

Проблемы механизмов реализации Транспортной стратегии РФ



Н. Е. Терешкина,
канд. экон. наук, доцент
кафедры менеджмента
на транспорте Сибирского
государственного универ-
ситета путей сообщения,



О. А. Халтурина,
канд. экон. наук, доцент
кафедры бухгалтерского
учета и информационно-
аналитического обеспе-
чения Новосибирского
государственного универ-
ситета экономики
и управления

Стратегическое планирование является важнейшим элементом управления экономикой. При этом основные проблемы возникают, как правило, не на стадии формирования стратегии, а при ее реализации, поскольку здесь требуется учитывать не только экономико-технологические факторы, но и социально-политические, особенно в условиях динамично меняющейся внешней и внутренней политики государства.

Транспорт является основной, ведущей и стратегической отраслью национальной экономики России. Также это важная сфера услуг по пассажирским и грузовым перевозкам и основная часть современной социально-экономической системы всего государства, особенно учитываемая его природный потенциал, масштабы и территориальные размеры.

Последние годы транспортный комплекс РФ кардинально меняется за счет роста доступности в отдельные регионы, увеличения мобильности населения, повышения уровня качества транспортных услуг и их безопасности, разнообразия формирования логистических цепочек и туристических маршрутов. Построены и запущены в эксплуатацию важные объекты транспортной инфраструктуры, среди которых можно выделить: автомобильные трассы М-11 «Нева», М-12 «Восток» и «Таврида», Крымский и Архангельский мосты, обходы Аксая, Калуги и Краснодара. За 2018–2023 гг. построено и реконструировано более 11 тыс. км автомобильных дорог, отремонтировано порядка 140 тыс. км. В железнодорожной инфраструктуре следует отметить второй Байкальский и Кераский тоннели, Московские центральные диаметры, железнодорожную линию к морскому порту Лавна и др. Также за указанный период введено в эксплуатацию 33 объекта аэродромной инфраструктуры, в том числе аэропорты в Новом Уренгое, Новосибирске, Владикавказе и др.

Введены в эксплуатацию ледокол «Виктор Черномырдин», паромы «Маршал Рокоссовский» и «Генерал Черняховский», арктический танкер-газовоз «Кристоф де Маржери». В регионах активно обновляется городской общественный транспорт. Так, за 2021–2023 гг. Минтрансом передано 5,3 тыс. ед. нового пассажирского транспорта. За шесть лет реализовано 195

мероприятий по модернизации пунктов пропуска через госграницу [1].

Государственное долгосрочное планирование и поддержка формирования новой модели развития транспортной отрасли, служащей улучшению жизни людей и способствующей общему процветанию, является одними из приоритетных направлений для страны. В целях ускорения строительства мощной инфраструктуры и формирования современной комплексной транспортной системы распоряжением Правительства РФ от 27 ноября 2021 г. № 3363-р была утверждена «Транспортная стратегия РФ до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г.» [2]. Проанализируем детально цели стратегии, составляющие элементы механизмов ее реализации и основные промежуточные показатели выполнения.

Исследования показывают, что основные проблемы, как на государственном, так и на корпоративном уровне, возникают не в процессе стратегического планирования, результатом которого выступает сформированная стратегия, а при осуществлении стандартных функций управления ее реализацией. Что подтверждается рядом научных публикаций отечественных авторов в сфере стратегического государственного управления транспортным комплексом [3–6].

Это связано с тем, что процесс стратегического планирования представляет собой инструмент управления информационными ресурсами и включает в себя аналитическую модель, а стратегическое управление — это организационно-аналитическая модель управления человеческими ресурсами. При реализации стратегии подключаются не только экономико-технологические факторы, но и социально-психологические, а также политические, что значительно усложняет ее внедрение.



Дерево целей Транспортной стратегии РФ до 2030 г., составлено по данным [2]

Выделим основные принципы, которые должны соблюдаться в любой стратегии, сформированной на государственном уровне.

- дальновидность и прогнозируемость;
- ориентация на рынок, существующие тенденции спроса и предложения;
- наличие результативных (количественных и качественных) показателей (индикаторов достижения);
- ориентация на сбалансированность всей системы;
- скоординированность с бюджетом и обеспеченность необходимыми ресурсами.

