

Ходачек В. М., Елсуков М. Ю.

Туристско-рекреационная сфера в системе стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития Российской Федерации

DOI 10.22394/1726-1139-2017-9-29-43

Ходачек Владислав Михайлович

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Профессор кафедры экономики и финансов
 Доктор экономических наук, кандидат географических наук, профессор
 gosfin@list.ru

Елсуков Михаил Юрьевич

Северо-Западный институт управления — филиал РАНХиГС (Санкт-Петербург)
 Доцент кафедры экономики и финансов
 Кандидат географических наук, доцент
 elsukovmy@mail.ru

РЕФЕРАТ

Функции прогнозирования и стратегического планирования в системе государственного регулирования социально-экономического развития нашей страны неоднократно изменялись. В условиях санкционного давления на экономику России, нестабильности экономических взаимодействий и активизации социальных процессов является актуальным формирование целостной и непротиворечивой системы стратегического планирования. На примере туристско-рекреационной сферы рассматриваются особенности развития нормативных правовых основ, анализируются логика и взаимосвязь документов стратегического планирования. Даны рекомендации по определению целевого сценария социально-экономического развития на долгосрочную перспективу.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

стратегия, прогноз, туризм, рекреации, стратегическое планирование, прогнозирование, целевой сценарий развития

Khodachek V. M., Elsukov M. Yu.

The tourist and Recreational Sphere in the System of Strategic Planning and Forecasting of Social and Economic Development of the Russian Federation

Khodachek Vladislav Mikhailovich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Professor of the Chair of Economy and Finance
 Doctor of Science (Economics), PhD in Geography, Professor
 gosfin@list.ru

Elsukov Mikhail Yurievich

North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (Saint-Petersburg, Russian Federation)
 Associate Professor of the Chair of Economy and Finance
 PhD in Geography, Associate Professor
 elsukovmy@mail.ru

ABSTRACT

Functions of forecasting and strategic planning in the system of state regulation of social and economic development of our country repeatedly changed. In the conditions of the sanctions pressure upon economy of Russia, instability of economic interactions and activization of social

processes formation of complete and consistent system of strategic planning is relevant. On the example of the tourist and recreational sphere features of development of standard legal bases are considered, the logic and interrelation of documents of strategic planning are analyzed. Recommendations about definition of the target scenario of social and economic development for a long-term outlook are made.

KEYWORDS

strategy, forecast, tourism, recreations, strategic planning, forecasting, target scenario of development

Прогнозирование как процесс научно обоснованного предвидения будущего и стратегическое планирование как целенаправленная деятельность по формированию желаемого состояния объектов управления тесно связаны и формируют методологическую основу государственного регулирования и обеспечения поступательного социально-экономического развития. Система стратегического планирования и прогнозирования Российской Федерации трансформируется, находясь под влиянием новых задач государственного управления.

Изменения внешнеполитических условий развития Российской Федерации привели к трансформации многих экономических взаимодействий и социальных процессов. В условиях санкционного давления в системе стратегического планирования и прогнозирования на первое место выступают задачи обеспечения национальной безопасности, защиты от внешних и внутренних угроз, повышения устойчивости социально-экономического развития, стабилизации финансово-бюджетной сферы, обеспечения занятости населения. Решение указанных задач требует корректировки государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества, например — туристско-рекреационной, как способствующей увеличению экономической активности, росту доходов бюджета, занятости и стабилизации всего жизненного цикла населения.

Функции прогнозирования и стратегического планирования в системе государственного регулирования социально-экономического развития нашей страны неоднократно изменялись. В советский период при формировании целей социально-экономического развития применялся преимущественно директивный подход. Возможности полного контроля за исполнением принятых решений, формированием и распределением ресурсов при достижении поставленных целей позволяли формировать прогнозы и планы деятельности органов власти практически на любую, в том числе стратегическую, перспективу. На развитии туристско-рекреационной сферы сказались особенности плановой экономики, ограничивающие возможность предоставления населению должного разнообразия выбора услуг.

Рыночные реформы предоставили свободу предпринимательской инициативе, и указанные противоречия плановой экономики были устранены. Но следует признать, что на начальном этапе реформ органы власти, по сути дела, переложили с себя часть ответственности за обеспечение социально-экономического развития общества на рыночные силы саморегулирования, воздействие, по известному выражению А. Смита, «невидимой руки рынка». С точки зрения улучшения качества жизни населения, предпринятые меры должного результата не принесли. Услуги туристско-рекреационной сферы приобрели разнообразие, но утратили потребителей, так как на фоне снижения покупательной способности для большей части населения они оказались недоступны. Таким образом, решение проблем в отдельной сфере государственного регулирования не может рассматриваться вне контекста общих преобразований экономики. Достижение стратегически значимых целей требует формирования общей системы стратегического планирования и прогнозирования, адаптированной к условиям рыночных отношений.

