



Экономические аспекты стратегического управления транспортным комплексом



Татьяна ГОРБАЧИК

Tatiana V. GORBACHIK

Economic Aspects of Transport Complex Strategic Management

(текст статьи на англ. яз. – English text of the article – p. 112)

Предложенные в статье методические подходы к формированию целевой модели стратегического управления направлены на создание системы прогнозно-аналитических, плановых и программных документов, призванных обеспечить развитие транспортного комплекса и содействующих этому механизмов.

Ключевые слова: экономика, стратегическое управление, стратегическое планирование, транспортный комплекс, системный подход.

Горбачик Татьяна Владимировна – директор департамента экономики и финансов Министерства транспорта Российской Федерации, Москва, Россия.

Для повышения конкурентоспособности транспортной системы России необходимы эффективные инструменты стратегического управления, обеспечивающие получение доступных, качественных и безопасных транспортных услуг для потребителей и формирование внутранспортных макроэкономических эффектов в долгосрочной перспективе.

В Минтрансе России за последние десять лет сложилась и постоянно развивается система государственного стратегического управления транспортным комплексом¹. Элементами системы являются стратегические документы разного уровня и назначения, определяющие основные положения государственной транспортной политики, процедуры долгосрочного и среднесрочного прогнозирования, планирования, бюджетирования и администрирования, которые поддерживаются информационно-аналитическими средствами и компетенциями государственных служащих, а также привлекаемых экспертов.

Переход к стратегическому управлению обусловлен потребностью акценти-

¹ Транспортный комплекс включает все виды транспорта (кроме трубопроводного и космического).



Рис. 1. Система стратегических документов развития транспорта США и Евросоюза.

ровать внимание Минтранса на учете экономических, социальных, технологических, технических аспектов внешней среды с целью своевременного реагирования на происходящие изменения и вызовы. Иначе говоря, в фокусе внимания должны находиться не столько внутренние проблемы транспортной отрасли, сколько проблемы соответствия уровня ее развития перспективным социально-экономическим потребностям Российской Федерации и ее регионов.

Теоретическим и методологическим аспектам стратегического управления в течение последних 40 лет было посвящено немало исследований и монографий как внутри страны, так и за рубежом. Наибольший вклад в становление и развитие этого раздела управления внесли Ф. Абрамс, И. Ансофф [6], Дж. Куинн [8], К. Эндрюс [1], Э. Чандлер [2], М. Портер [9], Г. Хамел [4], А. Томпсон [10]. Именно с их работ началась классическая теория стратегического планирования и управления.

В зарубежной практике стратегического управления на транспорте применяются разнообразные модели, при этом можно выделить общие подходы к его организации. Прежде всего стратегическое управление рассматривается как важнейшая функция всех органов государственного управления транспортом. Стратегические документы различного формата, имеющие определенные сроки действия, принима-

ются во всех экономически развитых и развивающихся странах (рис. 1).

Современная система стратегических документов США и Евросоюза включает в первую очередь разработку и принятие таких долгосрочных концептуальных документов, как долгосрочные планы развития транспортных систем до 2040 года в США или «Дорожная карта для единого европейского транспортного пространства» до 2050 года [5]. Подобного рода документы свидетельствуют о понимании значения реализуемых в настоящее время транспортных проектов для формирования инфраструктуры будущего, которая должна соответствовать потребностям общества к середине века. Далее следуют стратегические документы, определяющие развитие транспорта на 5–15 лет. К такого рода документам относятся стратегические планы департамента транспорта США на 5 лет и Белые книги по транспорту Евросоюза на очередные 10 лет. Для решения важнейших транспортных проблем формируются программы, предполагающие реализацию в национальных или континентальных масштабах инвестиционных проектов, как, например, программа формирования Трансъевропейской транспортной сети (TEN-T). Иначе говоря, основной формой реализации всех стратегий являются инвестиционные проекты различного уровня.

Стратегии развития транспорта обычно формируются на основе общеэкономических стратегий и являются их составной



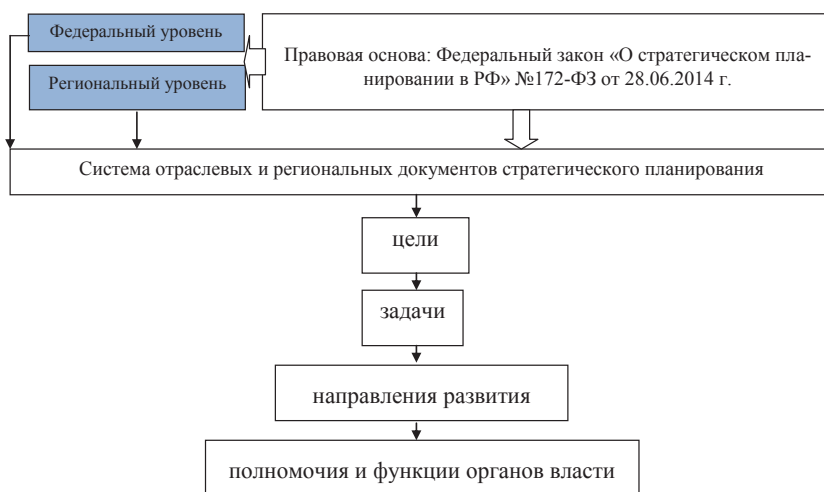


Рис. 2. Целевая модель стратегического управления развитием транспортного комплекса.

