



**приоритет2030<sup>+</sup>**  
право для лидерства

# АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

***о муниципальных практиках по  
планированию правового регулирования  
туризма как приоритетного направления  
развития городского пространства***

*Авторский коллектив: Нарутто С.В., Рыбакова О.С.,  
Романова О.А., Шалберкина М.Н.*



**Аналитический доклад**  
**о муниципальных практиках по планированию правового**  
**регулирования туризма как приоритетного направления развития**  
**городского пространства**

***Введение***

Настоящий доклад подготовлен коллективом Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) в рамках реализации проекта «**Правовая модель пространственного развития Российской Федерации**» Программы стратегического академического лидерства «Приоритет – 2030».

При подготовке доклада использованы:

законодательные и иные федеральные нормативные правовые акты, принятые во исполнение положений Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-Р;

нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальные акты по вопросам стратегического планирования, а также по вопросам развития туризма;

информация, полученная с официальных сайтов органов государственной власти, органов местного самоуправления городских поселений, городских округов, включая особые экономические зоны туристско-рекреационного типа;

научные публикации по правовым проблемам планирования и программирования в сфере туризма.

В докладе отражены следующие вопросы:

конституционно-правовые и историко-правовые аспекты муниципального программирования в сфере туризма;

реализация муниципальными образованиями права разрабатывать, утверждать (одобрять) и реализовывать муниципальные программы развития туризма;

классификация муниципальных программ развития туризма, их характерные особенности.

### **Общие положения**

Стратегическое планирование - один из способов достижения социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, позволяющий решать задачи повышения качества жизни населения, роста российской экономики и обеспечения безопасности страны.

В целях создания дополнительных условий для социально-экономического развития России Федеральным законом от 9 марта 2021 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.1 и 3.3 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>1</sup> к числу прав органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития туризма отнесено *право разработки, утверждения (одобрения) и реализации муниципальных программ развития туризма.*

Согласно статье 6 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ (в ред. от 31 июля 2020 г.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон о стратегическом планировании) к полномочиям органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования относятся разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления.

В соответствии с положениями п. 9 ч. 1 ст. 14.1, п. 9 ч. 1 ст. 16.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2021. № 11. Ст. 1710.

<sup>2</sup> Собрание законодательства РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – Закон о местном самоуправлении) и статьи 3.3 Федерального закона от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ (в ред. от 13 июня 2023 г.) «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»<sup>4</sup> одним из полномочий органов местного самоуправления является *создание условий для развития туризма*.

Следовательно, органы местного самоуправления уже наделены полномочиями по разработке и утверждению муниципальных программ в сфере туризма и принятие Федерального закона «О внесении изменений в статьи 3.1 и 3.3 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» лишь устранило правовую неопределенность и подтвердило право органов местного самоуправления заниматься стратегическим планированием в области развития туризма.

Законом о стратегическом планировании установлены правовые основы муниципального стратегического управления, полномочия органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования. Согласно ст. 2 данного закона, правовое регулирование стратегического планирования основывается на Конституции Российской Федерации и осуществляется в соответствии с федеральными конституционными законами, а также принятыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными нормативными правовыми актами. Конституция Российской Федерации закрепляет за местным самоуправлением (включая городские поселения и городские округа) обеспечение самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Закон о местном самоуправлении к числу вопросов местного значения городских поселений и

---

<sup>3</sup> Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 49. Ст. 5491.

городских округов относит территориальное планирование (ст. 14, 16), а также стратегическое планирование, полномочия по осуществлению которого предусматриваются Законом о стратегическом планировании (п. 4.4 ст. 17).

Право разработки, утверждения (одобрения) и реализации муниципальных программ развития туризма - один из самых эффективных способов достижения социально-экономического развития территорий. Реализуя данное право, органы публичной власти муниципальных образований гарантируют конституционные права на отдых, здоровье, свободу передвижения и предпринимательской деятельности, право на труд, а также принимают решения по преодолению проблем, наличие которых снижает темпы развития въездного и внутреннего туризма.

На современном этапе развитие туризма является одной из наиболее важных и динамично развивающихся сфер, приносящих доход территориям. Внутренний и въездной (сельский) туризм оказывает влияние на сохранение и развитие культурного потенциала, стимулирует муниципальные, общественные и коммерческие структуры активно участвовать в комплексном развитии территории.

### **Конституционно-правовые и историко-правовые аспекты муниципального программирования в сфере туризма**

Конституцией Российской Федерации 1993 года устанавливаются основы регулирования федеральной политики и установления федеральных программ в области государственного, экономического, экологического, научно-технологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации.

Схожие положения декларировались положениями Конституции РСФСР 1978 года, согласно которой граждане РСФСР обладали всей полнотой социально - экономических, политических и личных прав и свобод, провозглашенных и гарантируемых Конституцией СССР, Конституцией РСФСР и советскими законами. Социалистический строй обеспечивал

расширение прав и свобод, непрерывное улучшение условий жизни граждан по мере выполнения программ социально - экономического и культурного развития. Декларировалось право граждан РСФСР на отдых. Это право обеспечивалось установлением для рабочих и служащих рабочей недели, не превышающей 41 часа, сокращенным рабочим днем для ряда профессий и производств, сокращенной продолжительностью работы в ночное время; предоставлением ежегодных оплачиваемых отпусков, дней еженедельного отдыха, а также расширением сети культурно - просветительных и оздоровительных учреждений, развитием массового спорта, физической культуры и туризма; созданием благоприятных возможностей для отдыха по месту жительства и других условий рационального использования свободного времени. Туризм в Советском Союзе являлся важным элементом жизни общества, имеющим спортивную направленность, неоценимое социальное и культурное значение.

Е.Л. Писаревский отмечает, что «важными функциями советского международного туризма были пропаганда в мировом сообществе достижений советского образа жизни, а также обеспечение государственной безопасности СССР. Исполнение этих обязанностей возлагалось на три всесоюзные туристские корпорации (Центральный совет по туризму и экскурсиям (ЦСТЭ) Всесоюзного центрального совета профессиональных союзов (ВЦСПС), Бюро международного молодежного туризма «Спутник» ЦК Всесоюзного ленинского коммунистического союза молодежи (ВЛКСМ) и Всесоюзное акционерное общество «Интурист» Госкоминтуриста СССР)»<sup>5</sup>.

Необходимо отметить, что несмотря на колоссальное значение, придаваемое советскими органами туризму, отраслевого закона в сфере туризма на тот момент не существовало, хотя действовали подзаконные акты.

По мнению С.В. Завьяловой, «...наличие отраслевого закона не требовалось, поскольку ЦСТЭ ВЦСПС не только создавал нормативную и

---

<sup>5</sup> Писаревский Е.Л. Туризм и обеспечение его безопасности: административно-правовой аспект: монография. М.: Юрист, 2011. 496 с.

