

Стратегия развития туристической отрасли в Российской Федерации: риски целеполагания

**Шпакова Р.Н.*,
Городецкий Д.И.,**
Московский государственный
институт международных
отношений (университет)
Министерства иностранных
дел Российской Федерации,
119454, Россия, г. Москва,
проспект Вернадского, 76

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы и риски, возникающие в процессах целеполагания в ходе государственного стратегического планирования развития туристической отрасли в Российской Федерации. Установлено, что цели, поставленные в Стратегии развития туризма до 2035 г. соответствуют задачам государства в сфере охраны здоровья, обеспечения права на отдых, свободы передвижения и доступа к культурным ценностям, требованиям сбалансированности спроса и предложения. При этом несовершенство методологии стратегического планирования может приводить к возникновению ряда рисков.

Риск недостижения отдельных целей связан с декларативностью их формулировок, отсутствием подкрепляющих целевых показателей.

Широкая постановка целей при отсутствии их декомпозиции и адекватного набора целевых показателей несет в себе риски неопределенности, снижения внимания участников стратегического планирования к развитию отдельных видов туризма, отличающихся наиболее социальными, нежели экономическими эффектами.

В силу отсутствия четко разработанного механизма восприятия государственными программами целей, поставленных в стратегиях, возникают риски игнорирования отдельных стратегических целей и смены приоритетов при разработке программных документов.

Для решения выявленных проблем внесен ряд предложений для методологической модификации основных процессов целеполагания — формулирование целей и транслирование их в документы программирования.

Ключевые слова: туризм; государственное стратегическое управление; стратегия; государственная программа; стратегическая цель; целеполагание; риск недостижения цели; риск игнорирования цели; риск неопределенности.

Для цитирования: Шпакова Р.Н., Городецкий Д.И. Стратегия развития туристической отрасли в Российской Федерации: риски целеполагания // Проблемы анализа риска. 2024. Т. 21. № 4. С. 37–48.

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Strategy for the Development of the Tourism Industry in the Russian Federation: the Risks of Goal Setting

**Raisa N. Shpakova*,
Dmitry I. Gorodetsky,**
Moscow State Institute
of International Relations
(University) of the Ministry
of Foreign Affairs of the Russian
Federation,
Vernadsky Avenue, 76, Moscow,
119454, Russia

Abstract

The article considers the problems and risks arising in the goal-setting processes during the state strategic planning of the tourism industry development in the Russian Federation. It has been established that the goals set in the Tourism Development Strategy until 2035 correspond to the tasks of the state in the field of health protection, ensuring the right to rest, freedom of movement and access to cultural values, and the requirements of a balance of supply and demand. At the same time, the imperfection of the strategic planning methodology can lead to a number of risks. The risk of not achieving individual goals is associated with the declarative nature of their formulations, the lack of supporting targets.

A broad statement of goals in the absence of their decomposition and an adequate set of targets carries risks of uncertainty, reducing the attention of strategic planning participants to the development of certain types of tourism, which differ in more social than economic effects.

Due to the lack of a well-developed mechanism for government programs to perceive the goals set in the strategies, there are risks of ignoring individual strategic goals and changing priorities when developing program documents.

To solve the identified problems, a number of proposals have been made for the methodological modification of the main goal-setting processes - the formulation of goals and their translation into programming documents.

Keywords: tourism; state strategic management; strategy; state program; strategic goal; goal setting; risk of not achieving the goal; risk of ignoring the goal; risk of uncertainty.

For citation: Shpakova R.N., Gorodetsky D.I. Strategy for the development of the tourism industry in the Russian Federation: the risks of goal setting // Issues of Risk Analysis. 2024;21(4):37–48. (In Russ.)

The authors declare no conflict of interest.

Содержание

Введение

1. Общая характеристика целей в стратегическом планировании развития туристической отрасли
2. О необходимости построения иерархии целей в документах стратегического планирования
3. Трансформация стратегических целей при переходе от целеполагания к программированию

Заключение

Список источников

Введение

Туризм по праву считается одним из важнейших направлений структурной перестройки экономики. Обладая значительным мультипликативным эффектом, туризм стимулирует развитие различных отраслей экономики и социальной сферы, имеющих к нему как прямое (предприятия размещения, питания, досуга и развлечений, транспортная инфраструктура), так и косвенное (строительство, страхование) отношение. Прогрессивное развитие туристической отрасли признано стратегическим приоритетом в Российской Федерации.

Ю. Осипова и Л. Казьмина [8] полагают, что необходимость применения государством в туристической отрасли не только правовых, но и организационных и экономических средств регулирования обусловлена тем, что в данную отрасль вовлечено огромное количество как человеческих, так и производственных ресурсов, а сама туристическая деятельность сопрягается со многими другими социально-экономическими сферами, в том числе имеющими важнейшее значение для функционирования современного общества (занятость населения, здравоохранение). В рекомендациях Всемирной туристской организации также отмечается, что первостепенная роль в развитии туризма принадлежит государству. Туризм должен планироваться государственными властями на комплексной и последовательной основе.

