится экспертная и статистическая оценка суммарных общественных доходов – денежных потоков, отражающих увеличение валового внутреннего продукта страны за счет реализации проектов создания и модернизации туристских комплексов». Не очень понятно, что подразумевается под «экспертной и статистической» оценкой, так как в абзаце втором предложено под общественной эффективностью понимать сумму интегральных коммерческого и бюджетного эффектов Программы (зачем-то еще раз приведенных к году начала, ведь эти эффекты уже были определены как сумма дисконтированных чистых доходов).

А вот третий абзац пункта 15 провозглашает: «Основным показателем общественной эффективности Программы станет интегральный приведенный общественный эффект от реализации мероприятий Программы, рассчитанный как сумма дисконтированных годовых общественных эффектов с учетом мультипликативного эффекта в смежных отраслях экономики и социальной сфере». Создается впечатление, что предлагается уже в третий раз продисконтировать. В результате не очень понятно, какую величину или величины надо умножать на коэффициент-мультипликатор, чтобы учесть мультипликативный эффект. Скорее всего, надо обратиться к пункту 8, в котором говорится, что этот эффект принимается равным 20% от «эффекта в туристской сфере», но какие именно эффекты имелись в виду – один ли коммерческий или он же в сумме с бюджетным – не уточняется.

Отдельным важным экономическим вопросом остается значение мультипликатора туристской отрасли [Рухманова, Васильчук, 2017]. Оно должно выводиться из статистических наблюдений за данной отраслью и смежными отраслями в стране и ее регионах [Статистика туризма, 2014]. Это весьма непростая задача для всего мира [Вахрамеева и др., 2016]. Однако в международной практике уже успешно решают эту задачу с помощью ведения так

¹ Если отвлечься от некоторых терминологических неточностей: например, говорится о «чистом операционном доходе», в то время как описывают чистый денежный поток от всех видов деятельности; при этом определяется, что «чистый операционный доход» отражает «темпы роста объема платных туристских услуг ...», что есть явная ошибка, так как доход – это абсолютная величина в денежных единицах, а темп роста – относительная.

² Только остается вопрос, как предприниматели – участники мероприятий Программы будут рассчитывать свои коммерческие проекты до 2030 г.

³ Хотя в абзаце 11 раздела VI установлен срок 13 лет.

называемого Вспомогательного счета туризма⁴ по методике Всемирной туристской организации – IRTS-2008⁵.

Программа в своей методической части не предполагает использование международно признанной системы статистических показателей и пока не предусматривает как отдельную и важную задачу развитие системы сбора данных в области туризма и тесно связанных с ним областях.

ФАКТИЧЕСКИЕ ИЗМЕНЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ТУРИЗМЕ

Со времени начала выполнения Программы прошло более 7 лет, так что можно оценить изменения, которые произошли в туристской отрасли России. Ниже представлено проведенное авторами сопоставление по индикаторам и показателям, предусмотренным в Программе для всей страны (табл. 4). Их нумерация такая же, как в Приложении №1 к Программе. Изменение показателя размера инвестиций в основной капитал коллективных средств размещения (п. 4) в данном сопоставлении не рассматривалось, так как он не является показателем эффективности, а представляет собой затраты, эффективность которых и нужно измерять. В табл. 4 используется аббревиатура КСР – коллективные средства размещения. Источники фактических показателей для 2017 г.: сайты Росстата (www.gks.ru) и Единой межведомственной информационно-статистической системы – ЕМИСС (www.fedstat.ru). Все значения для базового года указаны в соответствии с Программой, кроме показателя 6, приведенного по фактическим данным статистики за 2010 г. Фактические данные представлены в табл. 4 с округлением. Все расчеты выполнены авторами.

Сопоставление плановых и фактических приростов для 2017 г. выявляет весьма благополучную картину по достижению целевых значений индикаторов и показателей Программы для всей страны. Однако данные показатели не отражают эффектов от конкретных мероприятий.

Наряду с этим авторы предлагают оценить фактическое состояние дел, используя данные ЮНВТО и выбрав в качестве показателей «число посещений иностранными туристами» нашей страны и «доход от въездного туризма» [Александрова, 2016].