С принятием 20 июля 1995 г. Федерального закона от № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации»¹ на смену прогнозам и директивным планам советского периода пришли документы, которые указывали будущие вероятные состояния экономики и социальной сферы, формировали ориентиры социально-экономического развития, которые для органов власти предполагали постановку целей и формирование программ, реализация которых ставилась в зависимость от влияния внешних и внутренних факторов и условий.

Закон от 1995 г. предполагал определенную последовательность действий органов власти, логику и взаимосвязь разрабатываемых документов. Их подготовка предполагалась на федеральном, региональном и муниципальном уровне управления, отдельными отраслевыми ведомствами. Прогнозирование рассматривалось как начальный этап работы, на котором происходило формирование информационной базы стратегического планирования, представлений о тенденциях, альтернативах, сценариях и возможных вариантах социально-экономического развития народного хозяйства, его отраслей, регионов и отдельных общественно значимых сфер деятельности. В процессе прогнозирования выявлялись противоречия социально-экономического развития, которые без вмешательства органов власти не могли быть устранены. Одним из важных требований к разработке прогнозов являлось формирование нескольких вариантов социально-экономического развития, предполагающих различные сценарии деятельности органов власти.

На следующем этапе разрабатывались концепции — документы, в которых утверждалась система представлений о стратегических целях и приоритетах социально-экономической политики государства, важнейших направлениях и средствах реализации указанных целей народного хозяйства, его отраслей, регионов и отдельных общественно значимых сфер деятельности. Если на этапе разработки прогнозов формировались варианты социально-экономического развития, то на этапе подготовки концепции осуществлялся выбор одного из них, утверждался сценарий, который, с точки зрения органов власти, являлся оптимальным для достижения стратегически значимых целей социально-экономического развития.

Следующий этап работы предполагал проведение презентационных мероприятий. В соответствии с требованиями закона все документы подлежат опубликованию и последующему обсуждению с участниками реализации государственной политики. Предусматривалось, что первое после вступления в должность Президента Российской Федерации послание Федеральному Собранию содержит положения концепции социально-экономического развития государства; ежегодно председатель Правительства Российской Федерации отчитывается о ходе реализации запланированных мероприятий перед Государственной думой Российской Федерации и др. Таким образом, предусматривалась возможность обсуждения документов, последующей доработки и принятия мер, направленных на повышение социально-экономического и политического эффектов от их реализации.

На завершающем этапе работы предусматривалась разработка программ, среди которых особое место занимала программа социально-экономического развития Российской Федерации, разрабатываемая на среднесрочный период, сопоставимый со сроками избирательного цикла. Цели и задачи, определяемые в этой программе, реализовались в рамках организации текущей работы органов власти, разработки целевых программ, осуществления мероприятий, нацеленных на институциональные преобразования.

¹ О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации. Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ.

В числе целевых программ, разработанных в тот период, особое место занимали федеральные и региональные целевые программы, связанные с развитием туризма и рекреации, сохранением объектов культурного наследия, восстановлением и охраной особо ценных территорий и ландшафтов, благоустройством исторических городов. Эти программы имели особую социальную значимость и способствовали развитию экономики и социальной сферы многих регионов. Достаточно привести примеры программ развития региона озера Байкал, формирование «Золотого кольца» в Центральной России, территорий и особых экономических зон туристско-рекреационной специализации.

Текущая работа органов власти предполагала принятие мер, которые на практике заключались в повышении внимания органов власти к реализации отдельных своих полномочий. Возникновение значительного количества проблем социально-экономического развития зачастую было обусловлено смещением акцентов в текущей работе органов власти, когда основные силы направлялись на решение определенной важной задачи. Вместе с тем из поля зрения часто выпадали многие конкретные вопросы социально-экономического развития, деятельности предприятий, развития инфраструктуры, социального обеспечения. Методы их решения не соответствовали современным тенденциям совершенствования системы управления и информатизации общества.

Если решение проблем требовало координации работы нескольких ведомств, курирующих различные отрасли народного хозяйства (межотраслевого взаимодействия), то возникали условия для разработки и реализации целевых программ¹. Увязанные по задачам, ресурсам, срокам и исполнителям мероприятия целевых программ оказывались наиболее эффективны тогда, когда имели четкие количественные параметры целей. В то же время эти программы не решали проблемы социально-экономического развития, требующие качественных преобразований, трансформации общественных институтов.