В ряде исследований делалась попытка сравнить эффективность деятельности в сфере туризма частных организаций и организаций с существенным государственным участием в контексте региональных дестинаций [10, 11]. К однозначному выводу в этих исследованиях прийти не удалось: в различных обстоятельствах достоинства и недостатки того или иного подхода проявлялись по-разному при отсутствии ярко выраженного преимущества. Тем не менее, практика развития туризма в большинстве стран мира показывает, что государственное участие в этом процессе играет важную роль. В то же время результаты проведенных компетентными органами Российской Федерации контрольных мероприятий в сфере стратегического управления туристической отраслью показывают, что в этом направлении существует ряд проблем, снижающих эффективность стратегического управления, причем часть проблем лежит в области

методологии стратегического планирования¹. Различные проблемные вопросы поднимались и в ряде научных исследований [3, 6 и др.].

Одним из наиболее проблемных моментов в методологии стратегического планирования является *целеполагание*. Согласно современному подходу к стратегическому планированию, цель является ключевым элементом стратегического плана, в соответствии с которым строится «последовательность действий, обеспечивающих наиболее эффективное ее достижение» [4, с. 13]. Отсутствие цели, неверная ее постановка могут привести к неэффективному расходованию ресурсов и на достаточно длительном историческом периоде — к неэффективной политике в целом.

К настоящему моменту в Российской Федерации накоплен значительный опыт государственного стратегического планирования в целом и в туристической отрасли в частности. Это позволяет провести анализ действующего порядка стратегического планирования в плане правовой и теоретической обоснованности постановки стратегических целей. Результаты такого анализа и являются предметом рассмотрения в настоящей статье.

1. Общая характеристика целей в стратегическом планировании развития туристической отрасли

Государственное стратегическое управление в Российской Федерации в целом и государственное стратегическое управление туристической отраслью в частности строятся по концептуальной схеме, называемой в теории стратегического управления традиционной. Традиционные стратегии формулируются стандартизированным образом. Обычно они начинаются с изложения миссии, выдвигаются руководящие принципы и формируется образ целевой ситуации. Следующий этап включает в себя анализ ресурсов и возможностей, а также рисков и угроз внешней среды [7]. Готовая стратегия очерчивает миссию, цели и направления их достижения. Традиционный подход делает акцент на объективность и представляет стратегию как «логический и последовательный набор действий

¹ См.: Бюллетень Счетной палаты РФ № 4 (293) 2022 «Внутренний туризм» // Официальный интернет-портал Счетной палаты Российской Федерации. URL: [ee7umhdqsk27j4sa9zz15byiltxivgcv.pdf](https://ach.gov.ru) (ach.gov.ru).

... для поиска наилучшей стратегии в соответствии с текущими условиями» [9, с. 18].

Основной на текущий момент стратегический документ в сфере развития туризма в Российской Федерации — Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года (далее — Стратегия-2035)², разработана в соответствии с указанной схемой. В Стратегии-2035 определены следующие цели развития туризма:

- комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного туристского продукта, конкурентоспособного на внутреннем и мировом рынках;
- усиление социальной роли туризма, увеличение доступности услуг туризма, отдыха и оздоровления для всех жителей Российской Федерации.

Системная обоснованность указанных целей не вызывает сомнения. Ряд конституционных норм определяет право граждан на отдых, охрану здоровья, свободу передвижения, участие в культурной жизни, доступ к культурным ценностям. Признавая туристскую деятельность как одно из наиболее массовых и востребованных направлений реализации указанных прав, государство в основных нормативно-правовых актах принимает на себя полномочия по созданию и обеспечению благоприятных условий для развития туристической индустрии, а также на разработку и реализацию документов стратегического планирования в этой сфере³.

Кроме того, положительно можно оценить указанные цели с точки зрения фундаментальных экономических подходов. В соответствии с ними, регулирующее воздействие, составляющее сущностное содержание стратегии, обращено на обе главные экономические категории: предложение (развитие туризма за счет создания туристического продукта) и спрос (увеличение доступности туристических услуг).

В то же время характер формулировок противоречит концепции цели как *состояния* экономики или социальной сферы, принимаемого в качестве ориентира для деятельности, как это указано в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон

«О стратегическом планировании»)⁴. Цель предстает не в виде состояния, а в виде процесса («развитие...», «усиление...», «увеличение...»), и как цель, данные положения могут быть приняты только при наличии корреспондирующих целевых показателей, фиксирующих некий уровень, до которого предполагается развитие процесса. В противном случае можно говорить не о целях, а о миссии государства в рассматриваемой сфере.

Установлены следующие целевые показатели Стратегии-2035:

- рост объема туристской индустрии с 3 158 млрд руб. до 16 306 млрд руб.;
- увеличение более чем в два раза количества внутренних туристских поездок на одного жителя Российской Федерации;
- увеличение экспорта туристских услуг Российской Федерации с 8,9 до 28,6 млрд долл. США;
- увеличение инвестиций в сферу туризма в три раза.

Базовый уровень — 2017 год.