В 2010 г. Российская Федерация находилась на 11-м месте в мире по числу посещений туристами из-за рубежа (22,3 млн посещений)⁶. Казалось бы, достижение цели «войти в десятку» (например, по данному показателю) вполне возможно. Однако в 2017 г. по этому показателю РФ, хотя и добавила более 9%, в рейтинге опустилась на 16-е место (24,4 млн). Россию обогнали страны, нарас-

⁴ Вспомогательный счет туризма: рекомендуемая методологическая основа, 2008 год. Издание Организации Объединенных Наций. Люксембург, Мадрид, Нью-Йорк, Париж, 2010. URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_80rev1r.pdf.

⁵ IRTS – The International Recommendations for Tourism Statistics. Международные рекомендации по статистике туризма, 2008 год. Издание Организации Объединенных Наций. Мадрид и Нью-Йорк, 2010. URL: https://unstats.un.org/unsd/publication/seriesm/seriesm_83rev1r.pdf.

⁶ Рассчитано авторами по данным ЮНВТО для 2017 г.: Tourism Highlights: 2018 Edition. August 2018. URL: www.e-unwto.org/doi/pdf/10.18111/9789284419876. Pp. 15–19.

Таблица 4 – Плановые и фактические изменения значений целевых индикаторов и показателей Программы на 2017 г.

Целевые индикаторы и показатели	Единица измерения	2010 (базовый период)	План		Факт		Плановый прирост для 2018 г., %
			2017	Прирост, %	2017	Прирост, %	
1. Численность граждан РФ, размещенных в КСР	млн чел.	29,1	34,5	18,6	53,6	84,2	20,3
2. Численность иностранных граждан, размещенных в КСР	млн чел.	3,6	8	122,2	8,03	123,0	140,3
3. Площадь номерного фонда КСР	тыс. кв. м	14 110	15 939	13,0	19 450	37,8	14,8
5. Количество койко-мест в КСР	тыс. ед.	1 278	1 431	12,0	2 168	69,6	13,6
6-п. Количество лиц, работающих в КСР, по Программе	тыс. чел.	520	566	8,8			10,3
6-ф. Количество лиц, работающих в КСР, по статистике	тыс. чел.	394			493	25,1	10,3
7. Количество лиц, работающих в туристских фирмах	тыс. чел.	41	47	14,6	47,23	15,2	17,1
8. Объем платных туристских услуг, оказанных населению	млрд р.	88	167	89,8	166,5	89,2	102,3
9. Объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения	млрд р.	115	207	80,0	219	90,5	91,7

тившие за эти 7 лет турпоток из-за рубежа на 34, 39 и даже на 233% (Япония).

По доходам от въездного туризма положение РФ заметно ниже – 29-е место в 2010 г. и 34-е в 2017 г., хотя и имеется незначительный рост – на 1,7%.

В разделе I «Характеристика проблемы...» было предложено ориентироваться на рейтинг Всемирного экономического форума¹ (далее – Форум) для приближения к стратегической цели: повышению туристической привлекательности РФ [Popescu et al., 2018]. Предполагается, что потенциально Россия может войти в десятку лидеров к 2020 г.² Рассмотрим, как изменилась позиция нашей страны относительно данных 2009 г., к которым обращалась Программа во время ее создания. Отчет Форума «Конкурентоспособность туризма и путешествий»³ публикуется с 2007 г. раз в два года. Последний рейтинг относится к 2017 г. и охватывает 136 стран. Рейтинг выводится из оценки 14 комплексных индексов, которые составляют 4 группы: «Общая обстановка в стране» (Enabling Environment), «Политика и условия в области туризма» (T&T Policy and Enabling Conditions), «Инфраструктура» (Infrastructure), «Природные и культурные достопримечательности» (Natural and Cultural Resources).

В 2009 г. Россия была на 59-м месте в данном рейтинге, а к 2017 г. поднялась на 43-е место, хотя другие страны нарастили число иностранных туристов гораздо больше. Постараемся выявить, за счет чего произошел рост.

Сравним системы показателей 2009 и 2017 гг. Структура и методика подсчета рейтинга за прошедшее время

изменились. Некоторые показатели, входившие в расчет, исчезли, появились новые, заметная часть была переформулирована. Вследствие этого осуществлять прямое сопоставление позиции России в 2009 и в 2017 гг. возможно только по тем показателям, которые сохранили преемственность. Кроме того, если старый рейтинг демонстрирует по каждому параметру позицию страны в общем списке, то новый – еще и абсолютную величину оценки каждого параметра⁴.