методическую базу в сфере туристско-экскурсионного обслуживания, но и осуществлял абсолютный контроль организации туристского рынка в стране. Въездной и выездной туризм, в свою очередь, и связанные с ним вопросы страхования туристов, их размещения и обслуживания решались Госкоминтуристом и были его монополией, а организацию и контроль иностранного молодежного туризма осуществляло Всесоюзное акционерное общество «Спутник»<sup>6</sup>.

Таким образом, в советский период планирование в сфере туризма осуществлялось исключительно на уровне государственных корпораций, которые были монополистами в данной отрасли.

Туризм, являясь одним из рычагов идеологической пропаганды, формой отдыха и важным средством идейно-политического воспитания населения, становится одной из ведущих отраслей его обслуживания, «общественно-социальным явлением, способствовавшим выполнению важных общественно-политических функций»<sup>7</sup>.

В этой связи трансформируется не только система органов управления сферой туризма (продолжается процесс централизации, устанавливается монополия государства), но и законодательство; развивается классификация уже сложившихся к данному этапу видов туризма. Так, используя предложенные Всемирной туристской организацией ООН (UNWTO - ЮНВТО) критерии классификации путешествий по типам: внутренний, въездной, выездной туризм, - отметим, что в СССР на первом этапе развития законодательства о туристско-экскурсионном обслуживании формируется

---

<sup>6</sup> Завьялова С.В. Проблемы гражданско-правового регулирования туристской деятельности в Российской Федерации: монография. М.: Проспект, 2016. 112 с.

<sup>7</sup> Постановление ЦК КПСС, Совета Министров СССР и ВЦСПС от 30 мая 1969 г. № 411 «О мерах по дальнейшему развитию туризма и экскурсий в стране» // СПП СССР. 1969. № 17. Ст. 91.

внутренний туризм (что, как представляется, обусловлено сложившейся в стране политико-экономической ситуацией)<sup>8</sup>.

В рамках второго и последующих этапов на территории СССР (с 1993 г. - России) развивается и выездной туризм. При этом если на первом этапе развиваются такие его виды, как: 1) по характеру организации - плановый и самодеятельный (в настоящее время эти виды определяются как организованный и неорганизованный); 2) по возрасту участников - детский, молодежный, туризм для взрослых; 3) по интенсивности - постоянный, сезонный; 4) по функциональному признаку - образовательный, познавательный (экскурсионный), лечебно-оздоровительный, - то в течение второго и последующих этапов отдельными направлениями станут и такие виды туризма, выделяемые по функциональному признаку, как рекреационный, спортивный (пешеходный, горный, водный, лыжный, горнолыжный, спелеологический, конный, велосипедный, автомобильный) и деловой. Немаловажно, что религиозный и этнический виды туризма не найдут своего развития вплоть до распада СССР<sup>9</sup>.

Изменения в геополитической и экономической сферах России привели к перестройке системы управления, включая туристско-экскурсионную индустрию. В 1988 году, руководствуясь решениями XXVII съезда КПСС, Президиум ВЦСПС принял решение о переводе туристско-экскурсионных учреждений на новый способ хозяйствования (полный хозрасчет), а в 1992 году ЦСТЭ ВЦСПС был реорганизован в ОАО «ЦСТЭ-Интур - Центральный совет по туризму и экскурсиям». Госкоминтурист был упразднен, его правопреемником в марте 1993 года стал Комитет Российской Федерации по туризму. В результате этих изменений туризм перестал быть компетенцией профсоюзов, а самодеятельный туризм выпал из внимания государства и, как

---

<sup>8</sup> Долженко Г.П. Опыт разработки классификации современного российского туризма // Труды Международной туристской академии. Вып. 5: Приоритеты и перспективы научных исследований международного туризма в XXI веке. М.: МТА, 2010. С. 59 - 69.

<sup>9</sup> Бабкин А.В. Специальные виды туризма: Учеб. пособие. Ростов н/Д: Феникс, 2008. С. 10 - 11.

следствие, из сферы правового регулирования. Сохранился лишь плановый туризм. Эти изменения свидетельствуют о коренных трансформациях системы органов государственной власти и радикальных реформах методов управления общественными процессами в России, а также формировании законодательной базы Российской Федерации как государства с рыночной экономикой<sup>10</sup>.

В 90-е годы XX в. и первые годы начала XXI в. в Российской Федерации туризм рассматривается преимущественно как сфера частных интересов свободных экономических субъектов. Туризм перестает являться инструментом оздоровления граждан и приобщения их к спорту, культуре и исчезает из Конституции даже в виде упоминания.

Впервые отраслевой Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» был принят 24 ноября 1996 года. Закон регулирует в основном имущественные отношения, связанные с оказанием услуг в сфере туристского обслуживания (туристской деятельности). Сферу туризма курируют преимущественно экономические ведомства. В 2000 году туризм перешел в ведение Минэкономразвития России, а затем стал относиться к компетенции Федерального агентства по туризму (Ростуризм), руководство которым с 2004 по 2008 годы осуществляло Правительство Российской Федерации, а с 2008 года - Министерство спорта туризма и молодежной политики Российской Федерации. В 2022 году Ростуризм был упразднен, а его функции вновь переданы Минэкономразвития России «в целях совершенствования государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности, повышения эффективности развития туристской индустрии и оптимизации структуры федеральных органов исполнительной власти»<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Биржаков М.Б. Введение в туризм: Учебник. 7-е изд., перераб. и доп. СПб.: Невский дом - ИД «Герда», 2004. С. 54.

<sup>11</sup> Указ Президента РФ от 20 октября 2022 г. № 759 «О некоторых вопросах государственного управления в сфере туризма и туристской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 2022. № 43. Ст. 7383.

Таким образом, становится очевидно, что меры поддержки туризма носят не социальный, а экономический характер, направлены не на развитие отрасли и социально-культурный досуг населения, а прежде всего на экономическое развитие туризма как бизнес-направления. Данный подход, безусловно, ориентирован на поддержание стабильности российской экономики, однако не стоит забывать о том, что Российская Федерация – социальное государство, именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»<sup>12</sup> (далее – Указ № 474) определены пять национальных целей развития:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

В рамках каждой национальной цели развития Указом № 474 установлены целевые показатели, характеризующие ее достижение в 2030 году. Правительством Российской Федерации в соответствии с поручением Президента России разработан Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года<sup>13</sup>.

Согласно указанному документу, для создания условий в целях воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций Правительство реализует

---

<sup>12</sup> Собрание законодательства РФ. 2020. № 30. Ст. 4884.

<sup>13</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 1 октября 2021 г. № 2765-р (с изм. от 24 декабря 2021 г.) // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

меры по сохранению исторических и национально-культурных традиций, а также меры по организации на их основе процесса воспитания.

Одним из важных способов изучения культуры и истории своей страны с ранних лет является внутренний туризм, поэтому национальная цель «возможности для самореализации и развития талантов» легла в основу Национального проекта «Туризм и Индустрия гостеприимства».