Институциональные преобразования предполагают реализацию мероприятий, которые должны быть интегрированы в логику процессов развития общества. Вместе с тем применение методологии целевого программирования не может гарантировать достижение исковых результатов в сфере институциональных преобразований. При реализации институциональных реформ необходимо сочетать методы программного характера с мерами оперативного вмешательства и регулирования. Таким образом, система прогнозирования и стратегического планирования образца 1995 г. предполагала следующую последовательность работ: «прогнозирование — утверждение концепций — программирование — проведение мероприятий». Закон не препятствовал формулированию при подготовке документов специфических требований, учитывающих отраслевую и региональную специфику. Для развития туризма и рекреации особое значение имела разработка схем территориального планирования на федеральном и региональном уровне, в которых комплексно рассматривались вопросы развития инфраструктуры, развития населенных пунктов, экологии, охраны окружающей среды, транспортных связей².

¹ О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация», «Порядком закупки и поставки продукции для федеральных государственных нужд», «Порядком подготовки и заключения государственных контрактов на закупку и поставку продукции для федеральных государственных нужд») Постановление Правительства РФ от 26.06.1995 № 594 (ред. от 12.07.2017).

² Градостроительный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017).

Вместе с тем в практике стратегического планирования появились не предусмотренные законом 1995 г., но как бы развивающие его инструменты, например — стратегические планы¹ и стратегии социально-экономического развития регионов². В основу их разработки закладывались прогнозы, по существу, экстраполирующие сложившиеся тенденции социально-экономического развития. Сопоставление разработанных на этой основе стратегий с реальным развитием ситуации, зачастую, указывало на возникновение новых обстоятельств, необходимость внесения корректив в концепции и стратегии. Вместе с тем, в связи с повышением степени неустойчивости внешней среды, сокращались горизонты предсказуемого развития ситуации, что в определенной мере дискредитировало саму идею стратегического планирования. В законе 1995 г. не было предусмотрено мер, предполагающих поиск альтернативных методов достижения поставленных целей, тогда как практика преодоления кризисов, в том числе — 1998 и 2008 гг., показала, что при изменяющихся условиях реализации государственной социально-экономической политики применение дополнительных антикризисных мероприятий позволяет сохранить принятые стратегические направления развития.

Следует признать, что на момент утверждения закона — в середине 1990-х годов, органы государственной власти не располагали необходимым потенциалом для разрешения указанных выше противоречий. Однако вызовы, с которыми столкнулась экономика Российской Федерации в последний период, свидетельствовали о необходимости принятия соответствующих мер. И эти меры были приняты. В 2009 г. был подписан Указ Президента «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации»³, в 2014 был утвержден Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴.

В соответствии с положениями данного закона предусмотрена следующая последовательность разработки документов: «целеполагание — прогнозирование — планирование и программирование». Эти документы разрабатываются с учетом отраслевой и территориальной специфики — на федеральном, региональном и муниципальном уровнях управления. Наиболее развернуто в законе прописаны характеристики документов федерального уровня (табл. 1).

В первую очередь речь идет о документах целеполагания — ежегодном послании Президента Российской Федерации, доктринах и стратегиях, разрабатываемых, в том числе, по отраслевому и территориальному принципу. Не менее внушителен перечень документов прогнозирования, охватывающий вопросы, связанные с разработкой общей стратегии, бюджетной политики, научно-технологическим и социально-экономическим развитием. Документы планирования и программирования предполагают разработку конкретных программ и мероприятий и включение их в текущую работу Правительства Российской Федерации, министерств и ведомств посредством разработки соответствующих планов действий органов власти.

На региональном уровне основным документом целеполагания является стратегия социально-экономического развития субъекта Российской Федерации (табл. 2).

¹ Стратегический план Санкт-Петербурга. Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». Проектное бюро «Стратегический план для Санкт-Петербурга». СПб., 1997.

² Об утверждении Требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Приказ Министерства регионального развития Российской Федерации от 27.02.2007 № 14.

³ Об основах стратегического планирования в Российской Федерации, Указ Президента от 12.05.2009 № 536.

⁴ О стратегическом планировании в Российской Федерации, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

Документы стратегического планирования федерального уровня

Документы целеполагания				
Ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ	Стратегия социально-экономического развития РФ	Стратегия национальной безопасности РФ, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности РФ	Стратегия научно-технологического развития РФ	
в том числе по отраслевому и территориальному принципу				
Отраслевые документы стратегического планирования РФ	Стратегия пространственного развития РФ		Стратегии социально-экономического развития макрорегионов	
Документы прогнозирования				
Прогноз научно-технологического развития РФ	Стратегический прогноз РФ	Прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период	Бюджетный прогноз РФ на долгосрочный период	Прогноз социально-экономического развития РФ на среднесрочный период
Документы планирования и программирования				
Основные направления деятельности Правительства РФ	Государственные программы РФ	Государственная программа вооружения	Схемы территориального планирования РФ	Планы деятельности федеральных органов исполнительной власти

Прогнозирование осуществляется по вопросам формирования бюджета и социально-экономического развития. Планирование и программирование реализуются при составлении и реализации планов мероприятий реализации стратегий, государственных программ и схем территориального планирования. Главным требованием подготовки этих документов является согласование их содержания с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации.