Наша страна имеет традиционно сильные позиции по нескольким показателям: в 2017 г. по «Количеству природных объектов Всемирного наследия» мы находились на 4-м месте в мире, по «Числу объектов культурного наследия» – на 11-м. Но за прошедшее время эти показатели почти не изменились, так что их величина не могла повлиять на положение страны в рейтинге.

Большинство значений показателей России, доступных для сравнения в 2009 и 2017 гг., имеют небольшие отличия, несущественно влияющие на итоговый рейтинг. Относительно резкие изменения были отмечены по следующим показателям *в сторону ухудшения* позиции России⁵: «Концентрация вредных веществ», «Доступ к улучшенной санитарии», «Доступ к улучшенной питьевой воде», «Качество дорог», «Наличие крупных компаний по прокату автомобилей», «Практика найма и увольнения», «Охраняемые природные районы».

В сторону улучшения позиции России изменились показатели⁶: «Время необходимое для старта бизнеса»,

⁴ Итоговые оценки принимают значения от 1 до 7.

⁵ Курсивом выделены показатели с самыми существенными изменениями.

⁶ Не следует обольщаться и считать каждое улучшение чем-то выдающимся, зачастую речь идет о подъеме в рейтинге, например, со 120-го на 90-е место.

¹ The World Economic Forum. URL: www.weforum.org.

² Раздел I, абзацы 18, 19.

³ The Travel & Tourism Competitiveness Report. URL: www.weforum.org/reports.

«Устойчивость развития индустрии туризма», «Затраты бизнеса в связи с криминальной составляющей», «Внимание правительства к туризму», «Эффективность маркетинга», «Качество инфраструктуры воздушного транспорта», «Плотность аэропортов», «Качество железнодорожной инфраструктуры», «Число банкоматов», «Число пользователей Интернета», «Паритет покупательной способности», «Уровни цен на топливо», «Индекс цен на отели», «Численность получающих начальное образование», «Численность получающих среднее образование», «Простота найма иностранной рабочей силы», «Число стадионов». Можно упомянуть также недавно введенный показатель, положительно сказавшийся на рейтинге нашей страны, – «Незаболеваемость малярией», по которому мы заняли первое место.

Из данного обзора видно, что заметная часть изменений показателей вызвана общей политической и экономической обстановкой в стране, в частности изменением курса рубля. По всей видимости, благоприятно повлияла на показатели страны подготовка к Зимней Олимпиаде 2014 г. и Чемпионату мира по футболу 2018 г.; оказало влияние техническое и финансовое развитие. Показатель «Внимание правительства к туризму» возрос вследствие принятия самой Программы. Но среди показателей, влияющих на рейтинг в мире, очень мало тех, которые бы напрямую были связаны с целевыми индикаторами Программы. Например, строительство дорог к объектам-кластерам по Программе вряд ли способно изменить показатель «Плотность дорог» в нашей стране.

Итак, можно сделать вывод, что Программа не нацелена напрямую на достижение заявленного в ней стратегического направления. Возможно, более действенным было бы сосредоточиться на достижении конкретных целей, имеющих очевидные числовые показатели и несущих ощутимую общественную пользу для россиян.

Также нельзя отрицать важность повышения международного имиджа, для которого положение в общепризнанных рейтингах играет существенную роль. Имеет смысл изучить подробнее структуру рейтинга ВЭФ и выявить показатели, на которые можно повлиять в рамках управления данной отраслью. Задача выработки мероприятий и измерения результатов их реализации в различных аспектах тем более актуальна, что в настоящее время готовится следующая Федеральная целевая программа по развитию внутреннего и въездного туризма на 2019–2025 гг.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Авторы работы проанализировали Федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» и обнаружили многочисленные недостатки в формулировках целей, задач, планируемых результатов и способов их измерения. Особенно печально обстоит дело с изложенной

в Программе Методикой, по всей видимости, в процессе ее написания и в оценке включаемых в нее проектов мнение специалистов не было учтено. Приходится констатировать, что текст, входящий в законодательную базу, не был должным образом проверен на непротиворечивость и не проходил соответствующей экспертизы.

