

В.Г. Орлова, Т.В. Алесинская, Д.В. Арутюнова

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ОСОБЕННОСТИ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫМИ ПОДСИСТЕМАМИ**

V.G. Orlova, T.V. Alesinskaya, D.V. Arutyunova

**INSTITUTIONAL CHALLENGES AND STRATEGIC MANAGEMENT
FEATURES OF TERRITORIAL-PRODUCTIONAL SUBSYSTEMS**

Формирование системы стратегического управления в России нуждается в системной разработке нормативно-правовой и методической базы и требует осмысления и обобщения накопленного практического опыта. Цель исследования – в выявлении факторов влияния, управленческих аспектов и в систематизации проблем формирования системы территориально-производственного стратегического управления, в том числе и актуальных для портово-промышленных комплексов как территориально-производственных подсистем российской экономики. С точки зрения системного подхода выявлены особенности взаимодействия и определены условия согласования территориальных, отраслевых и корпоративных аспектов функционирования территориальных субъектов на примере портово-промышленных комплексов. На основании анализа актуальных исследований выявлены существующие проблемы территориального стратегического управления в России и систематизированы по функциям управления. Узкими местами стратегического территориального управления по убыванию встречаемости являются организационные и методологические аспекты процессов планирования, недостаточная и/или разнонаправленная мотивация субъектов планирования, коммуникационные проблемы оперативной и непротиворечивой обработки разнообразной информации, непродуманность системы входного, текущего и выходного контроля. Для каждой группы выявленных проблем сформулированы пути их разрешения. Показана специфика выявленных проблем стратегического управления применительно к портовым комплексам: зачастую возникает проблема единого целенаправленного управления портовым комплексом как объектом государственного и регионального интереса, что формирует необходимость согласованного решения двух взаимосвязанных задач – наличия стратегии и согласованности стратегий по вертикали и горизонтали. Этому мешает законодательное противоречие между целями и задачами развития портовых комплексов и полномочиями институтов портовой деятельности. Показано, что новые порты изначально имеют сформулированную стратегию развития, способствующую формированию портово-промышленных комплексов. Подчеркивается, что их системное стратегическое развитие происходит при ведущей роли портового оператора и должно представлять собой синтез территориальных, отраслевых и корпоративных компонентов на основе государственно-частного управления.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ; СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРОБЛЕМ; ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ОТРАСЛЕВЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ; УСЛОВИЯ ФОРМИРОВАНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ОРИЕНТИРОВ ПОРТОВО-ПРОМЫШЛЕННЫХ КОМПЛЕКСОВ; ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОЦЕССОВ ПЛАНИРОВАНИЯ.

Formation of system of strategic management in Russia needs a system development of legal and methodological basis and requires interpretation and compilation of lessons learned. The purpose of the study is to identify factors of influence, management aspects and ordering system for problems of territorial and production of strategic management in general and urgent for the development of port and industrial complexes as sub regional economic system, in particular. From a systems perspective it revealed features of the interaction and coordination of the conditions defined territorial, sectoral and corporate aspects of the functioning and

development of territorial entities by the example of the port and industrial complexes. Based on the analysis of the opinions of experts, researchers, practitioners of territorial stewardship existing problems of Strategic Management in the Russian Federation have been summarized and systematized in accordance with the control functions. Bottlenecks strategic territorial control descending occurrence are the organizational and methodological aspects of the planning process, insufficient and/or multidirectional motivation planning entities, communication problems of operational and consistent treatment of a variety of information, ill-considered system of input, current and output control. Ways of their solution have been formulated for each group identified problems. The specificity of the identified strategic management issues in relation to the port complex. In the case of a plurality of stevedores problem common purposeful management port complex appears as the object of national and regional interest. This requires the solution of two interrelated problems: the presence of the strategy and policy coherence both vertically and horizontally. This prevents legal conflict between the goals and objectives of the development of port facilities and port operations authorized institutions. It is shown that the new ports have initially formulated a development strategy that promotes the formation of port and industrial complexes. It is emphasized that the system of strategic development takes place under the leadership of the port operator and should constitute a synthesis of regional, sectoral and corporate components on the basis of public – private management.