частью. Так, в Евросоюзе основные направления транспортной политики определены в «Стратегии устойчивого развития ЕС», а также в заявлении Еврокомиссии о будущем транспорта [3].

Следует отметить, что сложившаяся система стратегического управления как в России, так и за рубежом формировалась на практике по мере возникновения новых вызовов и возможностей. В связи с этим для нее характерны определенные недостатки, к числу которых можно отнести:

- несогласованность в полной мере количественных и качественных параметров стратегических документов, которые принимались в разное время и исходя из различных установок;
- разноформатность стратегических документов (концепций, стратегий, программ) развития отраслей, нечеткость их позиционирования в общей государственной системе стратегического управления;
- недостаточная взаимосвязь документов отраслевого и регионального развития и их увязки с системами размещения производительных сил и территориального планирования;
- несбалансированность всех видов ресурсов развития транспорта (финансовых, в том числе бюджетных, материальных, административных, научно-технических и др.);
- отсутствие четкой системы развертывания долгосрочных решений в комплекс средне- и краткосрочных задач и мер, со-

гласованных между собой и закреплённых в соответствующих целевых программах и планах.

Имеющиеся недостатки и проблемы развития системы стратегического управления не позволяют в полной мере задействовать возможности данного инструмента. В этой связи особую актуальность представляет разработка предложений по повышению эффективности системы стратегического управления в транспортном комплексе, которая должна быть сформирована на общей правовой, методологической и организационной основе.

Правовую основу создаваемой системы государственного стратегического управления формирует федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В нем понятие «государственное стратегическое планирование» рассматривается как синоним понятия «государственное стратегическое управление». Вместе с тем стратегическое управление включает значительно больший набор функций и процедур.

Закон предусматривает разработку и реализацию системы отраслевых и региональных документов государственного стратегического планирования, взаимосвязанных по целям, задачам, срокам и ресурсам. При этом предусматривается, что в каждом отраслевом стратегическом документе определены цели, приоритеты и задачи, направленные на обеспечение устойчивого социально-экономического



Рис. 3. Система государственного стратегического управления развитием транспортного комплекса.

развития и национальной безопасности, способы их эффективного достижения в соответствующей отрасли, полномочия и функции федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, закон позволяет сформировать целевую модель стратегического управления развитием транспортного комплекса, включающую федеральный и региональный уровни (рис. 2).

Целевая модель должна определять цели (задачи), функции и структуру создаваемой системы стратегического управления.

Целями создания системы государственного стратегического управления развитием транспортного комплекса являются:

— формирование системы приоритетов устойчивого и сбалансированного развития отрасли на основе стратегии социально-



экономического развития Российской Федерации и ее макрорегионов;

- определение оптимальной траектории перехода от текущего состояния транспортной системы к желаемому состоянию;

- концентрация и эффективное распределение материальных, финансовых, организационных, информационных, трудовых и иных ресурсов для достижения запланированных целей;

- консолидация усилий государства, бизнеса, инновационных структур и институтов гражданского общества для достижения целей развития транспорта.

К основным функциям системы относятся:

- определение внутренних и внешних условий, а также возможностей и ограничений развития транспорта для базовых сценариев социально-экономического развития России и обеспечения национальной безопасности;

- обоснованный выбор путей и способов достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования привлекаемых ресурсов;

- формирование комплекса мер и проектов, обеспечивающих достижение целей развития отрасли;

- определение ресурсов, необходимых для достижения целей и решения задач развития транспорта;

- разработка и реализация системы отраслевых документов государственного стратегического планирования;

- координация планируемых действий по развитию транспортной системы между федеральным и региональным уровнями государственной власти, бизнесом и обществом;

- осуществление мониторинга и контроля реализации стратегических документов;

- научно-техническое, информационное и кадровое обеспечение государственного стратегического планирования развития отрасли.

В структуре системы стратегического управления развитием транспортного комплекса следует выделять подсистемы стратегического анализа, планирования, реализации и контроля (рис. 3).

Главная цель разработки концепции — формирование общей идеи будущего

в виде миссии и стратегических целей развития транспортного комплекса, основных направлений, правил и требований, которыми следует руководствоваться при принятии всех решений и действий.

Стратегия должна стать обобщающей моделью действий, необходимых для достижения поставленных целей при различных вариантах социально-экономического развития. С одной стороны, стратегия — это конкретизация концепции, совокупность не столько желаемых, сколько осуществимых целей, задач, средств и этапов их достижения. С другой стороны, реализация стратегии позволяет осуществить перевод системы из существующего состояния в желаемое на основе конкретного плана действий.