Выполнение задач данного Нацпроекта планируется обеспечить в рамках трех федеральных проектов:

- 1) «Развитие туристической инфраструктуры»;
- 2) «Повышение доступности туристических продуктов»;
- 3) «Совершенствование управления в сфере туризма».

В рамках вышеуказанных трех федеральных проектов будут созданы условия для координации усилий по развитию туризма на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) путем совершенствования системы управления отраслью туризма.

В развитие положений о единой системе публичной власти и о вхождении в эту систему органов местного самоуправления разработан проект Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»<sup>14</sup>. Данный законопроект предполагает наделение органов местного самоуправления правом на осуществление полномочий, не отнесённых к вопросам местного значения, но имеющих важное значения для развития муниципальных образований и обеспечения конституционных прав граждан. К такому полномочию отнесено создание условий для развития туризма.

От эффективной реализации указанных полномочий органами местного самоуправления зависит уровень обеспечения конституционных прав граждан на отдых, свободу передвижения, охрану здоровья, на доступ к культурным

---

<sup>14</sup>Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>.

ценностям, памятникам истории и культуры и иных прав при осуществлении туристической деятельности.

В марте 2021 года органы местного самоуправления были дополнительно наделены правом разрабатывать, утверждать (одобрять) и реализовывать муниципальные программы развития туризма. Реализуя данное право, органы публичной власти муниципальных образований не только гарантируют конституционные права граждан, но и принимают решения по преодолению проблем, наличие которых снижает темпы развития въездного и внутреннего туризма. Принимая во внимание изложенное, следует вывод, что реализация органами местного самоуправления полномочий по созданию благоприятных условий для развития туризма напрямую связана с реализацией гражданами конституционных прав в сфере туризма и социально-экономического развития территории.

### **Реализация муниципальными образованиями права разрабатывать, утверждать (одобрять) и реализовывать муниципальные программы развития туризма**

Муниципальная программа – это один из основных документов стратегического планирования, описывающий систему механизмов, направленных на достижение определенных успехов в какой-либо сфере.

Согласно п. 35 ст. 3 Закона о стратегическом планировании, муниципальная программа должна описывать комплекс планируемых мероприятий, согласованных между собой по поставленным задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. По своему содержанию муниципальные программы являются формой планирования и организации деятельности органов местного самоуправления, в рамках которой консолидируются мероприятия по достижению целей и решению задач

соответствующих направлений социально-экономического развития (абз. 3 п. 1 Письма Минфина России от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757)<sup>15</sup>.

Муниципальные программы используются для регулирования экономики на муниципальном уровне и направлены на достижение стратегических целей социально-экономического развития и выполнения муниципальных функций. Они могут включать в себя различные мероприятия, такие как инфраструктурные проекты, социальные программы, программы поддержки бизнеса, аграрные программы и другие. Все мероприятия в рамках муниципальных программ должны быть направлены на повышение качества жизни граждан и развитие муниципальной экономики.

Особое внимание сегодня уделяется муниципальным программам в сфере туризма. Туризм играет важную роль в решении социальных проблем, стимулируя создание дополнительных рабочих мест, обеспечивая занятость и повышение качества жизни населения. В настоящий момент туризм является одним из важных механизмов оживления экономики, поскольку туристская индустрия оказывает стимулирующее воздействие на развитие сопутствующих туризму сфер экономической деятельности, таких как транспорт, связь, торговля, производство сувенирной продукции, сфера услуг, общественное питание, строительство и других, выступает катализатором социально-экономического развития. Удовлетворяя потребности въездных туристов, туристская индустрия является источником поступления дополнительных налоговых поступлений. Туризм обладает высоким стимулирующим воздействием на развитие других отраслей экономики города, малого и среднего бизнеса, способствует инновационному развитию города. Программа развития туризма должна стать важнейшей составной частью программы социально-экономического развития муниципального

---

<sup>15</sup> Письмо Минфина России от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757 «О формировании, утверждении и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

образования и корреспондироваться с программами развития культуры, спорта, здравоохранения. Развитие туризма должно привести к формированию здорового образа жизни населения и внести существенный вклад в экономику города не только от непосредственных доходов, но и оказывая стимулирующее воздействие на такие секторы экономики, как информатизация и телекоммуникация, торговля, строительство, сельское хозяйство, производство товаров народного потребления.

Учитывая актуальность и комплексный характер поставленной задачи, а также необходимость слаженных действий предприятий отрасли и органов местного самоуправления, ее решение целесообразно осуществлять программно-целевым методом, путём разработки соответствующей отраслевой муниципальной программы.

Каких-либо общих, единообразных требований к оформлению и содержанию муниципальной программы не установлено. Однако, на федеральном уровне могут устанавливаться определенные требования применительно к определенным сферам деятельности, связанным с высоким уровнем общественной опасности.

Так, Приказом Ростуризма от 11 июля 2007 г. № № 66<sup>16</sup> утверждена типовая структура региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации, которую рекомендовано использовать при разработке не только региональных, но и муниципальных программ.

Согласно данному Приказу Программа должна включать в себя паспорт, согласно ниже приведенной таблице.

Наименование программы	
------------------------	--

<sup>16</sup> Приказ Ростуризма от 11 июля 2007 г. № № 66«Об утверждении типовой структуры региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

Основание для разработки программы	(Наименование, номер и дата нормативного акта)
Государственный заказчик программы	
Основные разработчики программы	
Основная цель программы	
Основные задачи программы	
Сроки и этапы реализации программы	
Перечень подпрограмм и основных мероприятий	
Исполнители подпрограмм и основных мероприятий	
Объемы и источники финансирования программы	
Система организации контроля за исполнением программы	
Ожидаемые конечные результаты реализации программы	

В основное содержание программы, согласно Приказу, должны входить:

1. Оценка текущего состояния туристской отрасли

1.1. Анализ преимуществ муниципального образования с точки зрения туристской привлекательности:

1.2. Географическое положение

1.3. Климат региона

1.4. Экологическая обстановка

1.5. Наличие туристских объектов и маршрутов

2. Динамика развития туристской сферы субъекта

2.1. Динамика туристских потоков

2.2. Объемы туристско-экскурсионных услуг

3. Анализ перспективных факторов развития туризма

4. Состояние существующей туристской инфраструктуры:

4.1. Количество и уровень средств размещения (гостиницы, отели, пансионаты, санатории, базы отдыха и пр.)

4.2. Сфера питания (рестораны, кафе, бары и пр.)

4.3. Транспорт

4.4. Культурно-развлекательные учреждения (театры, кинотеатры, музеи, парки и пр.)

5. Региональное (муниципальное) законодательство в сфере туризма

6. Количество туристских компаний, работающих на рынке муниципального образования и объем предоставляемых ими услуг; количество занятых в сфере туризма

7. Государственное регулирование на региональном уровне, объемы финансирования туристской отрасли

8. Рекламно-информационная деятельность в сфере туризма

9. Возможные сценарии и тенденции развития туризма

10. Основные проблемы в развитии туристской отрасли муниципального образования:

10.1. Анализ состояния туристской отрасли муниципального образования целесообразно завершить характеристикой основных проблем, решение которых и составит основное содержание Программы.