Формулировка первой из двух приведенных выше стратегических целей прямо указывает на то, что целью является создание условий для формирования и продвижения качественного и конкурентоспособного туристского продукта, а комплексное развитие туризма должно явиться следствием создания этих условий. Здесь обращает на себя внимание применение понятия «комплексное». Оно раскрывается в виде формулирования принципа при решении задач Стратегии-2035, согласно которому при развитии туризма необходимо учитывать как экономические, так и социальные, культурные, экологические и другие аспекты. Полагаем, что более логичным было бы размещение этого принципа (как и остальных установленных принципов) непосредственно в подразделе «Цели и целевые показатели» Стратегии-2035, определяя тем самым, что этими принципами следует руководствоваться при достижении целей стратегии в целом, а не только при решении задач, которые представляют собой более частные случаи. Как вариант, принципы могут быть вынесены в самостоятельный раздел, как это сделано в ряде федеральных стратегий. Включать же положение, представляющее собой не особую качественную характеристику состояния отрасли, а принцип, то есть правило, в соответствии с которым это состояние

² Распоряжение Правительства РФ от 20.09.2019 № 2129-р О Стратегии развития туризма в РФ на период до 2035 г. / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

³ ФЗ РФ от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) Ст. 3.1 / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

⁴ ФЗ РФ от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

предполагается достигать, в формулировку цели представляется не вполне корректным. В связи с этим не должно вызывать удивление отсутствие каких-либо показателей комплексности развития туристической отрасли среди приведенных выше целевых показателей Стратегии-2035.

Сравнивая формулировку цели в Стратегии-2035 с предыдущей Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 г. (далее — Стратегия-2020)⁵, следует отметить, что цель «комплексное развитие внутреннего и въездного туризма» ставилась и в ней. Этого комплексного развития требовалось достигать «с учетом обеспечения экономического и социокультурного прогресса в регионах Российской Федерации». Однако целевые индикаторы сводились к показателю въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию и показателям, характеризующим различные аспекты развития гостиничного бизнеса: количество гостиниц, единовременная вместимость гостиниц, численность лиц, обслуженных в гостиницах, объем платных услуг в гостиницах, инвестиции в основной капитал гостиниц. Рост спроса на гостиничные услуги контролировался с помощью показателей численности лиц, обслуженных в гостиницах и числа ночевков в гостиницах. Очевидно, что избранный разработчиками набор показателей не в полной мере характеризовал поставленную в Стратегии-2020 цель, и непонятно, как можно было оценить комплексность развития туризма и его влияние на экономический и социокультурный прогресс регионов.

Не менее проблемным является использование в формулировке цели понятие «качественный туристский продукт». Качество — понятие, которое трудно сформулировать и еще более трудно измерить. Но, очевидно, имеется в виду, что в условиях острой конкуренции само закрепление на рынке того или иного туристского продукта означает, что он отвечает требованиям достаточно высокого качества.

Трудноформулируемым и формализуемым является понятие «социальная роль туризма», усиление которой составляет сущность второй цели Стратегии-2035. В тексте стратегии социальная роль туризма

трактруется через «удовлетворение потребности населения в отдыхе, впечатлениях и личностном развитии». Однако следует отметить, что данное положение является неотъемлемой сущностью туризма как социально-экономического вида деятельности в целом и не может ставиться целью его развития. Если же разработчики имели в виду достижение некоторой качественно иной против обычного уровня степени социальных эффектов от развития туризма, то это необходимо было бы конкретизировать и подкрепить некими показателями.

К важным социальным аспектам развития туризма авторы относят оздоровление, рост продолжительности жизни, укрепление института семьи, интеллектуальное, духовное, творческое развитие, патриотическое воспитание, социальную адаптацию и формирование уважения к культурному и религиозному многообразию Российской Федерации. Безусловно, перечисленные социальные эффекты развития туристической отрасли имеют место, но влияние туризма в указанных аспектах является весьма косвенным, опосредованным, что предъясняет повышенные требования к оценке этого влияния и отражению его в целевых показателях. Однако целевые показатели в аспекте усиления социальной роли туризма в Стратегии-2035 отсутствуют.

Увеличение доступности туристических услуг, с формальной точки зрения, означает рост потенциального туристического спроса. Очевидно, предполагается, что увеличение доступности автоматически приведет к росту потребления. Собственно, и целевой показатель, сопровождающий рассматриваемую цель стратегии, хотя и именуется доступностью туризма для граждан Российской Федерации (то есть потенциальной возможностью воспользоваться услугами туристической отрасли), но по способу исчисления означает отношение числа граждан Российской Федерации, фактически размещенных в коллективных средствах размещения, к численности населения страны.

Среди целевых показателей стратегии последним значится такой, как инвестиции в сферу туризма, рост которых планируется на 200% по отношению к уровню 2017 г. Признавая важнейшую роль привлечения инвестиций в деле развития туристического бизнеса, все же позволим себе не согласиться с включением этого показателя в число целевых. Привлечение инвестиций само по себе не может являться целью, так как

⁵ Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года // Распоряжение Правительства РФ от 31.05.2014 № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» (с изменениями и дополнениями) (документ утратил силу) / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

является средством достижения цели, поставленной в стратегии. Полагаем, что привлечение инвестиций должно быть исключено из перечня целевых показателей и обозначено как одно из важнейших направлений достижения цели, объединяющее ряд специфических для этого направления задач. В противном случае следует признать, что, следуя логике разработчиков, мы должны включить в число целевых показателей наряду с инвестициями и показатели иных факторов развития: трудовых, нормативно-правовых, организационных.