В систему стратегического планирования Российской Федерации включена деятельность органов местного самоуправления. До 2014 г. участие местного самоуправления в системе стратегического планирования носило в основном рекомендательный характер. Учитывая прописанный в Конституции Российской Федерации независимый статус местного самоуправления от органов государственной власти, в законах субъектов Российской Федерации утверждалось о возможности разработки соответствующих документов¹. В законе 2014 г. органам

¹ О стратегическом планировании социально-экономического развития Ленинградской области. Областной закон Ленинградской области от 18.05.2006 № 22-оз.

Документы стратегического планирования уровня субъекта Российской Федерации

Документы целеполагания		
Стратегия социально-экономического развития субъекта РФ		
Документы прогнозирования		
Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на долгосрочный период	Бюджетный прогноз субъекта РФ на долгосрочный период	Прогноз социально-экономического развития субъекта РФ на среднесрочный период
Документы планирования и программирования		
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ	Государственные программы субъекта РФ	Схема территориального планирования субъекта РФ

местного самоуправления уже предписывается разработка стратегии, социально-экономического и бюджетного прогнозов, планов мероприятий по реализации стратегии и муниципальных программ. При этом обязательными являются документы, предусмотренные Бюджетным кодексом Российской Федерации. По остальным документам (включая документы территориального планирования, предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации) требуется принятие специальных решений об их разработке. Тем самым местное самоуправление полноценным образом включается в общегосударственную систему стратегического планирования (табл. 3).

Если говорить об учете вопросов развития туризма и рекреации в документах стратегического планирования, то следует отметить, что профильные в этой сфере подразделения федеральных органов исполнительной власти разрабатывают соответствующие прогнозы, стратегии программы, проекты и мероприятия [2]. В частности, такие разработки осуществляют ряд департаментов Министерства культуры Российской Федерации (туризма и региональной политики; культурного наследия; государственной охраны культурного наследия и др.), Федеральное агентство по туризму (управление государственных туристских проектов и безопасности туризма; управление внутреннего туризма и государственных целевых программ). В числе других органов исполнительной власти Российской Федерации, связанных с развитием туризма и рекреации, разрабатывающих соответствующие документы стратегического планирования, нужно назвать: Министерство здравоохранения (департамент санаторно-курортного дела), Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства (департаменты градостроительной деятельности и архитектуры; градостроительного зонирования и др.), Министерство труда и социального развития, Министерство спорта, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство транспорта. Некоторые функции в этой сфере закреплены за Министерством экономического развития, в составе которого важное значение имеет деятельность Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии. Молодежный туризм курируется Федеральным агентством по делам молодежи.

К числу отраслевых документов стратегического планирования относятся документы, определяющие перспективы развития туристской деятельности в Российской Федерации. Одним из первых документов был принятый в 1994 г. Указ Президента, касающийся мер по развитию туризма и упорядочения использования

Документы стратегического планирования уровня муниципального образования

Документы целеполагания		
Стратегия социально-экономического развития муниципального образования		
Документы прогнозирования		
Прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период	Бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период	
Документы планирования и программирования		
План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования	Муниципальная программа	Документы территориального планирования

государственной собственности в сфере туризма¹. В 2002 г. была разработана Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 г.² Опираясь на положения этой концепции, в 2011 г. была разработана федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»³. В 2012 г. была утверждена Государственная программа «Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг.»⁴. Ряд федеральных программ был посвящен развитию туристской деятельности в регионах России (Северный Кавказ, Байкальский регион, Дальний Восток и др.). Наряду с документами федерального уровня во многих регионах России, особенно специализирующихся на туризме и рекреации, были разработаны собственные стратегии и программы развития туризма. Подобные документы были разработаны в муниципальных образованиях туристско-рекреационной специализации.

Наконец в 2014 г. распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г.⁵. В этом документе сделана попытка определить основные направления и механизмы развития туристской деятельности как самостоятельной отрасли народного хозяйства, сформулирована стратегическая цель, состоящая в комплексном развитии туристской деятельности с учетом обеспечения активизации экономического и социального развития в регионах России [1]. Это, несомненно, шаг вперед. Однако в документе не рассмотрено в достаточной мере развитие сопряженных с туристской деятельностью отраслей экономики, ее воздействие на рост

¹ О дополнительных мерах по развитию туризма в Российской Федерации и об упорядочении использования государственной собственности в сфере туризма. Указ Президента Российской Федерации от 25.04.1994 г. № 813.

² Концепция развития туризма в Российской Федерации на период до 2005 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 г. № 954-р.

³ Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.). Федеральная целевая программа утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 г. № 644.

⁴ Развитие культуры и туризма на 2013–2020 гг. Государственная программа Российской Федерации. Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2012 № 2567-р.