10.2. Выявление основных проблем развития создает объективную основу для системного построения целей и задач Программы и позволяет распределить их по этапам Программы.

*Основные цели, задачи, сроки и этапы реализации Программы.*

Формируемые в данном разделе цели и задачи Программы развития туризма в муниципальном образовании определяются на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Целями разработки Программы являются:

- определение приоритетных направлений и целей развития муниципального образования;
- оценка потенциала развития туристской сферы;
- обеспечение согласованности действий государственных органов и органов местного самоуправления;
- определение основных направлений деятельности органа местного самоуправления по управлению туристскими ресурсами и туристской индустрией.

Типовые задачи для большинства программ могут состоять в следующем:

- стимулирование развития материальной базы туризма (средств размещения и инфраструктуры);
- формирование современной нормативно-правовой базы развития туризма и системы государственного регулирования туристической деятельности, в том числе системы мер, обеспечивающих безопасность в сфере туризма;
- создание условий для приоритетного развития внутреннего и въездного туризма;
- обеспечение развития социального туризма в Российской Федерации;

- стимулирование развития отечественного предпринимательства в сфере туризма, поддержка малого предпринимательства в этой области;
- создание условий для возрождения и развития традиционных центров туризма, освоения новых туристических районов с обширным природным и историко-культурным потенциалом;
- содействие в разработке и внедрении на отечественном туристическом рынке прогрессивных технологий туристического обслуживания;
- совершенствование системы информационного обеспечения туристической индустрии, проведение активной рекламной деятельности;
- создание современной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации туристических кадров;
- развитие отраслевой туристической науки, осуществление комплекса базовых научных исследований в сфере туризма.

Реализацию Программы целесообразно осуществлять поэтапно, при этом этапы реализации Программы определяются местными условиями региона, поставленными целями и задачами, характером выполнения мероприятий Программы.

#### *Система программных мероприятий*

Исходя из цели, задач и этапов Программы, должна быть разработана система мероприятий по ее реализации, под которой понимается совокупностью институциональных и правовых преобразований, конкретных инвестиционных проектов и некоммерческих (социальных, экологических, других) мероприятий, выполнение которых обеспечивает осуществление Программы в целом.

Все программные мероприятия рекомендуется сгруппировать в соответствии с целями Программы развития туризма субъекта Российской Федерации.

Каждое мероприятие характеризуется:

- целью;
- конкретным планом действий по достижению заданной цели;

- планируемым физическим объемом производства (для инвестиционных проектов);
- объемом и источниками финансирования;
- показателями эффективности: значением чистой прибыли, платежей в бюджеты всех уровней, сроком окупаемости, числом новых рабочих мест (для инвестиционных проектов);
- результатами реализации с точки зрения обеспечения потребностей населения, улучшения межрегиональных связей, экспортно-импортной составляющей и т.д.

Перечень программных мероприятий приводится в Приложении к Типовой структуре (таблица 4).

#### *Механизмы реализации Программы*

В главе содержится описание организационных, экономических и правовых механизмов, необходимых для полноценной реализации Программы.

В Программу рекомендуется включать указания на основные механизмы ее реализации, такие как:

- экономическая политика органов исполнительной власти;
- механизм частно-государственного партнерства;
- проведение открытых конкурсов;
- изменение законодательно-нормативной базы;
- привлечение внебюджетных средств;
- реализация инвестиционных проектов и др.

#### *Ресурсное обеспечение Программы*

В данном разделе определяется общий объем финансирования Программы с указанием всех возможных источников финансирования, источники их формирования, финансовые механизмы (институты), направления и виды расходования средств (безвозмездные субсидии, кредиты, гарантии, дотирование процентных ставок по кредитам коммерческих банков, страхование и др.), сроки их выделения.

В качестве финансовых источников могут быть:

- средства федерального бюджета;
- средства бюджета субъекта Российской Федерации, а также бюджетов муниципальных образований, в него входящих;
- собственные источники финансирования заявителя проекта;
- другие внебюджетные источники финансирования.

Обязательными источниками финансирования из вышеперечисленных выступают средства регионального бюджета, а также внебюджетные источники.

*Организация управления Программой и контроль за ходом ее реализации*

Формы и методы управления реализацией Программы определяются государственным заказчиком Программы. Общее руководство и контроль за ходом реализации Программы осуществляет заказчик Программы.

К основным функциям заказчика Программы могут быть отнесены:

- подготовка проекта Программы, его согласование с заинтересованными органами власти муниципального образования, региона, представление на утверждение уполномоченным органам местного самоуправления;
- координация исполнения программных мероприятий, включая мониторинг их реализации, оценка результативности, содействие решению спорных (конфликтных) ситуаций;
- непосредственный контроль за ходом реализации мероприятий, обеспечивающих институциональные и структурные преобразования;
- подготовка отчетов о реализации Программы, внесение предложений в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и федеральные органы исполнительной власти по корректировке Программы.

Программы утверждаются актом муниципального образования, согласно определенным критериям, установленным к муниципальным

программам. Как правило, такие требования также принимаются и утверждаются актом муниципального образования.

Анализ муниципальных актов в области планирования показывает разнообразие подходов муниципалитетов к правовому регулированию. Чаще всего в муниципалитетах принимаются среднесрочные, реже долгосрочные программы, еще реже – стратегии. При этом действует утвержденный либо представительным органом, либо администрацией муниципального образования муниципальный правовой акт, регулирующий порядок разработки и принятия документов планирования. В отдельных случаях такой порядок не определен.

К примеру, такие критерии для программ определены Постановлением администрации Волгограда от 13.07.2018 № 921 (ред. от 24.03.2023) «Об утверждении Порядка разработки, реализации, мониторинга и контроля муниципальных программ»<sup>17</sup>.

Согласно указанному Положению, разработка программы осуществляется в следующем порядке:

1. отбор предложений для программной разработки и принятие решения о разработке муниципальной программы путем включения ее в Перечень муниципальных программ, утверждаемый постановлением администрации Волгограда;
2. разработка и общественное обсуждение проекта муниципальной программы;
3. согласование проекта муниципальной программы;
4. экспертиза проекта муниципальной программы Контрольно-счетной палатой
5. утверждение муниципальной программы правовым актом администрации;

---

<sup>17</sup> Городские вести. Царицын - Сталинград – Волгоград. 2018. 21 июля. № 75.

6. реализация муниципальной программы, оценка эффективности и контроль за реализацией муниципальной программы;

7. внесение изменений в муниципальную программу.

Муниципальные программы и сроки их реализации утверждаются местной администрацией муниципального образования. Объем бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальных программ утверждается решением о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета в соответствии с утвердившим программу муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования. Муниципальные программы подлежат приведению в соответствие с решением о бюджете не позднее трех месяцев со дня вступления его в силу (п. п. 1 и 2 ст. 179 Бюджетного кодекса РФ).