Таким образом, цели, поставленные в стратегии развития туристической отрасли, не в полной мере соответствуют требованиям, предъявляемым законодательством. В целом, соответствуя задачам государства в сфере охраны здоровья, обеспечения права на отдых, свободы передвижения и доступа к культурным ценностям, требованиям сбалансированности спроса и предложения, цели в стратегии содержат положения, имеющие характер либо принципов, в соответствии с которыми должно осуществляться развитие туристической отрасли, либо существенных характеристик туризма как вида социально-экономической деятельности. В силу очевидной невозможности сопроводить их целевыми, количественными или качественными показателями эти положения представляют собой декларации, перегружающие определения целей.

Кроме того, отдельные аспекты целевых установок, имеющие важное социальное значение, продекларированы, но не подкреплены соответствующими целевыми показателями, что нивелирует их значение как стратегических целей.

2. О необходимости построения иерархии целей в документах стратегического планирования

Как было показано выше, приведенные в Стратегии-2035 цели носят излишне общий характер. При этом необходимо учитывать то обстоятельство, что туристская отрасль дифференцируется на ряд подотраслей, которые значительно различаются по масштабам и специфике деятельности. И такой общий характер постановки целей порождает риски неопределенности при выработке направлений развития и разработке конкретных задач по каждой из подотраслей. Решением проблемы, как представляется, должна стать декомпозиция целей стратегического развития [1]. С определением целей второго уровня

не должно возникнуть больших проблем, так как в Стратегии-2035 уже содержатся наработки в этом направлении в материалах, характеризующих состояние и перспективы развития различных подотраслей туристического сектора. Так, например, по направлению «Детский туризм» задачей развития объявлено достижение показателя численности детей, отдохнувших в детских оздоровительных лагерях, в 10 млн чел. в год. Ряд важных ориентиров установлен для подотрасли горнолыжного туризма: рост количества граждан, вовлеченных в горнолыжный туризм, рост номерного фонда на горнолыжных курортах, рост числа горнолыжных комплексов и рост рынка горнолыжного туризма в целом. Конкретные ориентиры установлены и по другим отраслям туризма: круизному, экологическому, деловому.

Такая дифференциация целевых установок, безусловно, могла бы явиться важным уточнением стратегических параметров. Но дело в том, что позиционирование этих положений в стратегии не позволяет их признать в качестве целевых элементов стратегического плана. В качестве задач, как их определили разработчики стратегии, они не могут быть приняты, так как с точки зрения Федерального закона «О стратегическом планировании» под задачами понимается «комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые должны быть проведены в определенный период времени и реализация которых обеспечивает достижение целей». Из чего очевидно, что формулировки приведенных положений стратегии не соответствуют этому определению. Сформулированы они как цели, то есть представляют собой описание предполагаемого состояния сферы регулирования в данном случае одной из подотраслей туризма, определенное в качестве ориентира для деятельности и характеризующегося показателями. Однако как цели не обозначены и, следовательно, могут не требовать обязательного учета в качестве ориентиров в процессе планирования (см. п. 6 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании»).

Полагаем, что целесообразно такого рода положения переформулировать в виде целей и разместить в подразделе «Цели второго уровня». Такой подход не противоречит ни законодательству, ни теории и практике стратегического планирования, но при этом детализирует и конкретизирует целевые ориентиры стратегии, облегчает выработку направлений развития отдельных видов туризма.

В действовавшей ранее Стратегии-2020 направления развития туристической отрасли консолидировались не по видам туризма, а в рамках каждой из поставленных в стратегии задач: «формирование доступной и комфортной туристской среды», «повышение качества и конкурентоспособности туристского продукта Российской Федерации», «усиление социальной роли туризма» и др. Такой подход представляется более последовательным при условии, что общие задачи, поставленные в рамках указанных направлений, детализируются применительно к каждой подотрасли туризма. Однако и здесь было допущено искажение понятий. Указанные разработчиками Стратегии-2020 задачи не могли считаться таковыми по рассмотренной выше причине несовпадения их содержания с требованиями Федерального закона «О стратегическом планировании». Фактически же по смыслу этих положений они представляли собой цели второго уровня при условии сопровождения их количественными или качественными показателями.

Отсутствие декомпозиции целей несет в себе риски неопределенности, снижения внимания участников стратегического планирования. Например, к развитию тех видов туризма, которые в сложившихся социально-экономических условиях нельзя отнести к высокорентабельным, но которые имеют при этом существенное социальное, культурное, воспитательное значение и определены законодательством как приоритетные (социальный, сельский, детский и самодостаточный туризм). Если мы обратимся к государственной программе Российской Федерации «Развитие туризма» — главному программному документу, содержащему основные меры по достижению поставленных в Стратегии-2035 целей, то в составляющих ее федеральных проектах обнаружим лишь меры поддержки детского туризма. В сложившейся ситуации риск недостижения такой цели Стратегии-2035, как повышение социальной роли туризма, вполне очевиден. Нельзя исключать и риски прямого игнорирования тех или иных направлений туризма при разработке программных документов.