Перечисленные основные принципы в разработанной Транспортной стратегии реализованы. Так, в документе задекларировано создание Единой опорной сети с соответствующими целевыми параметрами, учтены общие принципы развития транспортных услуг, обеспеченность инфраструктурой, НИОКР и кадрами, применение современных цифровых технологий. Дерево целей Транспортной стратегии показано на рисунке.

Как видно, Транспортная стратегия содержит одну стратегическую цель, в которую входит четыре основные цели, в свою очередь содержащие индивидуальные и общие задачи. В целом такое построение не противоречит правилам отображения дерева целей в стратегическом управле-

нии. Критерии SMART, предъявляемые к целям, выдержаны и отображены в качестве целевых индикаторов в двух сценариях развития: консервативном и базовом. Цель 1 содержит 12 индикаторов достижения, цель 2—19, цель 3—8, цель 4—10.

Для повышения эффективности внедрения стратегии в ней предусматривается формирование группы взаимосвязанных механизмов ее реализации. Теория формирования механизмов в экономике связана с процессом управления каким-либо объектом или событием и подразумевает построение и обоснование механизма чего-либо путем отображения его внутреннего устройства, строения, фиксации взаимосвязей и взаимозависимостей элементов (подсистем) целого, а через это понимание и объяснение сущности процесса, ситуации, их необходимого закономерного хода.

Можно выделить классификационные признаки достаточно разнообразных видов и типов механизмов в экономике, например, хозяйственные и их составляющие элементы — организационные, экономические или смешанные либо механизмы, которые сложно отнести к какому-то конкретному признаку. Основная задача формирования экономических механизмов в управлении состоит в их совершенствовании, повышении качества, эффективности и простоты процесса реализации для стейкхолдеров.

К механизмам реализации стратегии можно отнести следующие их составляющие: институциональные, организационные, правовые, экономико-финансовые и информационные [7]. В документе Транспортной стратегии частично отражены экономико-финансовые механизмы, направленные на привлечение внебюджетных инвестиций, и организационные, связанные с эффективным управлением реализацией, которые включают системы цифрового мониторинга и управления. Также внутри организационного механизма заявлен и правовой, связанный с функцией по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере транспорта.

Рассматриваемая стратегия, как и большинство других государственных стратегических документов, имеет крайне узкие и частично сформированные механизмы ее реализации. Сложно судить о потенциальных результатах ее внедрения, так как выполнение Транспортной стратегии разделено на три этапа: 2021–2024 гг.; 2025–2030 гг.; 2031–2035 гг. Соответственно на данный момент не окончен первый этап.

Анализируя итоговый доклад Минтранса за 2022 г. «О реализации Транспортной стратегии РФ до 2030 г. с прогнозом на период до 2035 г.» от 23.08.2023 [8], необходимо выделить, что основные результаты оценки уровня и динамики достижения целевых индикаторов за указанный период по целям 1—4 (см. рисунок) достигнуты на 100% и более по показателям 1—11, 15, 17, 20, 21, 24, 25, 30, 32 и 36. Не выполнены плановые показатели по 16 наименованиям, среди которых наиболее провальные значения связаны с международными пассажирскими перевозками всеми видами транспорта (достигнуто 14% от планового показателя) по причине политического и санкционного давления на государство.

В Транспортной стратегии к прямым механизмам ее реализации отнесены государственные программы, а также национальные (федеральные) и ведомственные проекты [2]. С 2022 г. в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» в систему управления госпрограммами и проектами внесены изменения, которые позволяют четко отделить проектную часть от процессной. Обязательным стало наличие конкретных результатов, связанных с расходами, и их синхронизация с государственным

бюджетом, а также согласование и утверждение в электронном виде.

Государственная комплексная программа в качестве структурных элементов содержит федеральные проекты и (или) мероприятия (результаты) федеральных проектов (в отдельных случаях), ведомственные проекты, в совокупности составляющие проектную часть программы, а также комплексы процессных мероприятий [9].

К заявленным прямым механизмам реализации Транспортной стратегии РФ можно отнести следующие:

1. Стратегии развития по отдельным видам транспорта.

2. Государственная программа «Развитие транспортной системы», в состав которой входят:

- процессная часть, включающая комплекс процессных мероприятий по девяти направлениям;
- проектная часть:
- национального проекта «Безопасные качественные дороги», содержащего пять федеральных проектов,
- транспортной части комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г., включающей семь федеральных проектов,
- трех ведомственных проектов,
- 11 федеральных проектов, не входящих в состав национальных проектов,
- 20 других государственных программ и пр.