STRATEGIC TERRITORIAL MANAGEMENT; CLASSIFICATION PROBLEMS; TERRITORIAL AND INDUSTRY SYSTEM; THE CONDITIONS OF FORMATION OF STRATEGIC GUIDELINES PORT AND INDUSTRIAL COMPLEXES; ORGANIZATIONAL AND METHODOLOGICAL ASPECTS OF THE PLANNING PROCESS.

Введение. Региональное развитие России на современном этапе характеризуется формированием институциональной системы стратегического управления территориально-производственными образованиями, которые включают различного рода кластеры, холдинги, портово-промышленные и агропромышленные комплексы и т. п. Это проявляется в активном осмыслении накопленного практического опыта территориального планирования [1–3], в создании нормативно-правовой и методической базы, включающей федеральные и региональные законы о порядке стратегического планирования, документы стратегического планирования федерального, макрорегионального, отраслевого, регионального и муниципального уровней [4–6], в адаптации концептуально-методологических основ корпоративного стратегического управления к территориальным объектам [7], в анализе и широком обсуждении возможностей и проблем, порожденных Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [8, 9], разработкой «Стратегии социально-экономического развития страны до 2030 года».

Этот качественно новый этап развития территориального стратегического планирования в России обусловлен современной международной политико-экономической ситуацией, требующей адекватных вызовам своевременных, системных и последовательных решений на всех уровнях управления. Отсутствие таких решений в постсоветский

период, когда произошли четыре экономических кризиса и неоднократно, порой противоположно, менялась экономическая политика, привело к ряду негативных эффектов [10], это:

- непроизводительные затраты значительного количества ресурсов;
- потеря времени для развития ключевых отраслей экономики;
- технологическое отставание на мировом рынке;
- порождение новых экономических кризисов;
- затруднение поступательного развития экономики государства;
- существенное снижение конкурентоспособности России как субъекта глобальных рыночных отношений.

За последние двадцать лет наблюдается значительная дифференциация регионального развития, что связано в том числе и с институциональными факторами, которые характеризуются противоречивостью, недостаточной системностью.

Региональная экономика представляет собой сложную систему, объединяющую различного рода территориально-производственные подсистемы, кластерные образования и т. п., являющиеся точками роста регионов. Один из видов территориально-производственных образований – портово-промышленные комплексы (ППК), которым и посвящено данное исследование. Как объекты хозяйственной деятельности они полу-

чили широкое распространение за рубежом – в Европе, Сингапуре, Японии ввиду их способности производить синергетический эффект [11, 12].

В России их формирование и развитие связано с различного рода сложностями. Наиболее остро они проявляются в отсутствии или недостаточной действенности таких институтов и механизмов, как защита прав собственности, взаимодействие субъектов управления, вовлеченных в деятельность ППК, доступ к информации о деятельности государственных органов и корпоративной отчетности, противоречия нормативно-законодательной базы целям развития региональных промышленных комплексов.

Предметом данного исследования являются институциональные условия стратегического управления российскими ППК. Цель исследования – выявление факторов влияния, управленческих аспектов и систематизации институциональных проблем формирования системы стратегического управления территориально-производственными образованиями в целом и ППК в частности.

ППК являются сложной территориально-производственной подсистемой региональной экономики, включающей территориальный, отраслевой и корпоративный аспекты функционирования и управления. Их согласование является крайне важным и нетривиальным вопросом организации стратегического планирования развитием ППК [13]. Сформулируем следующие особенности взаимодействия данных аспектов с точки зрения управления развитием территориального субъекта.

1. Отдельные направления территориальной стратегии связаны с решением крупных региональных проблем, имеющих существенное значение для всего государства. Проектировка стратегии территориального развития должна быть взаимосвязана с прогнозами и мероприятиями социальной, макроэкономической, промышленной, структурной политики.

2. Отраслевые программы привязаны к целям развития экономики страны. В связи с этим, в них, с одной стороны, должны быть отражены отраслевые цели и условия, а с другой – учтены последствия для социально-экономического развития региона. Таким

образом, управление отраслями в разрезе территории представляет собой функциональное управление регионом.

3. Корпоративные приоритеты, цели и планы формируются субъектами ППК. Важным является процесс согласования корпоративных стратегий субъектов (стейкхолдеров). Причем, в одних случаях взаимодействие может носить конъюнктурный характер, а в других формируется по инициативе компании-координатора, функционирующей чаще всего на основе государственно-частного партнерства, которая берет на себя обязательства по выбору инвесторов, направлений развития ППК, партнеров и т. д.