Муниципальные программы являются обязательной частью бюджетного планирования и прогнозирования муниципальных образований. В рамках этого процесса муниципалитеты разрабатывают краткосрочные или долгосрочные планы финансовых затрат со всеми необходимыми расходами на реализацию муниципальных программ. Таким образом, муниципальные программы являются одним из главных инструментов бюджетного управления на муниципальном уровне, позволяющим оптимизировать использование бюджетных средств и достигать поставленных целей развития муниципалитетов. Программно-целевой метод бюджетирования можно определить как отбор приоритетных целей общественного развития, разработку взаимоувязанных мероприятий, исходя из задач, заданных сроков при соответствующем обеспечении ресурсами<sup>18</sup>.

Обычно, требования к содержанию муниципальной программы указываются в муниципальном правовом акте местной администрации. Муниципальная программа, как правило, состоит из паспорта программы и

---

<sup>18</sup> Яруллин Р.Р. Реализация программно-целевого формирования бюджетов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. №4 (32). С. 215-221.

текстовой части, которая включает несколько разделов: краткую характеристику сферы реализации программы, основные проблемы и цели программы; инерционный прогноз развития данной сферы с учетом предыдущих результатов и предложений по решению проблем. Однако, как показывает практика, далеко не всегда программы соответствуют рекомендуемым требованиям, установленным Приказом Ростуризма «Об утверждении типовой структуры региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации». И в этом, видится существенный недостаток сложившейся ситуации, поскольку отсутствие методологического единства муниципальных программ препятствует осуществлению единой политики в сфере туризма, в рамках единой системы публичной власти и равенства в обеспечении конституционных прав граждан на всей территории России. Не следует забывать, что в настоящем случае, органы местного самоуправления не самостоятельны, поскольку действуют не в пределах своих полномочий, а реализуют право на осуществление полномочий, не отнесённых к вопросам местного значения, в частности на создание благоприятных условий для развития туризма, а значит должны способствовать реализации национального и федеральных проектов.

Более существенные требования содержат в себе Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ<sup>19</sup>. Указанные методические рекомендации, при определённой оптимизации их под сферу туризма могли бы стать той методологической основой, положенной в обязательную программу по развитию туризма, как региональную, так и муниципальную.

### **Классификация муниципальных программ развития туризма, их**

---

<sup>19</sup> Письмо Минфина России от 19 июля 2023 г. № 02-01-12/67504 «О порядке включения в государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы мероприятий по реализации проектов инициативного бюджетирования» // Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

## **характерные особенности.**

По состоянию на 1 января 2022 года, в Российской Федерации насчитывалось 19675 муниципальных образований. Далеко не все из них имеют муниципальную программу в сфере туризма. Однако, говорить о том, что такие программы в подавляющем большинстве отсутствуют также не приходится.

Проведенный выборочный анализ муниципальных программ в сфере туризма позволил выделить следующие виды муниципальных программ:

1. По критерию срока реализации муниципальные целевые программы делятся на два вида:

✓ среднесрочные, то есть те, которые охватывают период от 3 до 10 лет (например, Муниципальная программа Нефтеюганского района «Развитие туризма» (2023-2026 г.г.); Муниципальная программа «Развитие культуры и туризма в ЗАТО Северск» на 2021 - 2024 годы);

✓ долгосрочные, то есть те, которые охватывают период от 10 до 17 лет (например, Муниципальная программа муниципального образования - Михайловский муниципальный район «Развитие культуры и туризма» (2015-2030 г.г.; Стратегия развития туризма в муниципальном образовании «Петушинский район» на период до 2030 года; Муниципальная программа «Развитие культуры и туризма города Элисты на 2023 - 2030 годы»; Муниципальная программа города Шумерли Чувашской Республики «Развитие культуры и туризма» на 2019 -2035 годы.

Проведенный анализ показал, что в большинстве случаев ( $\approx 65\%$ ) муниципальная программа по развитию туризма ориентирована на 6-10 лет и является среднесрочной. Краткосрочные программы, ориентированные менее чем на 3 года – не встречаются. Долгосрочные программы встречаются реже среднесрочных, однако часто подвергаются корректировкам и внесению изменений.

Индустрия туризма является нестабильной, сильно подверженной санкционному, сезонному и трендовому влиянию, в связи с чем долгосрочное

планирование перспективно обречено на корреляцию разработанной программы в соответствии с условиями будущих внешних воздействий (санкций, стихий, «вечной моды»).

2. В зависимости от составной структуры муниципальные целевые программы делятся на 2 вида:

✓ Целостные (например, Муниципальная программа «Развитие туризма в городе Белокуриха Алтайского края на 2021 - 2025 годы»; Муниципальная программа «Развитие туризма в Боровичском муниципальном районе»).

✓ Составные, то есть имеющие в своем составе подпрограммы (например, Муниципальная программа «Развитие культуры и туризма в ЗАТО Северск» на 2021 - 2024 годы (Подпрограмма 2 «Развитие туризма на территории ЗАТО Северск»; Муниципальная программа «Развитие культуры и туризма в муниципальном районе «Нерчинский район» на 2021 - 2025 годы» (Подпрограмма 2 «Развитие туризма на территории муниципального района «Нерчинский район» на 2021 - 2025 годы»); Муниципальная программа города-курорта Пятигорска «Модернизация экономики, развитие малого и среднего бизнеса, курорта и туризма, энергетики, промышленности и улучшение инвестиционного климата»).

В зависимости от механизма реализации муниципальные целевые программы делятся на два вида:

✓ заказные, то есть те, по которым заранее определены исполнители (например, Муниципальная программа «Развитие туризма в Боровичском муниципальном районе»; Муниципальная программа «Развитие культуры и туризма в городском округе «Город Южно-Сахалинск» на 2020 - 2025 годы».

✓ конкурсные, то есть те, по которым определение исполнителей осуществляется по итогам проводимого конкурса (например, Муниципальная программа «Создание условий для развития отдельных направлений экономики Елизовского муниципального района на 2020 - 2027 годы»).

В зависимости от назначения муниципальные целевые программы

делятся на два вида:

- ✓ комплексные, то есть те, которые обеспечивают всестороннее социально-экономическое развитие муниципального образования;
- ✓ проблемные, то есть те, которые направлены на решение конкретной проблемы муниципального образования.

Источниками финансовых ресурсов можно выделить: федеральный бюджет; региональный бюджет; местный бюджет; средства предприятий и организаций; средства населения; заемные средства; гранты и иные средства общественных фондов.

Все указанные критерии классификации муниципальных программ являются своего рода функциональными параметрами, выбираемыми для достижения определенного результата. Выработать идеальную универсальную формулу, способствующую достижению стопроцентного результата невозможно, поскольку каждое муниципальное образование уникально, обладает своим набором проблем, особенностей и характеристик.

### **Оценка эффективности муниципальных программ.**

Любая программа направлена на достижение какого-либо результата.