Таким образом, внедрение в практику стратегического планирования развития туристической отрасли такого инструмента, как декомпозиция целей, позволит более полно и последовательно определять стратегические ориентиры для всех подотраслей туристической индустрии.

3. Трансформация стратегических целей при переходе от целеполагания к программированию

Согласно концептуальным установлениям Федерального закона «О стратегическом планировании» определение целей осуществляется в рамках такого этапа стратегического планирования, как целеполагание, а разработка мероприятий по их достижению — в рамках этапов планирования или программирования. Принцип преемственности и непрерывности, провозглашенный в законе, как и сама логика стратегического планирования, требует последовательности разработки документов стратегического планирования с учетом этапов реализации этих документов. Исходя из этого, документы планирования и программирования должны воспринять поставленные в документах целеполагания цели в качестве ориентиров и предложить систему мер по их достижению. Если стратегия представляет собой обобщающую модель действий, направленных на достижение целей, то механизмом ее реализации является сбалансированная совокупность программно-проектных документов [2, с. 56].

Основным федеральным документом стратегического планирования, содержащим систему мероприятий развития туристической отрасли, является государственная программа Российской Федерации «Развитие туризма» (далее — государственная программа)⁶. Отталкиваясь от приведенных выше законодательных установлений, представляется целесообразным проанализировать, в какой мере цели, определенные в Стратегии-2035, были восприняты данной программой.

Государственной программой предусмотрено достижение следующих основных целей (см. таблицу):

В таблице сопоставление целей выполнено авторами, хотя представляется, что такого рода сопоставление должно быть обязательным элементом государственной программы, так как согласно установленному порядку, цели стратегии служат отправным звеном для разработки мероприятий программы. Кроме того, наличие собственных целей в государственной программе не соответствует порядку стратегического планирования, предусмотренному федеральным

⁶ Постановление Правительства РФ от 24.12.2021 № 2439 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие туризма» (с изменениями и дополнениями) / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

Таблица. Сопоставление целей Стратегии-2035 и государственной программы «Развитие туризма»

Table. Comparison of the goals of Strategy-2035 and the state program «Tourism Development»

Цели Стратегии-2035	Основные цели государственной программы «Развитие туризма»
Комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации за счет создания условий для формирования и продвижения качественного туристского продукта, конкурентоспособного на внутреннем и мировом рынках	• обеспечение граждан современной туристской инфраструктурой; • создание и внедрение системы поддержки общественных и предпринимательских инициатив, направленных на развитие внутреннего туризма; • создание сквозной системы финансовой и нефинансовой поддержки, направленной на развитие экспорта туристских услуг; • реализация мероприятий по цифровизации государственного управления в сфере туризма; • усовершенствование государственного управления в сфере туризма; • увеличение числа рабочих мест и повышение кадрового потенциала отечественной туристской отрасли
Усиление социальной роли туризма, увеличение доступности услуг туризма, отдыха и оздоровления для всех жителей Российской Федерации	• создание условий для обеспечения доступности гражданам поездок по стране в условиях комфортной и безопасной транспортной и туристской инфраструктуры; • создание и внедрение цифровых решений, обеспечивающих гражданам доступ к информации о возможностях

Источник: составлено авторами.

законодательством. По определению, данному в Федеральном законе «О стратегическом планировании», «государственная программа Российской Федерации — документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации». В соответствии с законом, приведенные в таблице положения государственной программы следует считать направлениями, объединяющими комплексы задач, а не целями. Тем более, что и формулировки их в подавляющем большинстве, как и рассмотренные выше формулировки целей Стратегии-2035, характеризуют не параметры желаемого состояния, которых следует достичь, а процессы («обеспечение...», «реализация...», «увеличение...» и т.д.).

Первая цель Стратегии-2035 — создание условий для формирования и продвижения качественного, конкурентоспособного туристского продукта. По мнению разработчиков государственной программы, эта цель достигается в рамках таких направлений, как обеспечение граждан современной туристской инфраструктурой и поддержка предпринимательских

и общественных инициатив в сфере развития экспорта туристских услуг.

Первое направление — обеспечение туристской инфраструктурой — является традиционным для государственной стратегии в сфере развития туризма. Начиная с первой государственной программы — федеральной целевой программы «Развитие туризма в Российской Федерации»⁷, поддержка развития туристской инфраструктуры в различных формулировках неизменно присутствует в каждой стратегии, концепции, государственной программе, национальном проекте. Целесообразность именно такого направления государственной поддержки очевидна. С одной стороны, наличие соответствующей инфраструктуры является базовым условием полноценного функционирования туристических объектов, с другой, инфраструктура — наиболее финансовоемкая составляющая расходов при создании туристического продукта и, следовательно, наиболее труднопреодолеваемое препятствие при реализации проектов.