Учитывая то, что большая часть срока реализации Программы позади, авторы взяли на себя смелость сделать некоторые предварительные оценки хода ее выполнения. Очевидно, что составители Программы завысили ожидания относительно возможных результатов и затем несколько раз их корректировали для большей реалистичности.

Проведенный анализ способов управления в туристской сфере на примере Федеральной целевой программы позволил сделать следующие выводы.

1. К созданию программ и методических документов необходимо привлекать специалистов. Тексты правительственных документов следует вычитывать, проверять на непротиворечивость, а также подвергать заключительной экспертизе.

2. Цель Программы сформулирована некорректно. Не указано, каким образом фиксировать ее достижение. Если принять за критерий упоминание о месте страны в рейтинге Всемирного экономического форума, то также остается неясным, что считать конечным результатом (говорится о желательном достижении 10-го места к 2020 г., а этот год выходит за временные рамки Программы).

3. Принципы измерения реализации Программы недостаточно проработаны: выполнение измеряется индикаторами и показателями по данным Росстата для всей страны, при этом не выделены эффекты от самих проектов и мероприятий по Программе.

4. Введение в число показателей эффективности размера инвестиций в основные средства мест коллективного размещения нарушает принцип измерения результатов, так как инвестиции – это затратная часть, эффективность которых и требовалось бы измерить.

5. Численные показатели для измерения основных результатов недостаточно конкретизированы и малоинформативны.

6. В Программе отсутствуют как четкая формулировка при постановке задач (задачи 2 и 3), так и принципы оценки конкретных результатов.

7. Методика в Программе содержит многочисленные ошибки, вследствие чего она не может быть применена, так как по факту таковой не является.

8. Необходимо уделить внимание не только развитию статистики туризма, но и сбору информации о результатах конкретных проектов в рамках Программы.

9. Требуются научно обоснованные разработки для грамотного измерения степени выполнения как отдельных задач, так и государственных программ в целом. ■