Реализация процесса стратегического планирования требует соблюдения определенных условий, позволяющих согласовать взаимодействие анализируемых аспектов. Во-первых, горизонт планирования в разрезе территориального, отраслевого и корпоративного уровней планирования должен быть сопоставим во времени. Во-вторых, необходима унификация формата разработки территориальных стратегий отдельных субъектов РФ и методологии стратегического планирования во всей иерархии государственного и муниципального управления. В-третьих, обязательным условием эффективного стратегического планирования является его итеративность, наличие и активное использование обратных связей, встречных потоков информации, как по вертикали, так и по горизонтали иерархии управления.

Таким образом, важнейшей особенностью и проблемой стратегического планирования развитием ППК является переплетение в его деятельности корпоративных, отраслевых и территориальных интересов, приоритетов, целей, планов, участие различных по уровню, полномочиям и целям субъектов управления (органы федеральной, региональной, муниципальной властей, корпоративный менеджмент, компании ГЧП).

Разрешение проблемы конфликта интересов и приоритетов, несогласованности целей и планов развития позволит системно развивать ППК. При этом ключ к ее решению выходит за пределы компетенции хозяйствующих объектов, входящих в ППК, и требует изменений в институциональной сфере.



Методика и результаты исследования. Методологией данного исследования является системный подход. В ходе исследования использованы методы сравнительного анализа документов правового и методического обеспечения деятельности портов, контент-анализа материалов форумов по стратегическому территориальному планированию, сравнительного анализа теоретических концепций корпоративного и территориального стратегического управления, систематизации результатов исследования.

Систематизация проблем, факторов и разработка методологии стратегического территориального управления представляют интерес для российских ученых и экспертных сообществ в условиях развития рыночной экономики и включения страны в глобальное мировое хозяйство. События последних лет – внутренний кризис 2013 г., геополитические изменения, санкционная политика европейских стран – активизировали исследования в данной сфере.

По мнению О.О. Смирновой, главными недостатками стратегического планирования в России является изолированность процессов разработки различными ведомствами отдельных стратегических и программных документов, несогласованность важнейших параметров программ (показателей) между собой и с их финансовым обеспечением. Законодательные решения последних лет предусматривают создание лишь некоторых элементов системы стратегического планирования. При этом основной акцент делается на процедуры разработки органами исполнительной власти соответствующих методических документов [14].

Эту мысль развивает в своей работе Ю.В. Мишин, указывая, что в настоящее время в Российской Федерации отсутствуют специальные структуры, которые ранее разрабатывали все виды норм и нормативов на базе единых методических указаний государственных органов управления экономикой СССР, тем более что таких указаний не существует [5]. В связи с тем, что организация нормативной базы стратегического планирования является сложным и длительным процессом, ученый считает, что для ее создания только в первичном звене хозяйственной

системы (для предприятий и организаций) необходимо разработать методические указания, методики, инструкции, справочники и классификаторы, прейскуранты цен и номенклатур-ценников, технические условия и стандарты, а также создать необходимое информационное и программно-математическое обеспечение. Последнее, по мнению Ю.В. Мишина, является важной причиной недостаточного уровня стратегического планирования в России. В результате этого уровень достоверности (точности) показателей федеральных целевых программ недостаточно высок, что приводит к существенному занижению сроков и объемов требуемых для их реализации средств федерального бюджета.

Исследование С.В. Палаш посвящено анализу методического обеспечения государственных программ и выявлению дисфункций стратегического планирования. Указано, что недостатки институционального и методического обеспечения реализации государственных программ впоследствии выливаются в проблемы учета, анализа, контроля, дисфункции планирования и ошибки управленческих решений [15].

В качестве направлений дальнейшего развития в России системы стратегического планирования С.Ю. Глазьев предлагает установление интерактивных процедур разработки долгосрочных прогнозов и концепций, среднесрочных программ и индикативных планов достижения согласованных и утвержденных целей развития. Для их эффективной реализации им предлагается также законодательно устанавливать методы и механизмы контроля и ответственности всех участников стратегического планирования за выполнение согласованных планов и мероприятий [16].

Проблеме институциональных механизмов обеспечения согласованности социально-экономического и территориального планирования посвящен труд Б.С. Жихаревича и Н.А. Лебедевой [4]. Ученые приходят к выводу о том, что существующие институты стратегического планирования позволяют фиксировать идеи трансформации регионального пространства в документах социально-экономического и территориального планирования.