⁵ Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31.05.2014 № 941-р.

экономического и налогового потенциала, занятость населения, природоохранную деятельность. Это объяснимо, так как документ носит ведомственный характер, адресован, прежде всего, Ростуризму с его вполне конкретными, но ведомственно ограниченными функциями регулирования туристской деятельности.

Цели стратегического развития туристской деятельности и рекреации в Российской Федерации, приоритетные направления и способы их реализации в значительной мере определены Федеральным законом «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», принятым еще в 1996 г.¹ В числе основных целей предусматривается обеспечение права граждан на отдых, создание условий для туризма и рекреации, развитие туристской индустрии, рациональное использование природного и культурного наследия. Приоритетными направлениями реализации указанных целей определены нормативное правовое регулирование, разработка и реализация федеральных, отраслевых и региональных программ, развитие кадрового обеспечения, активизация научных исследований в сфере туризма, обеспечение безопасности туристов, совершенствование информационного обеспечения туризма, государственной поддержки туристского продукта на мировом и внутреннем туристском рынке. Стратегически первостепенное значение имеет координация целей и направлений развития туристско-рекреационной деятельности как особой отрасли экономики с задачами развития всех сопряженных отраслей народного хозяйства, повышения занятости, укрепления доходной базы бюджетов всех уровней. Это требует нахождения новых механизмов межведомственного взаимодействия, бюджетного регулирования, региональной политики, межрегионального и межмуниципального сотрудничества.

Принципиальное значение имеет определение системы ключевых показателей и индикаторов, позволяющих конкретизировать стратегические цели развития туризма и рекреации в общей системе социального и экономического развития страны и ее регионов. В Стратегии развития туризма (2014 г.) приведено всего семь показателей развития туристской деятельности:

- Въезд иностранных граждан в Российскую Федерацию, млн. поездок.
- Численность лиц, обслуженных в гостиницах и аналогичных средствах размещения, млн. человек.
- Количество гостиниц и аналогичных средств размещения на конец года, единиц.
- Единовременная вместимость гостиниц и аналогичных средств размещения на конец года, тыс. мест.
- Число ночевков в гостиницах и аналогичных средствах размещения, тыс. единиц.
- Объем платных услуг, предоставляемых гостиницами и аналогичными средствами размещения, млрд руб.;
- Инвестиции в основной капитал гостиниц и аналогичных средств размещения, млн руб.

Представляется, что данный круг показателей не только отражает роль туризма и рекреации в социально-экономическом развитии, но и весьма слабо характеризует туристско-рекреационную отрасль как таковую. Не позволяет перейти к следующему этапу стратегического планирования, определению необходимых ресурсов и эффекта от развития туристско-рекреационной деятельности. Разработка комплексной системы показателей, характеризующих туристско-рекреационную деятельность и ее влияние на социально-экономическое развитие страны и ее регионов — важная методологическая и методическая задача современных экономических исследований и статистических наблюдений. На наш взгляд, в числе этих показателей необходимо учесть такие, как:

¹ Об основах туристской деятельности в Российской Федерации. Федеральный закон от 24.11.1996 № 132-ФЗ.

- общий туристический оборот, т.е. число условных туристских дней въездного туризма на 1000 жителей;
- величина спроса туристов на товары и услуги;
- суммарный финансовый эффект от въездного туризма и рекреации;
- суммарный налоговый эффект от въездного туризма и рекреации;
- количество занятых в сфере туризма и сопряженных отраслях;
- объем туристских пассажирских перевозок;
- доля туризма и рекреации, включая сопряженные отрасли народного хозяйства, в ВВП (ВРП).

Формирование документов стратегического планирования в сфере туризма и рекреации требует решения ряда общих методологических вопросов, характерных в целом для системы стратегического планирования в Российской Федерации. Речь прежде всего идет о более точном определении функций и соподчиненности документов, связанных с целеполаганием, прогнозированием, планированием и программированием.

Действующая практика стратегического планирования основное место отводит формированию прогнозов социально-экономического развития, на которые опираются бюджет, программы и иные стратегические документы. Поэтому важно уяснить, что за чем идет. Какой предыдущий документ определяет содержание последующего. Логика подсказывает, что целеполагание опирается на прогнозирование, а не наоборот. Между тем, согласно закону 2014 г., сначала разрабатываются цели (вопрос — на основе чего?), а затем — прогнозные документы. Логика нам подсказывает, что должно быть наоборот. Так, для того, чтобы определить цели развития туристско-рекреационной деятельности, необходимо предварительно разработать целую систему прогнозов, в числе которых особо важны: демографический прогноз, прогнозы миграционного движения, прогнозы изменения реальных располагаемых доходов населения, уровня цен и тарифов на транспортные и иные услуги, экологической ситуации и др. То есть необходимо оценить не столько изменения в самой сфере туризма и рекреации, а то, как изменятся условия и факторы развития туристско-рекреационной деятельности.