Р.Р. Яруллин отмечает, что «Показатели реализации муниципальных программ могут быть непосредственными, отражающими объем сделанных главным распорядителем бюджетных средств работ или оказанных услуг, например, протяженность отремонтированных и построенных дорог, количество оказанных услуг транспортного обслуживания, количество учеников, которым предоставлены образовательные услуги по заданной программе и тому подобное. То есть результаты реализации программ могут отражать объемные характеристики осуществляемых работ и оказываемых услуг. Через показатели непосредственных результатов показатели конечных результатов отражают значимые социально-экономические последствия реализации программ, например, повышение безопасности движения, повышение доступности и эффективности пространственного перемещения

граждан, повышение качества образования»<sup>20</sup>.

По каждой муниципальной программе ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются местной администрацией муниципального образования. По результатам указанной оценки местной администрацией муниципального образования может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной муниципальной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации муниципальной программы (пункт 3 ст. 179 БК РФ).

В настоящее время отсутствует единый подход к оценке эффективности муниципальных программ. Порой подходы к оценке отличаются не только в рамках федерального округа, но и в рамках субъекта РФ. Существуют различные способы оценки эффективности муниципальных программ. В частности, И.И. Савельев отмечает следующее: «эффективность программ может оцениваться как отношение достигнутых (фактических) нефинансовых результатов основных мероприятий, подпрограмм и в целом программы к затратам по основным мероприятиям, подпрограммам и программе в целом. А может – как отношение только затратных финансовых показателей»<sup>21</sup>. Несмотря на то что Савельев И.И. так говорил об оценке государственных программ, анализ актов органов местного самоуправления наглядно демонстрирует, что данный подход применим и для муниципальных программ.

Так, например, в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ города Владимира

---

<sup>20</sup> Яруллин, Р. Р. Оценка эффективности реализации муниципальных программ / Р.Р. Яруллин, А.П. Манайчева // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2018. № 12-2. С. 81-85.

<sup>21</sup> Савельев И.И. Оценка эффективности государственных программ: монография. – М.: Русайнс, 2016. – 330 с.

показатель эффективности программы определяется как сумма 3 взвешенных критериев оценки:

- 1) степень выполнения мероприятий программы (подпрограммы);
- 2) степень соответствия запланированному уровню затрат;
- 3) степень достижения запланированных показателей результативности программы (подпрограммы).

Постановление администрации г. Минеральные Воды Минераловодского района Ставропольского края от 19 сентября 2014 г. № 620 «Об утверждении Методики проведения оценки эффективности реализации муниципальных программ города Минеральные Воды» установлены следующие критерии оценки эффективности Программы:

- оценки степени достижения целей и решения задач Программы;
- оценки степени достижения целей и решения задач подпрограмм, входящих в Программу;
- оценки степени реализации основных мероприятий и достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации;
- оценки степени соответствия запланированному уровню затрат;
- оценки эффективности использования средств бюджета города (местного бюджета).

Оценка эффективности реализации Программ в г. Минеральные воды осуществляется в следующем порядке.

Первый этап заключается в оценке эффективности реализации отдельных подпрограмм, что включает в себя оценку степени достижения поставленных целей и выполнения задач, а также соответствия запланированным затратам и эффективности использования средств местного бюджета. На втором этапе осуществляется оценка эффективности реализации всей Программы в целом, которая учитывает степень достижения ее целей и решения задач, а также оценку эффективности реализации подпрограмм.

Эффективность реализации Программы оценивается в зависимости от значений оценки степени реализации Программы и оценки эффективности

реализации входящих в нее подпрограмм по следующей формуле:

$$\mathcal{E}P_{\Pi} = 0,5 \times CP_{\Pi} + 0,5 \times \sum_1^i \mathcal{E}P_{\Pi/\Pi} / j,$$

где:

$\mathcal{E}P_{\Pi}$  - эффективность реализации Программы;

$CP_{\Pi}$  - степень реализации Программы;

$\mathcal{E}P_{\Pi/\Pi}$  - эффективность реализации подпрограммы;

$j$  - количество подпрограмм.

#### IX. Критерии эффективности Программ (подпрограмм)

Вывод об эффективности реализации Программы (подпрограммы)	Критерии оценки эффективности
Высокоэффективная	более 1
Эффективная	1 - 0,85
Уровень удовлетворительный	эффективности 0,84 - 0,7
Неэффективная	менее 0,7

Такой методики оценки муниципальных программ придерживаются в г. Минеральные воды Ставропольского края.

Как отмечалось выше, методика оценки может различаться в пределах одного субъекта федерации. Так, в том же Ставропольском крае, но уже в г. Ессентуки метод оценки существенно сложнее.

Исходными данными для проведения оценки эффективности реализации муниципальной программы являются:

годовой отчет о ходе реализации муниципальной программы, подготавливаемый ответственным исполнителем муниципальной программы;

результаты мониторинга хода реализации муниципальных программ, осуществляемого управлением экономического развития и торговли администрации города Ессентуки (далее - УЭРиТ);

иная (дополнительная) информация об итогах реализации муниципальной программы, необходимая для проведения оценки эффективности реализации муниципальной программы, представляемая ответственным исполнителем муниципальной программы, УЭРиТ, финансовым управлением.

Оценка эффективности реализации муниципальной программы определяется по следующей формуле:

$$ОЭ=0,5\times СДЦ+0,4\times\left(\frac{1}{n}\times\sum_{i=1}^n СРЗ_i\right)+0,1\times КУП, \text{ где}$$

ОЭ - оценка эффективности реализации муниципальной программы;

СДЦ - степень достижения целей муниципальной программы;

n - количество подпрограмм муниципальной программы;

СРЗ<sub>i</sub> - степень решения i-й задачи подпрограммы;

$\sum_{i=1}^n СРЗ_i$  - сумма степеней решения i-й задачи подпрограммы.

Степень достижения целей муниципальной программы определяется по следующей формуле:

$$СДЦ=\sum_{i=1}^{n_{ц}} СДЦ_i\times k_{цi}, \text{ где}$$

СДЦ - степень достижения целей муниципальной программы;

СДЦ<sub>i</sub> - степень достижения i-й цели муниципальной программы;

k<sub>ци</sub> - весовой коэффициент, присвоенный i-й цели муниципальной программы;

$\sum_{i=1}^{n_u} \text{СДЦ}_i \times k_{ци}$  - сумма произведений степени достижения i-й цели

муниципальной программы и весового коэффициента, присвоенного i-й цели муниципальной программы.

Степень достижения i-й цели муниципальной программы определяется по следующей формуле:

$$\text{СДЦ}_i = \frac{100\%}{n_i^n} \times \sum_{j=1}^{n_i^n} \text{ОРПЦ}_{ij}, \text{ где}$$

СДЦ<sub>i</sub> - степень достижения i-й цели муниципальной программы;

n<sub>i</sub><sup>n</sup> - количество показателей, характеризующих достижение i-й цели муниципальной программы;

ОРПЦ<sub>ij</sub> - оценка результативности достижения планового значения j-го показателя, характеризующего достижение i-й цели муниципальной программы;

$\sum_{j=1}^{n_i^n} \text{ОРПЦ}_{ij}$  - сумма оценок результативности достижения плановых

значений показателей, характеризующих достижение i-й цели муниципальной программы.