В основе эффективного формирования и функционирования системы управления региональным промышленным комплексом, по мнению Ю.Ю. Галямова, должен лежать адекватный институциональный механизм – совокупность норм (правил), реализация которых осуществляется в рамках законодательно установленных организационных форм, способствующий формированию ее целей и задач и позволяющий выработать соответствующий реалиям набор инструментов [2]. Ученый систематизирует факторы, влияющие на процесс формирования норм, разделив их на три группы и представив в виде пирамиды: фундаментальные, организационные и социальные. В основании пирамиды – фундаментальные факторы, к которым относятся ресурсно-технологические возможности и макроэкономические характеристики системы, далее – организационные (действующие законы и инструкции), а на вершине пирамиды – социальные, примерами которых являются ожидания и стереотипы социального поведения. Построение системы управления региональным промышленным комплексом предполагает использование всех трех групп факторов. Следуя основным принципам системного подхода, Ю.Ю. Галямов считает, что повышение эффективности процесса управления региональным промышленным комплексом предполагает взаимодействие элементов внешнего и внутреннего контура системы. Внешний контур системы составляют: стратегические приоритеты и организационная структура; система стратегического планирования; система учета и контроля; система бюджетирования, ориентированного на результат; система управления персоналом органов исполнительной власти. Внутренний контур системы включает: сбор информации и анализ достигнутых результатов; определение ключевых целей и контрольных показателей; формирование оперативных планов и бюджетов; разработку плана достижения целевых значений показателей; оценку потребностей в ресурсах. В итоге, взаимодействие элементов двух подсистем способствует принятию эффективных управленческих решений, влияющих на повышение конкурентоспособности регионального промышленного комплекса.

Эксперты-участники XIV Общероссийского форума лидеров стратегического планирования анализируя ФЗ-172 отмечают ряд следующих характерных черт современной практики территориального стратегирования [8]. Недостаточность качества разработки стратегий проявляется в несогласованности стратегий федерального, регионального, отраслевого уровней, различных видов документов планирования, в игнорировании кадрового аспекта (стратегии не отвечают на вопрос «кто?»), недостаточном задействовании малого и среднего бизнеса. Причинами такого положения эксперты называют: несовершенство методологических подходов к разработке стратегической документации, в частности отсутствие методических указаний для всех уровней управления, особенно муниципального; излишнюю бюрократизацию процессов планирования, в частности наличие многостраничных, противоречивых, неполных, несбалансированных документов стратегического планирования; неумение оценивать и мобилизовать внутренние ресурсы территорий. Ряд проблем обусловлен непроработанностью механизмов реализации существующих стратегий в части согласования интересов и действий стейкхолдеров, вовлечения хозяйствующих субъектов и граждан в процесс стратегического планирования.

Результаты исследования. На основании анализа экспертных мнений и практики территориального стратегического управления обобщены и систематизированы существующие проблемы по содержанию и функциям управления (см. таблицу).

Группирование проблем по функциям управления показало, что узкими местами стратегического территориального управления по убыванию встречаемости являются:

- организационные и методологические аспекты процессов планирования (функции организации и планирования);
- недостаточная и/или разнонаправленная мотивация субъектов планирования;
- коммуникационные проблемы оперативной и непротиворечивой обработки разнообразной информации;
- непродуманность системы входного, текущего и выходного контроля.