Источники

- Александрова А.Ю. (2017). География туристских потоков в Российской Федерации: статистика, тренды, проблемы // Наука. Инновации. Технологии. № 1. С. 95–108.
- Александрова А.Ю. (2014). Новейшее представление о сфере туризма как системе // Современные проблемы сервиса и туризма. № 1. С. 24–38.
- Александрова А.Ю. (2016). Типология стран мира по уровню развития международного туризма // География и природные ресурсы. № 1. С. 14–22.
- Александрова А.Ю., Аигина Е.В. (2016). Туристский вектор в актуализации культурного наследия // Современные проблемы сервиса и туризма. Т. 10. № 2. С. 19–28.
- Александрова А.Ю., Владимиров Ю.Л. (2016). Особенности создания туристских кластеров в России (на примере Вологодской области) // Современные проблемы сервиса и туризма. Т. 10. № 1. С. 47–58.
- Алексанов Д.С., Кошелев В.М. (2002). Экономическая оценка инвестиций. М.: Колос-Пресс.
- Безруких В.А., Антоненко О.В., Костренко О.В., Авдеева Е.В., Коротков А.А. (2016). Горно-таежные леса Восточного Саяна как потенциал природно-ориентированного туризма (в пределах Красноярского края) // Хвойные бореальной зоны. Т. 34. № 5–6. С. 266–269.
- Бибалева А.Ю. (2018). Эстетический потенциал ландшафтов Прибайкалья как фактор развития туризма // Современные проблемы сервиса и туризма. Т. 12. № 3. С. 87–96.
- Болдырева С.Б., Бадаев Б.В. (2015). Маркетинговый анализ состояния туристской отрасли и перспективы развития сельского туризма в Республике Калмыкия // Экономика и предпринимательство. № 11-1(64). С. 293–297.
- Бочарова И.Е., Орлова Е.Р., Мельник Е.П. (2015). Роль туристической отрасли в экономике России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. Т. 11. № 28(313). С. 2–9.
- Вахрамеева М.В., Розанова Т.П., Салин В.Н., Шпаковская Е.П. (2016). Международные стандарты формирования системы показателей статистики туризма // Журнал правовых и экономических исследований. № 3. С. 95–103.
- Виленский П.Л., Лившиц В.Н., Смоляк С.А. (2015). Оценка эффективности инвестиционных проектов: теория и практика. 5-е изд. М.: Поли Принт Сервис.
- Ивушкина Е.Б., Кушнер И.Б., Дегтярева Т.В., Самоделов А.Н. (2016). К вопросу о поиске новых форм и способов вовлечения субъектов туристской отрасли в процесс развития внутреннего туризма // Экономические и гуманитарные исследования регионов. № 4. С. 55–60.
- Маркова Ю.А. (2010). Туризм в горнозаводской зоне Урала. Повышение конкурентоспособности туристской отрасли в процессе диверсификации экономики моногородов // Российское предпринимательство. № 6-1. С. 171–175.
- Рухманова Н.А., Васильчук Е.С. (2017). Проблемы и направления комплексной оценки стратегических перспектив туризма в регионе // Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение. № 1(49). С. 59–64.
- Статистика туризма: учебник / под ред. А.Ю. Александровой. М.: Федеральное агентство по туризму, 2014.
- Battistella C., Cagnina M.R., Cicero L., Preghenella N. (2018). Sustainable Business Models of SMEs: Challenges in Yacht Tourism Sector. *Sustainability*, vol. 10(10), Art. No. 3437.
- Buletova N.Ye., Gorelova I.V., Golomanchuk A.V., Orlova E.R. (2015). New Interaction Paradigm of Ecological, Social and Economic Structures of Human Activity. *Экономика региона*, no. 2, pp. 59–71.
- Ibanescu B.C., Stoleriu O.M., Munteanu A., Iatu C. (2018). The Impact of Tourism on Sustainable Development of Rural Areas: Evidence from Romania. *Sustainability*, vol. 10(10), Art. No. 3529.
- Ozturk I. (2016). The Relationships among Tourism Development, Energy Demand, and Growth Factors in Developed and Developing Countries. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, vol. 23(2), pp. 122–131.
- Popescu D., Oehler-Sincai I.M., Bulin D., Tanase I.A. (2018). CEE-16: A Cluster Analysis Based on Tourism Competitiveness and Correlations with Major Determinants. *Amfiteatru Economic*, vol. 20, Special Issue 12, pp. 833–853.
- Rodella I., Corbau C., Simeoni U., Utizi K. (2017). Assessment of the Relationship between Geomorphological Evolution, Carrying Capacity and Users' Perception: Case Studies in Emilia-Romagna (Italy). *Tourism Management*, vol. 59, pp. 7–22.

Информация об авторах

ВЕРШНИНА Анна Владиленовна

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник. **Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук (ФИЦ ИУ РАН)** (119333, РФ, г. Москва, ул. Вавилова, 44, корп. 2). E-mail: anna-ver@mail.ru

ОРЛОВА Елена Роальдовна

Доктор экономических наук, профессор, руководитель отдела. **Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук (ФИЦ ИУ РАН)** (119333, РФ, г. Москва, ул. Вавилова, 44, корп. 2). E-mail: orlova@isa.ru

DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-1-2

The tourism industry in Russia: Problems of public administration

Anna V. VERSHININA, Elena R. ORLOVA

Abstract. The paper examines national methods for regulating the Russian tourism industry and uses the case study of the Federal target-oriented program “The Development of Domestic and Inbound Tourism in the Russian Federation (2011–2018)”. The methodological basis relies on the provisions of the theory and practice of management by objectives in the public sector. During the study, the authors apply a wide spectrum of quantitative and qualitative analysis methods, as well as the retrospective, structural-functional and system-based approaches. We attempt to evaluate the progress and preliminary results of the implementation of the Program based on state statistics and the data provided by the Federal Treasury and the Federal Agency for Tourism. The results obtained show that the Program’s initial performance indicators were inflated and later subject to repeated revision. The authors conclude that the method for the Program’s efficiency’s evaluation uses indicators that do not correlate with each other; for example, investment in fixed assets is an indicator representing an outdated and cost-intensive approach to performance evaluation. The study proves that due to violations of the algorithms of economic calculations, the method for evaluating socio-economic efficiency proposed in the Program is inapplicable. We deduce that the Program is sketchy and poorly developed and it is necessary to involve academic and practical experts to introduce legislation in the field of planning and assessing large-scale events. It is of importance to undertake further research on developing methods for evaluating social and multiplicative effects in the tourism industry, to improve economic measurement methods in this integrated economic area and evaluate the performance of the Program at the end of 2018.