Прогноз социально-экономического развития и сценарные условия функционирования экономики Российской Федерации на долгосрочный период разработаны в 2012 г.¹ В последующий период произошли существенные изменения, как во внешних, так и внутренних условиях развития российской экономики. Заложенные в прогнозе оценки оказались мало соответствующими реальному развитию ситуации. Между тем это главный документ, на который опирались бюджетные проектировки и планы действий Правительства². Таким образом, социально-экономическое обоснование важнейших документов оказалось явно несоответствующим требованиям. Все это заставляет не только определить новые возможные сценарии и параметры долгосрочного прогноза социально-экономического развития, но и снова рассмотреть принципиальные вопросы методологии формирования прогноза (которые по существу не изменились за последние 20 лет), оценить роль этого документа и его достаточность в обосновании управленческих решений и бюджета.

¹ Сценарные условия долгосрочного прогноза социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г. Министерство экономического развития Российской Федерации 28.04.12 [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20120428_0010- (дата обращения: 02.06.2017).

² Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. Министерство экономического развития Российской Федерации 06.05.16 [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/depMacro/20160506> (дата обращения: 02.06.2017).

Исходя из анализа разработанных в 2015 г. правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации¹, можно сделать вывод о том, что прогнозы социально-экономического развития страны основаны на создании сценариев, отталкивающихся от достигнутых показателей социально-экономического развития и описывающих три основных варианта развития: базовый (инерционный), консервативный (пессимистический) и целевой (форсированного роста, инновационный, оптимистический). При этом предполагается, что многие факторы, учитываемые при разработке сценариев, будут незначительно меняться по отношению к начальному состоянию.

В законе о стратегическом планировании термин «сценарий» не употребляется. Однако таковыми по существу являются варианты внутренних и внешних условий социально-экономического развития РФ, которые должны быть определены в соответствии с законом (ст. 24, пп. 2, 3)² и носят название сценарных условий. В соответствии с Правилами разработки прогноза³ сценарные условия содержат наиболее вероятные внешние и внутренние условия развития экономики. Эти наиболее вероятные условия представляются как минимум в трех вариантах и служат базой для разработки трех обязательных вариантов (или сценариев) долгосрочного прогноза — базового, консервативного, целевого⁴.

Нужно сказать, что этот традиционный набор вариантов сценариев представляется устаревшим. Название сценариев маловыразительны и не несут в себе существенных качественных различий в плане использования тех или иных факторов развития. Они носят пассивный, ожидательный характер. В сценарных вариантах представлены различные ожидания формирования конечных показателей, результатов развития (объем ВВП, уровень инфляции, доходы бюджета, капитальные вложения и т. д.), а не прогноз поведения факторов и изменения условий развития. Исключение составляют показатели, связанные с мировыми ценами на энергоносители (это главный и по существу единственный рассматриваемый фактор). В итоге такие прогнозные варианты (сценарии) обрекают государственное управление на выжидательную тактику, а не на активный поиск новых возможностей экономического роста.

Для целей управления нужны не только и не столько варианты возможного развития ситуации, а сценарий действий общества и государства в долгосрочной перспективе по решению проблем социально-экономического развития и ускорению экономического роста. В этом плане сценарии надо создавать, направленно формировать в рамках имеющихся и перспективных возможностей. Сценарии должны иметь упредительный характер, ориентироваться на поддержку позитивных и элиминирование негативных факторов и условий развития.

¹ О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1218; О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочный период и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации. Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 № 1234.

² О стратегическом планировании в Российской Федерации, Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

³ О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2015 № 1218.

⁴ Сценарные условия, основные параметры прогноза социально-экономического развития РФ и предельные уровни цен (тарифов) на услуги компаний инфраструктурного сектора на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.

Из вышеназванных вариантов (сценариев) с точки зрения использования в активном управлении значение может иметь лишь так называемый «целевой» вариант (хотя само понятие «целевой вариант прогноза» в логическом плане не выдерживает серьезной критики; в прогнозе цели не могут ставиться, иначе это уже не прогноз, а нечто вроде плана; в его рамках должны быть разработаны альтернативные варианты возможного развития и предусмотрены меры по преодолению возможных кризисных ситуаций). Зададимся вопросом, что такое прогноз социально-экономического развития как один из главных документов в нашей управленческой практике? Его структура с годами практически не изменилась, подходы к формированию тоже, варианты все те же. Помимо собственно прогнозных оценок он содержит в том или ином виде задачи, целевые ориентиры, установки и ограничения и даже оценку возможного эффекта программных мероприятий. Все это представляется в разрезе видов деятельности, регионов, министерств и ведомств и в чем-то напоминает структуру пятилетнего плана времен СССР.