Такое большое количество документов крайне сложно взаимно связать между собой и разработать единые механизмы их реализации. Стратегические цели, установленные в стратегии, распадаются на множество элементов, которые крайне проблематично отследить и контролировать в виде промежуточных и конечных результатов (индикаторов достижения). Также любая стратегия требует систематической корректировки в зависимости от изменений внешней и внутренней среды. С начала СВО в феврале 2022 г. произошли кардинальные изменения политических, экономических и социальных факторов в государстве и международной сфере.

Для снижения влияния санкционных ограничений правительством РФ 15.03.2022 был принят План первоочередных действий по обеспечению развития российской экономики в условиях внешнего санкционного давления, который на регулярной основе дополняется новыми мероприятиями в зависимости от выявляемых рисков и потребностей.

Исходя из майских указов президента, в 2024 г. заявлена готовность государства просчитывать долгосрочное развитие на 5–10 лет вперед, несмотря на четко прослеживаемую существенную динамично изменяющуюся трансформацию факторов, причем именно эти изменения должны выступать драйвером роста и развития. Эти факты не нашли отражения в Транспортной стратегии, корректирующие данные в нее не вносились.

Таким образом, стабильность является необходимым условием для обеспечения плавного продвижения и своевременной реализации любой стратегии и ее важной особенностью. Сформированной стратегии надо придерживаться в течение всего времени ее реализации, причем своевременно корректировать из-за значительной динамики изменений эндогенных и экзогенных факторов.

Основная задача любого механизма управления — способствовать установлению, обеспечению достижения и поддержанию оптимальных величин показателей, характеризующих надлежащий уровень совершенствования и повышения эффективности организационной деятельности в системе управления на основе целенаправленной разработки и внедрения комплекса мероприятий технического, организационного, экономического, институционального, информационного, правового и иного характера.

Цели и задачи, как правило, ставятся в виде единого на всех уровнях государственного управления конкретного конечного результата и определяются в количественном и качественном выражении.

К сожалению, наличие большого количества стратегических плановых документов в РФ, их фрагментарность и зачастую отсутствие взаимосвязи между собой не позволяют сформировать единые и понятные механизмы реализации разработанных стратегий. ■

Источники

1. Доклад о результатах деятельности Министерства транспорта Российской Федерации за 2023 год, целях и задачах на 2024 год и плановый период до 2026 года. URL: <https://mintrans.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2024).
2. Транспортная стратегия Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года, утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2021 года № 3363-п. URL: <https://docs.cntd.ru/>

document/727294161(дата обращения: 08.05.2024).

3. Дутов А. В., Савченко О. В. Национальные интересы России и технологическое развитие авиа- и судостроения. URL: <https://www.nrczh.ru/articles/natsionalnye-interesy-rossii-i-tehnologicheskoe-razvitiye-grazhdanskogo-avia-i-sudostroeniya/> (дата обращения: 08.05.2024).
4. Плотников В. А., Орешкин С. И. Транспортная стратегия России и новые задачи развития регионов // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/transportnaya-strategiya-rossii-i-novyye-zadachi-razvitiya-regionov> (дата обращения: 08.05.2024).
5. Хайсаров А. З. Стратегическое развитие транспортного комплекса российской Федерации в современных условиях // Вопросы науки и образования. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskoe-razvitiye-transportnogo-kompleksa-rossiyskoy-federatsii-v-sovremennyh-usloviyah> (дата обращения: 08.05.2024).
6. Шатунова Т. Е. О необходимости гармонизации процесса управления специалистами организаций железнодорожного транспорта в контексте устойчивого экономического развития // Вопросы новой экономики. 2024. № 1 (69). С. 91–98.
7. Терешкина Н. Е. Система механизмов реализации государственной инновационной стратегии // Могущество Сибири будет прирастать?: сборник докладов международного научного форума «Образование и предпринимательство в Сибири: направления взаимодействия и развитие регионов»: в 4 т. Т. 4, 12–13 октября 2017 г., Новосибирск, Россия. Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», 2018. С. 299–303.
8. Доклад о реализации транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года. Отчетный период: 2022 год. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/11/12749?type=11> (дата обращения: 08.05.2024).
9. О системе управления государственными программами Российской Федерации, утв. постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786. URL: <https://docs.cntd.ru/document/603677013> (дата обращения: 08.05.2024).