Keywords: tourism industry, government program, productivity, efficiency evaluation, project.

JEL Classification: L83, O22, H54

Acknowledgments. The article is prepared under financial support of the Russian Foundation for Basic Research (RFFI) within the frames of scientific projects № 16-06-00098 “System-Based Analysis, Modelling and Evaluation of the Investment Potential of Russia’s Economic Industries (the Case of the Tourism Industry)” and № 17-06-00058 “Analysis of Problems of Russian Innovation Projects Evaluation Allowing for Industry-Related and Territorial Specifics”.

Paper submitted: December 6, 2018.

For citation: Vershinina A.V., Orlova E.R. (2019). The tourism industry in Russia: Problems of public administration. *Upravlenets – The Manager*, vol. 10, no. 1, pp. 16–27. DOI: 10.29141/2218-5003-2019-10-1-2.

References

- Aleksandrova A.Yu. (2017). Geografiya turistskikh potokov v Rossiyskoy Federatsii: statistika, trendy, problemy [Geography of tourist flows in the Russian Federation: statistics, trends, problems]. *Nauka. Innovatsii. Tekhnologii – Science. Innovation. Technology*, no. 1, pp. 95–108.
- Aleksandrova A.Yu. (2014). Noveyshee predstavlenie o sfere turizma kak sisteme [The latest insight into the sphere of tourism as a system]. *Sovremennye problemy servisa i turizma – Service, Tourism: Current Challenges*, no. 1, pp. 24–38.
- Aleksandrova A.Yu. (2016). Tipologiya stran mira po urovnyu razvitiya mezhdunarodnogo turizma [Typology of the countries of the world in terms of the international tourism development]. *Geografiya i prirodnye resursy – Geography and Natural Resources*, no. 1, pp. 14–22.
- Aleksandrova A.Yu., Aigina E.V. (2016). Turistskiy vektor v aktualizatsii kul’turnogo naslediya [Tourist vector in the actualisation of cultural heritage]. *Sovremennye problemy servisa i turizma – Service, Tourism: Current Challenges*, vol. 10, no. 2, pp. 19–28.
- Aleksandrova A.Yu., Vladimirov Yu.L. (2016). Osobennosti sozdaniya turistskikh klasterov v Rossii (na primere Vologodskoy oblasti) [Specifics of the tourist clusters’ creation in Russia (case of Vologda oblast)]. *Sovremennye problemy servisa i turizma – Service, Tourism: Current Challenges*, vol. 10, no. 1, pp. 47–58.
- Aleksanov D.S., Koshelev V.M. (2002). *Ekonomicheskaya otsenka investitsiy* [Economic assessment of investments]. Moscow: Kolos-Press Publ.
- Bezrukikh V.A., Antonenko O.V., Kostrenko O.V., Avdeeva E.V., Korotkov A.A. (2016). Gorno-taezhnye lesa Vostochnogo Sayana kak potentsial prirodno-orientirovannogo turizma (v predelakh Krasnoyarskogo kraya) [Mountain-taiga forests of Eastern Sayan as a potential for nature-oriented tourism (within the territory of Krasnoyarsk kray)]. *Khvoynye borealnoy zony – Coniferous Boreal Zones*, vol. 34, no. 5–6, pp. 266–269.
- Bibaeva A.Yu. (2018). Esteticheskiy potentsial landshaftov Pribaykal’ya kak faktor razvitiya turizma [Aesthetic potential of landscapes of the Baikal region as a factor in the development of tourism]. *Sovremennye problemy servisa i turizma – Service, Tourism: Current Challenges*, vol. 12, no. 3, pp. 87–96.
- Boldyreva S.B., Badaev B.V. (2015). Marketingovyy analiz sostoyaniya turistskoy otrasli i perspektivy razvitiya sel’skogo turizma v Respublike Kalmykiya [Marketing analysis of the tourism industry and prospects for the development of rural tourism in the Republic of Kalmykia]. *Ekonomika i predprinimatelstvo – Economy and Entrepreneurship*, no. 11-1(64), pp. 293–297.
- Bocharova I.E., Orlova E.R., Melnik E.P. (2015). Rol’ turisticheskoy otrasli v ekonomike Rossii [The role of the tourism industry in the Russian economy]. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost – National Interests: Priorities and Security*, vol. 11, no. 28(313), pp. 2–9.
- Vakhrameeva M.V., Rozanova T.P., Salin V.N., Shpakovskaya E.P. (2016). Mezhdunarodnye standarty formirovaniya sistemy pokazateley statistiki turizma [International standards for the formation of a system of tourism statistics]. *Zhurnal pravovykh i ekonomicheskikh issledovaniy – Journal of Legal and Economic Studies*, no. 3, pp. 95–103.
- Vilenskiy P.L., Livshits V.N., Smolyak S.A. (2015). *Otsenka effektivnosti investitsionnykh projektov: teoriya i praktika* [Evaluating the effectiveness of investment projects: Theory and practice]. Moscow: Poli Print Servis Publ.