8. Степень решения задач подпрограммы определяется по следующей формуле:

$$\text{СРЗ} = \sum_{i=1}^{n_3} \text{СРЗ}_i \times k_{зи}, \text{ где}$$

СРЗ - степень решения задач подпрограммы;

СРЗ<sub>i</sub> - степень решения i-й задачи подпрограммы;

k<sub>zi</sub> - весовой коэффициент, присвоенный i-й задаче подпрограммы;

$\sum_{i=1}^{n_3} \text{СРЗ}_i \times k_{zi}$  - сумма произведений степени решения i-й задачи

подпрограммы и весового коэффициента, присвоенного i-й задаче подпрограммы.

Степень решения i-й задачи подпрограммы определяется по следующей формуле:

$$\text{СРЗ}_i = \frac{100\%}{n_i^3} \times \sum_{j=1}^{n_i^3} \text{ОРПЗ}_{ij}, \text{ где}$$

$n_i^3 \quad j=1$

СРЗ<sub>i</sub> - степень решения i-й задачи подпрограммы;

$n_i^3$  - количество показателей, характеризующих решение i-й задачи подпрограммы;

ОРПЗ<sub>ij</sub> - оценка результативности достижения планового значения j-го показателя, характеризующего решение i-й задачи подпрограммы;

$\sum_{j=1}^{n_i^3} \text{ОРПЗ}_{ij}$  - сумма оценок результативности достижения плановых

значений показателей, характеризующих решение i-й задачи подпрограммы.

Показатель качества управления муниципальной программой определяется по следующей формуле:

$$\text{КУП} = \frac{1}{n_{\text{мп}}} \times \sum_{i=1}^{n_{\text{мп}}} \text{КУПП}_i, \text{ где}$$

КУП - показатель качества управления муниципальной программой;

$n_{\text{мп}}$  - количество подпрограмм;

КУПП<sub>i</sub> - показатель качества управления i-й подпрограммой;

$\sum_{i=1}^{n_{\text{пн}}} \text{КУПП}_i$  - сумма показателей качества управления i-й

подпрограммой.

Показатель качества управления i-й подпрограммой определяется по следующей формуле:

$$\text{КУПП}_i = \frac{100\%}{n_{\text{ом}}} \times \sum_{j=1}^{n_{\text{ом}}} \frac{\text{НКС}_j}{\text{КС}_j}, \text{ где}$$

КУПП<sub>i</sub> - показатель качества управления i-й подпрограммой;

n<sub>ом</sub> - количество основных мероприятий i-й подпрограммы;

НКС<sub>j</sub> - количество контрольных события j-го основного мероприятия i-й подпрограммы, наступивших не позднее запланированного срока;

КС<sub>j</sub> - общее количество контрольных событий j-го основного мероприятия i-й подпрограммы, срок наступления которых был запланирован в отчетном финансовом году;

$\sum_{j=1}^{n_{\text{ом}}} \frac{\text{НКС}_j}{\text{КС}_j}$  - сумма долей контрольных событий основных мероприятий

i-й подпрограммы, наступивших не позднее запланированного срока.

Георгиевский муниципальный район Ставропольского края также иначе подошел к оценке эффективности муниципальных программ. Оценка степени достижения целей программы определяется путем сопоставления фактически достигнутых значений показателей (индикаторов) программы и их плановых значений по формуле:

$$\text{Сдц} = (\text{Сдп1} + \text{Сдп2} + \text{СдпN}) / N,$$

где:

Сдц - степень достижения целей (решения задач);

Сдп - степень достижения показателя (индикатора) программы;

N - количество показателей (индикаторов) программы.

Степень достижения показателя (индикатора) рассчитывается по формуле:

$Сдп = Зф / Зп \times 100\%$  (для показателей (индикаторов), желаемой тенденцией развития которых является рост значений),

$Сдп = Зп / Зф \times 100\%$  (для показателей (индикаторов), желаемой тенденцией развития которых является снижение значений),

где:

Зф - фактическое значение индикатора;

Зп - плановое значение индикатора.

Данная формула, в отличии от предыдущих, является стандартной и широко используется в практике управления проектами для оценки степени достижения целей программы. Она позволяет сравнить фактически достигнутые значения показателей (индикаторов) программы с их планируемыми значениями и определить, насколько эффективно были достигнуты поставленные задачи. Формула включает механизмы для расчёта степени достижения индикаторов, что делает ее более точной и объективной. Таким образом, можно сказать, что данная формула функциональна и полезна для оценки эффективности программы или проекта. Однако, несмотря на наличие индикаторов, она существенно проигрывает в точности результатов двум предыдущим.

Однако, сложные математические расчёты не всегда обязательны. К примеру, Борковское сельское поселение Шацкого муниципального района Рязанской области оценивает эффективность программ балльным методом.

Критерий эффективности Программы рассчитывается в соответствии с балльной системой оценки, определенной приложением к настоящей Методике. Интегральный (итоговый) показатель оценки эффективности Программы (К) рассчитывается на основе полученных оценок по критериям по формуле:

$$К = К1 + К2 + К3 + К4 + К5$$

Для оценки итоговых интегральных оценок может использоваться следующая качественная шкала:

Численное значение интегрального показателя муниципальной программы (К), в баллах	Эффективность муниципальной программы (экспертная оценка)
От 45 до 50 баллов	Эффективная
От 35 до 45 баллов	Достаточно эффективная
От 25 до 35 баллов	Малоэффективная
Менее 25 баллов	Неэффективная

В целом, процесс оценки эффективности позволяет оценить результативность действий, направленных на реализацию программы и выявить проблемные области, где необходимо провести корректировки для повышения эффективности реализации. Оценка эффективности является важным инструментом планирования и управления программами, и может служить основой для принятия решений о дальнейших действиях и распределении ресурсов.

Также необходимо отметить, что пунктом 24 Письма Минфина России от 30.09.2014 № 09-05-05/48843 «О Методических рекомендациях по составлению и исполнению бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на основе государственных (муниципальных) программ»<sup>22</sup> предлагается оценку качества реализации муниципальных программ следует осуществлять по таким критериям, как:

- установление и соблюдение плана (графика) реализации муниципальной программы;
- своевременность доведения и полнота распределения лимитов бюджетных обязательств;

<sup>22</sup> Документ официально не опубликован. СПС «КонсультантПлюс».