По существу, это не прогноз, а своего рода руководящий документ, в той или иной мере обязательный для органов государственного управления. Однако основа его достаточно зыбкая, а ответственность за невыполнение весьма относительна. Как основа бюджета прогноз не выполняет в достаточной мере функции его социально-экономического обоснования. Прогнозные ошибки очень существенны, ответственность за бюджетные проектировки низка, постоянным правилом являются корректировки бюджета, нарушается его стабильность.

На наш взгляд, целесообразно из состава прогноза выделить его обязывающую плановую часть, повысить уровень ее обоснования и сделать главным документом, за который будут отвечать органы государственного управления. Приемлемым вариантом представляется конструкция трех документов: среднесрочный прогноз, среднесрочный (трехлетний) план социально-экономического развития страны (естественно, в его новом качестве без повторения ошибок прошлого), среднесрочный план действий Правительства. В связи с этим из числа прогнозных показателей необходимо выделить круг показателей, которые целесообразно включить в число планируемых. Тогда органы государственного управления и регулирования должны будут обеспечивать не достижение каких-то постоянно меняющихся прогнозных показателей, а содействовать реализации вполне конкретных задач развития в соответствующей сфере своей компетенции. Уровень ответственности при этом становится совершенно иным.

Теоретические разработки в области планирования предусматривают наличие не только прямого планирования, т.е. генерирования цели развития на долгосрочный период, но и обратный процесс, когда для достижения обратных результатов, сформулированных в виде четко определенных целей, разрабатываются комплексы планируемых мероприятий. Сочетание прямого и обратного планирования позволит создать на этой основе активный сценарий социально-экономического развития. Какие же действия надо заложить в активный целевой сценарий развития, на каких проблемах сосредоточить внимание в долгосрочной перспективе?

I. Реализация в долгосрочной перспективе новой региональной политики во исполнение Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹. Поворот вектора развития бизнеса в регионы России в результате ускоренного развития территориальной инфраструктуры при поддержке государства. Реализация тезиса: «Там где живут люди — должны быть рабочие места». Рабочие места создаются в пределах градостроительных норм транспортной доступности.

¹ Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13.

Развитие регулирующей деятельности государства и нахождение новых инструментов и стимулов, побуждающих бизнес сохранять и создавать рабочие места в районах традиционного проживания населения. Преодоление тенденции стихийного развития сверхкрупных агломераций, которые концентрируют практически в себе все ресурсы развития, и в которых резко осложняются инфраструктурные, экологические, социальные проблемы, создается благоприятная почва для развития асоциальных явлений, террористической деятельности, нарушения безопасности развития общества. Переход к формированию на новой основе сбалансированной системы расселения, удобной для населения и способствующей комплексному использованию территориальных ресурсов. Это следует отразить в разрабатываемой Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

II. Последовательное повышение спроса населения, который в настоящее время носит деформированный характер. Основная его часть сконцентрирована в крупнейших городах и у наиболее обеспеченной части населения, составляющей не более 10%. Такая структура спроса вызывает формирование деформированного предложения, не ориентирующегося на производство социального продукта. Важнейшим направлением здесь должна стать последовательная ликвидация диспропорций в распределении доходов по социальным стратам. Должна быть поставлена задача снижения разницы в доходах 10% наименее и 10% наиболее обеспеченного населения с 1 к 18 раз до 1 к 9 раз к 2030 г. Инструментами решения этой задачи могут быть использование прогрессивной шкалы налогообложения (при условии введения единых счетов доходов для всех физических лиц), установление необлагаемого минимума доходов, последовательное ограничение верхних «потолков» оплаты труда и размеров бонусов, расширение адресных социальных трансфертов контингентам населения, находящимся в сложных жизненных ситуациях.

III. Переход к комплексному регулированию инфляционных процессов. Низкий уровень инфляции в настоящее время в большой мере объясняется сокращением реальных доходов населения и снижением инвестиционной активности. То есть вполне возможно ее увеличение в перспективе при росте доходов населения и объемов инвестиций. В долгосрочной перспективе необходимо воздействовать на весь комплекс причин, вызывающих инфляцию: экономических (недостаток товарного предложения, рост издержек, слабая конкуренция, дисбаланс во внешней торговле и др.), социальных (тревожные социальные ожидания, диспропорции в доходах и др.) и финансовых (отрыв рыночного курса валюты от паритета покупательной способности, неразвитость финансовых рынков, дороговизна кредита, неритмичность бюджетного процесса и др.).