Ivushkina E.B., Kushnir I.B., Degtyareva T.V., Samodelov A.N. (2016). K voprosu o poiske novykh form i sposobov вовлечения субъектов туристской отрасли в процесс развития внутреннего туризма [On finding new forms and ways of involving the subjects of the tourist industry in the process of developing domestic tourism]. *Ekonomicheskie i gumanitarnye issledovaniya regionov – Economical and Humanities Researches of the Regions*, no. 4, pp. 55–60.

Markova Yu.A. (2010). Turizm v gornozavodskoy zone Urala. Povyshenie konkurentosposobnosti туристской отрасли в процессе диверсификации экономики моногородов [Tourism in the mining zone of the Urals. Improving the competitiveness of the tourism industry in the process of diversification of the economy of single-industry cities]. *Rossiyskoe predprinimatelstvo – Russian Entrepreneurship*, no. 6-1, pp. 171–175.

Rukhmanova N.A., Vasilchuk E.S. (2017). Problemy i napravleniya kompleksnoy otsenki strategicheskikh perspektiv turizma v regione [Problems of and directions for integrated assessment of the strategic prospects for tourism in the region]. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regionalnoe prilozhenie – Modern Science-Intensive Technologies. Regional Application*, no. 1(49), pp. 59–64.

Aleksandrova A.Yu. (ed.) *Statistika turizma* [Tourism statistics]. Moscow: Federal Tourism Agency, 2014.

Battistella C., Cagnina M.R., Cicero L., Preghenella N. (2018). Sustainable Business Models of SMEs: Challenges in Yacht Tourism Sector. *Sustainability*, vol. 10(10), Art. No. 3437.

Buletova N.Ye., Gorelova I.V., Golomanchuk A.V., Orlova E.R. (2015). New Interaction Paradigm of Ecological, Social and Economic Structures of Human Activity. *Ekonomika regiona – Economy of Region*, no. 2, pp. 59–71.

Ibanescu B.C., Stoleriu O.M., Munteanu A., Iatu C. (2018). The Impact of Tourism on Sustainable Development of Rural Areas: Evidence from Romania. *Sustainability*, vol. 10(10), Art. No. 3529.

Ozturk I. (2016). The Relationships among Tourism Development, Energy Demand, and Growth Factors in Developed and Developing Countries. *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, vol. 23(2), pp. 122–131.

Popescu D., Oehler-Sincai I.M., Bulin D., Tanase I.A. (2018). CEE-16: A Cluster Analysis Based on Tourism Competitiveness and Correlations with Major Determinants. *Amfiteatru Economic*, vol. 20, Special Issue 12, pp. 833–853.

Rodella I., Corbau C., Simeoni U., Utizi K. (2017). Assessment of the Relationship between Geomorphological Evolution, Carrying Capacity and Users' Perception: Case Studies in Emilia-Romagna (Italy). *Tourism Management*, vol. 59, pp. 7–22.

Information about the authors

Anna V. VERSHININA

Cand. Sc. (Econ.), Sr. Researcher. **Federal Research Center «Computer Science and Control» of the Russian Academy of Sciences (FRC CSC RAS)** (44 Vavilova St., building 2, Moscow, 119333, Russia). E-mail: anna-ver@mail.ru

Elena R. ORLOVA

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Head of Department. **Federal Research Center «Computer Science and Control» of the Russian Academy of Sciences (FRC CSC RAS)** (44 Vavilova St., building 2, Moscow, 119333, Russia). E-mail: orlova@isa.ru