- соответствие кассовых расходов графику финансового обеспечения реализации муниципальной программы; качество обоснований изменений в бюджетную роспись; соответствие запланированных затрат на реализацию муниципальной программы фактическим;
- полнота обоснования объема неиспользованных бюджетных ассигнований на реализацию муниципальной программы;
- степень достижения целей и показателей муниципальной программы;
- степень реализации подпрограмм (при наличии) муниципальной программы;
- соответствие задач и показателей муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) задачам и показателям подпрограммы (при наличии) в случае оказания муниципальных услуг (выполнения работ);
- качество межведомственного взаимодействия ответственного исполнителя с иными заинтересованными органами при реализации муниципальных программ;
- качество взаимодействия публично-правовых образований, взаимодействия с предприятиями и организациями, территориальными государственными внебюджетными фондами и другими заинтересованными органами и организациями при реализации муниципальных программ;
- уровень достижения значений показателей и их достоверность на основе сопоставления с данными статистического наблюдения, бухгалтерской и финансовой отчетности;
- качество систем внутреннего контроля и аудита при реализации муниципальных программ;
- наличие правонарушений, выявленных в ходе внутреннего и внешнего государственного (муниципального) контроля;

- соблюдение требований по открытости и прозрачности информации об исполнении муниципальной программы, ее мероприятиях, о расходах и о процедурах принятия решений.

Данный перечень критериев позволяет оценить качество реализации муниципальных программ с различных сторон. Некоторые из этих критериев направлены на оценку финансовой составляющей реализации программы, такие как своевременность распределения лимитов бюджетных обязательств и соответствие кассовых расходов графику финансового обеспечения реализации программы. Другие критерии направлены на оценку достижения целей и показателей программы, такие как степень достижения целей и показателей муниципальной программы и степень реализации подпрограмм (при наличии) муниципальной программы.

Также имеются критерии, направленные на оценку качества взаимодействия между различными заинтересованными органами и организациями, такие как качество межведомственного взаимодействия ответственного исполнителя с иными заинтересованными органами при реализации муниципальных программ и качество взаимодействия публично-правовых образований, предприятий и организаций, территориальных государственных внебюджетных фондов и других заинтересованных органов и организаций при реализации муниципальных программ.

При этом, следует учитывать, что письма Минфина может содержать разъяснения по применению законодательства в области налогообложения и финансов, но оно само по себе не является обязательным к исполнению, если не содержит официального приказа или решения.

В целом, использование такого перечня критериев позволяет более полно и точно оценить качество реализации муниципальных программ. Включение различных аспектов оценки позволяет сделать выводы о том, как успешно программа была реализована и какие улучшения могут быть введены в будущем.

Вместе с тем, управление экономики, при наличии очевидных ошибок оценки эффективности, оставляет за собой право вносить коррективы в результаты оценки. Наиболее часто повторяющиеся ошибки, допускаемые исполнителями при оценке программ следующие:

- неверно определен период оценки программы (соответственно неверно указаны плановые параметры программы на отчетный год);
- неверно проведен расчет показателя эффективности программы;
- в отчете представлены результаты мероприятий, несопоставимые с запланированными в программах;
- в отчетах не указываются (не подтверждаются) средства из внебюджетных источников.

### **Выводы.**

В целях создания дополнительных условий для социально-экономического развития России Федеральным законом от 9 марта 2021 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.1 и 3.3 Федерального закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» к числу прав органов местного самоуправления по созданию благоприятных условий для развития туризма отнесено право разработки, утверждения (одобрения) и реализации муниципальных программ развития туризма.

Данное право является один из самых эффективных способов достижения социально-экономического развития. Реализуя данное право, органы публичной власти муниципальных образований гарантируют конституционные права на отдых, здоровье, свободу передвижения и предпринимательской деятельности, право на труд, а также принимают решения по преодолению проблем, наличие которых снижает темпы развития въездного и внутреннего туризма. От эффективной реализации указанных полномочий органами местного самоуправления зависит уровень обеспечения конституционных прав граждан на отдых, свободу передвижения, охрану здоровья, на доступ к культурным ценностям, памятникам истории и культуры и иных прав при осуществлении туристической деятельности.

Принимая во внимание изложенное, следует сделать вывод о том, что реализация гражданами конституционных прав в сфере туризма напрямую связана с реализацией органами местного самоуправления полномочий по созданию благоприятных условий для развития туризма.

Наиболее часто встречающимися недостатками в практике создания и реализации муниципальных программ являются: · недостаточность обоснования необходимости применения программно-целевого метода для решения конкретной проблемы; · отсутствие эффективной системы управления программой со стороны головного исполнителя программы, системы контроля и оценки воздействия программ на развитие муниципального образования со стороны муниципального заказчика программы.

Как показывает практика, далеко не всегда муниципальные программы соответствуют рекомендуемым требованиям, установленным Приказом Ростуризма от 11 июля 2007 г. № 66 «Об утверждении типовой структуры региональной (муниципальной) программы развития туризма субъекта Российской Федерации». И в этом, видится существенный недостаток сложившейся ситуации, поскольку отсутствие методологического единства муниципальных программ препятствует осуществлению единой политики в сфере туризма, в рамках системы публичной власти. Не следует забывать, что в настоящем случае, органы местного самоуправления не самостоятельны, поскольку действуют не в пределах своих полномочий, а реализуют право на осуществление полномочий, не отнесённых к вопросам местного значения, в частности на создание благоприятных условий для развития туризма, а значит должны способствовать реализации национального и федеральных проектов.

Существенные требования содержат в себе Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ, утверждённые Письмом Минэкономразвития России № 3493-ПК/Д19и, Минфина России № 26-02-06/9321 от 6 февраля 2023 г. Указанные методические рекомендации, при

определённой оптимизации их под сферу туризма являются той методологической основой, которой целесообразно придерживаться в муниципальной программе по развитию туризма.

Проведенный анализ показал, что единого подхода к реализации полномочий по созданию благоприятных условий для развития туризма, и как следствие созданию универсальной муниципальной программы по туризму не существует и существовать не может, также как и единого подхода к оценке эффективности таких программ.

К примеру, муниципальные программы развития туризма ЗАТО Северск успешно реализуются, несмотря на то обстоятельство, что доступ к объектам туристической индустрии имеют лица, проживающие в ЗАТО, близкие родственники указанных лиц, прибывшие по их приглашению, либо организованные экскурсионные группы граждан, постоянно проживающих в столице субъекта РФ – г. Томск. Иные лица, вне зависимости от наличия гражданства РФ и места проживания допуска в ЗАТО не имеют. Данный факт свидетельствует о том, что грамотно выстроенная работа в сфере муниципального программирования позволяет удовлетворить потребности населения даже без ориентации на иногородних посетителей.

В качестве итога проведенного анализа следует общий вывод, что туризм – это важный элемент жизни общества, имеющий неопределимое социальное и культурное значение, развитие которого необходимо проводить, применяя дифференцированный подход, ориентируясь на анализ преимуществ муниципального образования с точки зрения туристской привлекательности, географическое положение, климат региона, наличие туристских объектов и маршрутов и т.д.

На современном этапе развитие туризма является одной из наиболее важных и динамично развивающихся сфер, приносящих доход территориям. Внутренний и въездной (сельский) туризм оказывает влияние на сохранение и развитие культурного потенциала, стимулирует муниципальные,

общественные и коммерческие структуры активно участвовать в комплексном развитии территории.