IV. Переход к новой тарифной политике. Особенности российского экономического пространства (большие расстояния и разреженность экономической деятельности, северное расположение, удаленность внешних рынков) вызывают очень высокие затраты на транспортные расходы и энергообеспечение, что ставит российские предприятия в заведомо невыгодные условия не только на внешних, но и внутреннем рынке в сравнении с иностранными конкурентами. Необходимо в долгосрочной перспективе сочетание государственной поддержки предприятий в целях смягчения действия указанных негативных факторов с переходом к дифференцированной тарифной политике, с учетом тех конкретных условий, в которых находятся предприятия в различных регионах России. Необходим возврат к поясным коэффициентам при определении тарифов, а также применение так называемых «понижительных» транспортных тарифов на отдельных транспортных коридорах (Дальний Восток — Кузбасс, Кузбасс — Урал, Сибирь — Крайний Север, Европейский Центр — Арктический регион и др.). Главный принцип — чем дальше расстояние, тем дешевле становится каждый километр, но возрастает вал перевозок и суммарные доходы транспортных компаний. При этом оптими-

зируется формирование единого экономического пространства, развиваются социально-экономические связи регионов. Такую политику проводил в свое время еще С. Ю. Витте.

V. Создание условий для ускорения инвестирования, в том числе — инновационного. Доведение уровня накопления в ВВП до 26–28%. Развитие инвестиционного потенциала страны и регионов должно предполагать не только увеличение инвестиционных ресурсов (уже сейчас наблюдается недоиспользование инвестиционных фондов), но и их эффективное освоение. Инвестиционный потенциал следует понимать как способность страны, региона, предприятия привлекать и осваивать инвестиции. Новый подход к развитию инвестиционного потенциала должен предусматривать создание благоприятной инвестиционной среды, развитие комплекса предприятий стройиндустрии и строительных материалов, формирование сети эффективных институтов развития и строительных компаний, создание системы подготовки кадров, коренное совершенствование проектно-сметного дела и др.

VI. Последовательный переход бюджета в период до 2030 г. на внутренние источники финансирования. Развитие налогового потенциала как в целом по стране, так и в отдельно взятых регионах. Сокращение теневой экономики (доля ненаблюдаемых доходов) минимум в 2 раза (с 22–25% до 10–12%). Увеличение доходов от использования государственной и муниципальной собственности, нахождение и вовлечение в налоговый оборот новых дополнительных источников доходов. Использование экспортных доходов в основном для осуществления необходимого, в том числе — высокотехнологичного, импорта при сохранении их роли в формировании резервных фондов.

VII. Определение долгосрочных «отраслевых» приоритетов развития российской экономики. В качестве главного критерия следует рассматривать общий социально-экономический эффект для общества, не только эффект чисто производственный. В числе конкретных критериев выбора приоритетов необходимо учитывать следующие: значение для удовлетворения внутреннего спроса; значение для обеспечения занятости населения страны и ее регионов; значение для развития экспорта; значение для модернизации и инновационного развития экономики; значение для формирования доходов бюджета страны и территорий; значение для обеспечения национальной и региональной безопасности. Приоритетные отрасли должны играть роль «моторов» социально-экономического развития страны и регионов. Остальные отрасли действуют в равных условиях в рыночной среде, но не должны носить статуса «неприоритетных». Слово «неприоритетный» должно быть исключено из управленческого лексикона.

VIII. Продолжение и расширение политики импортозамещения. С точки зрения национальной безопасности, Российская Федерация должна иметь весь комплекс отраслей и сфер современной экономики на уровне, обеспечивающем национальную безопасность. Создание современных предприятий во всех отраслях и сферах экономики с возможностью развертывания производства до 100% и более удовлетворения внутренних потребностей.

Литература

1. *Елсуков М. Ю., Запорожан А. Я., Ходачек В. М.* Стратегическое планирование социально-экономического развития в регионах туристско-рекреационной специализации // Управленческое консультирование. 2017. № 8. С. 55–70.
2. *Управление социально-экономическим развитием и туристско-рекреационной деятельностью на федеральном, региональном и местном уровнях: типологический подход* / под ред. В. А. Шамахова (отв. ред.), В. М. Ходачека, М. Ю. Елсукова. СПб. : ИПЦ СЗИУ — фил. РАНХиГС, 2016. 174 с.

References

1. Elsukov M.Yu., Zaporozhan A.Ya., Khodachek V.M. *Strategic Planning of Social and Economic Development in Regions of Tourist and Recreational Specialization* [Strategicheskoe planirovanie sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v regionakh turistsko-rekreatsionnoi spetsializatsii] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2017. N 8. P. 55–70. (rus)
2. *Management of social and economic development and tourist and recreational activity at the federal, regional and local levels: typological approach* [Upravlenie sotsial'no-ekonomicheskim razvitiem i turistsko-rekreatsionnoi deyatel'nost'yu na federal'nom, regional'nom i mestnom urovnyakh: tipologicheskii podkhod] / under the editorship of V.A. Shamakhov (ex. edition), V.M. Khodachek, M.Yu. Elsukov. SPb. : Publishing Center of the NWIM — branch of RANEPa [IPTs SZIU — fil. RANKhiGS], 2016. 174 p. (rus)