Понятия «концепция» и «стратегия» — это разные временные горизонты. Концепция развития транспортной системы должна разрабатываться на срок более 20 лет, а стратегия, опирающаяся на различные виды прогнозов, соответственно на период до 18 лет².

В настоящее время основным концептуальным документом развития транспортного комплекса является Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, которая представляет собой синтез концепции и стратегии.

Инструментом реализации стратегических документов выступают государственные программы. Формат и структура государственной программы «Развитие транспортной системы» [7] позволяют развернуть стратегические решения в интегрированный комплекс долго-, средне- и краткосрочных задач и мер, согласованных между собой и закреплённых в федеральных и ведомственных целевых программах и планах развития транспортной отрасли. Это помогает в значительной мере сбалансировать основные виды ресурсов развития, прежде всего финансовые, на средне- и краткосрочный периоды.

²Постановление правительства Российской Федерации от 11 ноября 2015 г. № 1218 «О порядке разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период».

Однако следует отметить, что государственная программа по своему формату является инструментом бюджетного планирования и охватывает не все меры и ресурсы по развитию транспортной системы. Ряд государственных мер, а также частных инициатив включены в другие государственные программы (в частности, региональные государственные программы) и остаются за пределами сферы ответственности Минтранса России, что нарушает целостность государственного стратегического управления развитием транспортного комплекса.

Результатом процесса планирования служит стратегический план. По своей сути — это порядок реализации стратегии развития транспортного комплекса, то есть наиболее приемлемой из возможных траекторий развития. Стратегический план представляет собой рабочий инструмент достижения поставленных целей органом исполнительной власти, определяющий ответственных исполнителей и сроки исполнения мероприятий. Примером его является действующий сейчас план деятельности Министерства транспорта Российской Федерации на 2016–2021 годы.

Одним из главных компонентов модели всегда остаются механизмы реализации, мониторинга, контроля и управления рисками. Они должны опираться на инструменты прямого государственного управления и регулирования, разработанные и апробированные мировой и отечественной практикой.

Реализация стратегических документов — это процесс, в котором можно выделить два аспекта. Первый — четкое доведение документов стратегического планирования до государственных структур федерального и регионального уровней, референтных групп (населения, пользователей услуг, отраслевых общественных объединений, целевых аудиторий, экспертов). Второй — разработка и реализация среднесрочных (детализированных ежегодных) планов работы структурных подразделений Минтранса России и под-

ведомственных служб и агентств по выполнению стратегических мероприятий.

Таким образом, стратегическое управление предполагает наличие отработанных механизмов мониторинга, анализа показателей деятельности подразделений министерства и других участников с точки зрения достижения поставленных целей и принятия оптимальных решений.

Предложенная целевая модель системы государственного стратегического управления развитием транспортного комплекса представляет основу для разработки ее организационного проекта, включающего административные регламенты и процедуры выполнения всех функций процесса его участниками, систему документооборота, информационного и научно-аналитического обеспечения. Реализация названных задач позволит повысить качество стратегического управления и на этой базе обеспечить эффективное развитие транспортного комплекса, направленное на долгосрочный рост экономики страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. Andrews K. R. The Concept of Corporate Strategy. 3 Sub Edition. Homewood, III: R.D Irwin, 1987, 132 p.
2. Chandler A. D. Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise. Cambridge, MA: MIT Press, 1962, 480 p.
3. Communication from the Commission: A sustainable future for transport: Towards an integrated, technology-led and user friendly system, COM (2009)279, Brussels, 17.6.2009, 26 p.
4. Hamel G., Prahalad C. K. Competing for the Future: Breakthrough Strategies for Seizing Control of Your Industry and Creating Markets of Tomorrow. Boston: Harvard Business School Press, 1994, 362 p.
5. White paper Roadmap to a Single European Transport Area — Towards a competitive and resource efficient transport system, COM (2011) 144 final. Brussels, 28.3.2011, 30 p.
6. Ансофф И. Стратегическое управление. — М.: Экономика, 1989. — 519 с.
7. Государственная программа «Развитие транспортной системы». Утверждена постановлением правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 319 // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 18.
8. Минцберг Г. Стратегический процесс / Г. Минцберг, Дж. Б. Куинн, С. Гошал. — СПб.: Питер, 2001. — 688 с.
9. Портер М. Конкурентная стратегия. Методика анализа отраслей конкурентов. — М.: Альпина Паблишер, 2011. — 454 с.
10. Томпсон А. Стратегический менеджмент. Концепции и ситуации для анализа. — М.: Вильямс, 2007. — 928 с.

Координаты авторов: **Горбачик Т. В.** — efut2012@gmail.com.

Статья поступила в редакцию 07.07.2016, принята к публикации 22.08.2016.