При этом следует отметить, что это направление несколько легко интерпретируемо, настолько же трудно определяемо. В данном случае дело осложняется тем, что различные виды туризма требуют для своего развития создания инфраструктурных

⁷ Постановление Правительства РФ от 26.02.1996 № 177 «О федеральной целевой программе «Развитие туризма в Российской Федерации» / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

объектов, зачастую совершенно разных типов. Так, в Стратегии-2035 в качестве инструментов развития туризма рассмотрены строительство и реконструкция объектов транспортной инфраструктуры (аэропортов, автомобильных и железнодорожных магистралей, обходов крупных городов, участков водных путей и др.), придорожной инфраструктуры (объектов придорожного сервиса, зон отдыха, кемпингов и др.), непосредственно туристской и туристско-рекреационной инфраструктуры (гостиниц, домов отдыха). Свою специфику имеет также инфраструктура пляжного и спортивного туризма, санаторно-курортного, делового туризма и т.д.

Попытка привязки средств размещения к видам туризма предпринята в статье О. А. Сурановой [5, с. 555]. Наиболее «универсальными» из средств размещения оказались такие классификационные группы, как: «загородные отели, туристские базы, базы отдыха» и «курортные отели, дома и центры отдыха, пансионаты». Из семи принятых в исследовании видов туризма они могут применяться в шести и пяти соответственно. Тем не менее, вариативность средств размещения в пределах каждого вида туризма (за исключением круизного) достаточно высока. Вследствие этого сформулировать единое стратегическое направление, описываемое каким-либо относительно небольшим фиксированным набором целевых показателей, представляется проблематичным. В государственной программе среди основных целевых показателей индикаторы развития инфраструктурного обеспечения туристической отрасли отсутствуют. В качестве показателей, которые характеризуют активность в этом направлении, указаны:

- количество номерного фонда, реконструкция или создание которого будут осуществлены с государственной поддержкой (льготное кредитование);
- количество инфраструктурных объектов, строительство или реконструкция которых будет поддержано путем софинансирования.

Кроме того, при грантовой поддержке различных предпринимательских инициатив, предусмотренной государственной программой, возможно направление этих средств на создание или реконструкцию инфраструктуры.

Однако, как показывает статистика, наращивание номерного фонда за период действия государственной программы происходит гораздо меньшими темпами, чем ранее (см. рис.). Как видно на рисунке, темпы

роста числа введенных в строй коллективных мест размещения в 2021–2022 гг. существенно ниже, чем до пандемии в период 2014–2018 гг. (период действия Стратегии-2020).

Отсутствие в Стратегии-2035 четких целевых установок по развитию туристской инфраструктуры привело к тому, что они отсутствуют и в государственной программе. Между тем этому развитию посвящен целый федеральный проект «Развитие туристической инфраструктуры»⁸. Этот проект предусматривает комплекс мер по увеличению количества номеров в классифицированных средствах размещения, мер поддержки по строительству (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры и др. Но какова конечная цель проекта, как эти мероприятия отразятся на конечных целях государственной программы и Стратегии-2035, остается неясным.

Далее в государственной программе значатся два направления, связанные с поддержкой инициатив, направленных на развитие внутреннего туризма, и на развитие экспорта туристских услуг. И если относительно предпринимательских инициатив смысл показателя не вызывает сомнений (представляет собой количество таких инициатив, поддержанных грантами), то относительно общественных инициатив понимания меньше. В тексте отсутствует указание на то, какая именно поддержка предполагается. Поддержка экспорта туристических услуг вообще не контролируется никаким показателем.

Целевым показателем, сопровождающим направления государственной программы, связанные с развитием цифровых решений и цифровизации государственного управления, является число ключевых показателей развития туристической отрасли, которые могут быть получены в автоматизированном виде. Очевидно, что двух указанных показателей недостаточно для контроля такого масштабного процесса.

Количество новых и обновленных государственных стандартов в сфере туризма является показателем усовершенствования государственного управления в сфере туризма — следующего стратегического направления, запланированного в государственной программе.

⁸ Паспорт федерального проекта «Развитие туристической инфраструктуры» // Официальный интернет-портал Правительства Российской Федерации FP_Turisticheskaya_infrastruktura (economy.gov.ru).

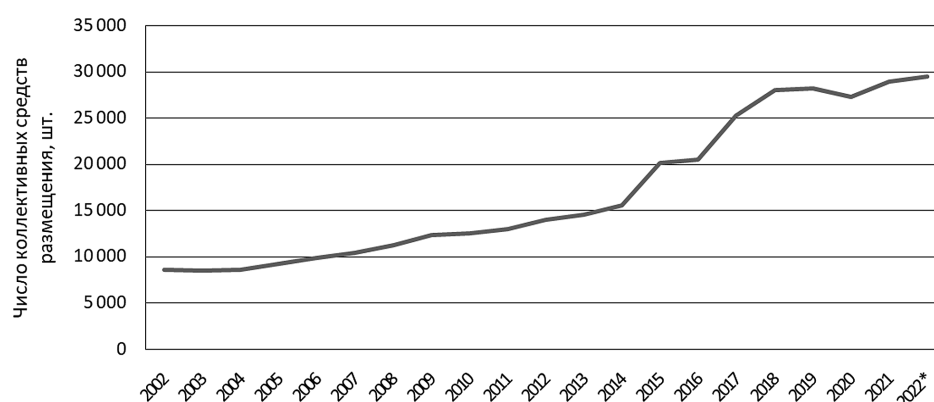


Рис. Динамика ввода в строй коллективных мест размещения

Figure. Dynamics of commissioning of collective locations

Среди ключевых показателей государственной программы имеется показатель объема государственной поддержки ряда событийных массовых мероприятий, что фактически означает установление государственного приоритета на этом направлении. Несмотря на то, что в Стратегии-2035 подобных приоритетов не установлено, Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»⁹ предусматривает приоритетную поддержку иных видов туризма. Это не вызвало бы вопросов, если бы в государственной программе поддержка событийных массовых мероприятий была бы совмещена с поддержкой тех видов туризма, приоритетная поддержка которых закреплена на законодательном уровне. Однако этого в программе нет. Для устранения противоречий необходимо либо планировать проведение такого рода мероприятий в рамках других государственных программ или проектов (в сфере культуры, спорта), либо закрепить в законодательстве такие приоритеты наравне с уже существующими приоритетами.

Увеличение числа рабочих мест в туристической отрасли и повышение ее кадрового потенциала как стратегическое направление контролируется таким показателем, как средняя численность работников туристской индустрии.

Первая компонента второй стратегической цели — усиление социальной роли туризма — не нашла никакого отражения в государственной программе. Некорректность ее постановки, отсутствие

количественных или качественных критериев, отмеченных выше, привели к тому, что данное положение фактически оказалось только декларацией.

В части обеспечения доступности туристических услуг формулировка направления практически дословно повторяет формулировку цели стратегии. При этом доступность услуг туризма заменена доступностью поездок по стране, что даже с учетом того, что понятие туризма обязательно означает выезд, не вполне корректно, так как поездки могут осуществляться не только в туристических целях. Доступность для граждан поездок должна осуществляться в условиях безопасной и комфортной транспортной и туристической инфраструктуры.

Способствовать росту доступности услуг туризма призвано и такое направление развития, предусмотренное государственной программой, как создание и внедрение цифровых решений, обеспечивающих доступ к информации о туристических услугах. Но контролируется это направление лишь одним показателем — числом посещений Национального туристического портала.

Таким образом, система восприятия государственными программами целей, поставленных в стратегиях, как того требует законодательство о стратегическом планировании, отсутствует. Отдельные цели или их компоненты просто переносятся из стратегии в программу, несмотря на то, что государственные программы как таковые, согласно системе стратегического планирования, не могут содержать целей. При этом в ряде случаев отсутствие конкретики при постановке целей, допущенное в стратегии, приводит

⁹ Федеральный закон от 24.11.1996 №132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) / ГАРАНТ.РУ <https://www.garant.ru>

к отсутствию предложений по достижению такого рода целей в государственной программе и, соответственно, к возникновению риска недостижения этих целей.

В других случаях осуществляется декомпозиция целей, поставленных в стратегии, и выработка направлений и задач по реализации целей второго уровня по отношению к целям, поставленным в стратегии. Но при этом могут допускаться случаи отклонения принятых в государственной программе приоритетов от заданных в стратегии или предусмотренных профильным законодательством, что приведет к возникновению рисков отклонения. Кроме того, цели зачастую ставятся в крайне общем виде и практическую пользу как ориентиры для выработки направлений развития приобретают только при наличии сопровождающих целевых показателей. При этом крайне ограниченный набор показателей не соответствует широте поставленных целей.

Заключение

Сложившаяся система целеполагания в государственном стратегическом планировании развития туристической отрасли содержит в себе следующие риски:

Риск недостижения отдельных целей связан с декларативностью их формулировок, отсутствием подкрепляющих целевых показателей. Кроме того, в ряде случаев формулировки представляют собой не описание желаемой целевой ситуации, а положения, имеющие характер либо принципов, в соответствии с которыми должно осуществляться развитие туристической отрасли, либо сущностных характеристик туризма как вида социально-экономической деятельности и не могущие поэтому являться целью.

Широкая постановка целей при отсутствии их декомпозиции и адекватного набора целевых показателей несет в себе *риски неопределенности*, снижения внимания участников стратегического планирования к развитию отдельных видов туризма, отличающихся наиболее социальными, чем экономическими эффектами.

В силу отсутствия четко разработанного механизма восприятия государственными программами целей, поставленных в стратегиях, возникает *риск игнорирования* отдельных стратегических целей при разработке программных документов, что приводит к отсутствию мер по их достижению. По этой же причине возможен *риск отклонения* принятых в государственной

программе приоритетов от приоритетов, заданных в стратегии или предусмотренных законодательством о развитии туризма.

Для решения указанных проблем необходима методологическая модификация основных процессов целеполагания, формулирования целей и транслирования их в документы программирования. Стратегические цели должны быть очищены от декларативных компонентов. Внедрение в практику стратегического планирования развития туристической отрасли такого инструмента, как декомпозиция целей по видам туризма, позволит более полно и последовательно определять стратегические ориентиры для всех подотраслей туристической индустрии. Стратегические цели (с учетом их декомпозиции) должны обязательно транслироваться в государственные программы и проекты как обязательные элементы, являющиеся отправными точками в логической последовательности разработки систем мероприятий по их достижению.

Список источников [References]

1. Асташева Е.Д. Декомпозиция целей как основа стратегии развития города // Развитие территорий. 2018. № 2 (12). С. 66–72.
<https://doi.org/10.32324/2412-8945-2018-2-66-72>
[Astasheva E.D. Goals decomposition as the basis of the city development strategy // Territory Development. 2018;(2):66–72. (In Russ.)
<https://doi.org/10.32324/2412-8945-2018-2-66-72>]
2. Кострюкова О.Н. Стратегическое управление развитием туризма в регионе: проблемы становления теории и практики // Экономика и управление. 2011. № 10 (72). С. 55–58 [Kostryukova O. N. Tourism development strategic management in a region: problems of theory and practice establishment // Economics and Management. 2011;(10):55–58. (In Russ.)]
3. Кривошеева Т.М. Государственная политика Российской Федерации в сфере туризма: совершенствование и расширение инструментария // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. Т. 14. № 1. С. 24–34. <https://doi.org/10.24411/1995-0411-2020-10103> [Krivosheeva T.M. State tourism policy of the Russian Federation: the tool improvement and extension // Service and Tourism: Current Challenges. 2020;14(1):24–34. (In Russ.)
<https://doi.org/10.24411/1995-0411-2020-10103>]

4. Полякова Т. А., Афиногенов Д. А. Роль стратегического планирования в совершенствовании системы государственного управления в Российской Федерации // Вестник Академии права и управления. 2016. № 4(45). С. 11–18 [Polyakova T. A., Afinogenov D. A. The role of strategic planning in improving public administration system in the Russian Federation // Bulletin of the Academy of Law and Management. 2016;(4):11–18. (In Russ.)]
5. Суранова О. А. Дифференцированный подход к осуществлению государственной финансовой поддержки современных средств размещения туристов в Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. 2022. Т. 32. № 3. С. 550–561. [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2022.32\(3\).550-561](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2022.32(3).550-561) [Suranova O. A. Differentiated approach to the provision of state financial support measures for modern tourist accommodation facilities in the Russian Federation // Bulletin of Baikal State University. 2022;32(3):550–561. (In Russ.)] [https://doi.org/10.17150/2500-2759.2022.32\(3\).550-561](https://doi.org/10.17150/2500-2759.2022.32(3).550-561)
6. Шпакова Р. Н. Стратегии социально-экономического развития регионов: проблемы разработки и нормативно-правового регулирования // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2018. № 4. С. 41–49. [Shpakova R. N. Strategies of social and economic development of regions: problems of development and legal regulation // Actual Problems of Socio-Economic Development of Russia. 2018;(4):41–49. (In Russ.)]
7. Mayaka MA, Prasad H. Tourism in Kenya: An analysis of strategic issues and challenges. Tourism Management Perspectives. 2012;1:48–56. <https://doi.org/10.1016/j.tmp.2011.12.008>
8. Osipova, Y., Kazmina, L. (2023). Legal Basis of Regulation and Prospects for State Support of Tourism Activities in Russia. In: Beskopylny, A., Shamtsyan, M., Artiukh, V. (eds) XV International Scientific Conference “INTERAGROMASH 2022”. INTERAGROMASH 2022. Lecture Notes in Networks and Systems, vol 574. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-21432-5_328
9. Tribe J. Strategy for tourism. Goodfellow Publishers Ltd, Oxford, 2016. 280 p.
10. Valente FJ, Dredge D, Lohmann G. Leadership and Governance in Regional Tourism. Journal of Destination Marketing & Management. 2015;4(2):127–136. <https://doi.org/10.1016/j.jdmm.2015.03.005>
11. Wang C. Xu. H. The role of local government and the private sector in China's tourism industry. Tourism Management. 2014;45(C):95–105. <https://doi.org/10.1016/j.tourman.2014.03.008>

Сведения об авторах

Шпакова Раиса Николаевна: кандидат географических наук, доцент, доцент кафедры регионального управления и национальной политики, доцент кафедры туризма, гостеприимства и креативных индустрий, Московский государственный институт международных отношений

Количество публикаций: 87

Область научных интересов: стратегическое планирование, региональная экономика, природопользование

Researcher ID: B-1631-2018

Scopus Author ID: 57203455617

ORCID: 0000-0002-9916-0113

Контактная информация:

Адрес: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76
production2003@mail.ru

Городецкий Дмитрий Игоревич: доктор экономических наук, профессор, научный руководитель кафедры регионального управления и национальной экономики, Московский государственный институт международных отношений

Количество публикаций: 37

Область научных интересов: государственное и муниципальное управление, стратегическое планирование

ORCID: 0000-0002-3052-1371

Контактная информация:

Адрес: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76
gorod1949@mail.ru

Статья поступила в редакцию: 28.03.2024

Одобрена после рецензирования: 20.05.2024

Принята к публикации: 22.05.2024

Дата публикации: 30.08.2024

The article was submitted: 28.03.2024

Approved after reviewing: 20.05.2024

Accepted for publication: 22.05.2024

Date of publication: 30.08.2024