Группировка проблем практики стратегического управления территориями в России

Область проблем	Содержание проблем	Функция управления
Согласованность, сбалансированность	Рассогласованность процессов планирования различных уровней и видов документов, отсутствие иерархии стратегий	Организация процессов планирования
	Проблема согласования, сбалансированности целей и планов разных уровней из-за множественности правоустанавливающих и нормативных документов	Организация документо-оборота
	Конфликт целей и показателей деятельности на федеральном, региональном, муниципальном, отраслевом уровнях	Планирование
Нормативно-методическое обеспечение	Отсутствуют единые научно обоснованные методические указания по разработке содержания и структуры стратегий	Организация
	Табличный стиль стратегирования	Планирование
	Нет процедуры выработки и согласования стратегических целей	Организация
	Не предусмотрено использование результатов мониторинга в качестве входных данных для коррекции документов стратегического планирования или сигнала к началу его корректировки	Планирование, организация, контроль
	Недостаточная проработанность механизмов реализации стратегии, в том числе механизмов контроля (входного, текущего, выходного)	Контроль
Документооборот	Автоматизация старых, неоптимизированных процессов документо-оборота	Коммуникация
	Документо-ориентированный подход, забюрократченность, потеря темпа	Коммуникация
	Невозможность соблюдать указанные принципы планирования, оперативно принимать и адаптировать управленческие решения при большом числе документов и органов	Коммуникация
Ситуационность	ФЗ-172 не учитывает разнообразие муниципальных образований, требуя единых сроков внедрения закона	Организация
Взаимоотношения участников стратегирования	Отсутствие институциональной базы для взаимовыгодного участия; не определен орган власти, ответственный за вовлечение хозяйствующих субъектов и граждан в процесс планирования; не предусмотрена разработка процедур вовлечения. Роль населения сводится к роли пассивно потребителя будущих благ от реализации проектов	Планирование, организация, мотивация
	Установка администраций территорий на привлечение внешних ресурсов (федеральный бюджет, крупные компании)	Планирование
	Не делается ставка на малый и средний бизнес	Мотивация
	Ориентация на «социалку» и «качество жизни» стимулирует потребительское отношение властей муниципальных образований к спускаемым сверху и задачам	Мотивация
	Частный бизнес часто не мотивирован на тесное взаимодействие с уровнями власти, преследует краткосрочные цели прибыльности	Мотивация
	Отсутствуют проработанные для инвестирования проекты, как следствие, возникают проблемы с инвестиционным обеспечением и не работающие стратегии	Планирование
	Нет процедуры учета международных обязательств	Планирование, организация

Отсутствие решений выявленных проблем на стратегическом и тактическом уровнях на практике к настоящему времени уже привело к наличию несбалансированной системы стратегий в России, часто встречающемуся формализму стратегий всех уровней, несоответствию планов внешней среде и внутренним особенностям объектов планирования, отсутствию адаптивности вследствие громоздкости документооборота и бюрократизма процессов.

Сложившаяся ситуация приводит к отсутствию целенаправленного поступательного развития территорий, демотивации потенциальных инвесторов, потере времени для развития.

Анализ существующих исследований по территориальному стратегическому планированию позволил сделать следующие выводы. В рамках организационных аспектов процесса стратегического планирования необходимы:

- унификация методологического подхода и методической базы к разработке стратегий на региональном и муниципальном уровнях;
- системный анализ и устранение многочисленных пробелов и противоречий в процедурных документах;
- создание межведомственных рабочих групп для согласования целей по горизонтали в рамках административно-территориального, отраслевого и корпоративного срезов;
- документально оформленное, четкое разграничение зон ответственности, распределение полномочий между участниками стратегического планирования;
- организация экспертно-аналитического сообщества на федеральном, окружном и региональном уровнях с целью координации и кооперации усилий власти, бизнеса и общества в формировании и реализации согласованной стратегии;
- разработка процедуры формирования стратегических целей.

На уровне функции мотивации участников системы стратегического планирования необходимым является:

- расширение состава участников за счет включения участников международного уровня и уровня хозяйствующих субъектов;
- организация подсистемы проектного управления с участием локального бизнес-сообщества по каждому из стратегических направлений развития;

– распространение успешного опыта других регионов, например модели «Татарстан 7+6+3».

В рамках реализации коммуникационных процессов необходимо:

- формирование единого методологического, информационного обеспечения проектов национальными стандартами в целях согласования пространственного проектирования регионального развития;
- внедрение автоматизированных систем стратегирования;
- тесное сотрудничество с экспертным сообществом (например, Леонтьевским центром).

Рассмотрим специфику выявленных проблем стратегического управления применительно к ППК. Он состоит из подсистемы портового комплекса, включающей предприятия, предоставляющие портово-логистические услуги, и подсистемы промышленного комплекса, включающей производственные предприятия, использующие портовые услуги. На современном этапе порты становятся центрами притяжения развития производства прибрежной территории, что способствует развитию портово-промышленных комплексов, которые, в свою очередь, ускоряют социально-экономическое развитие территории. Мировая практика демонстрирует примеры расположения производственных объектов непосредственно на территории портов. Наиболее яркими примерами являются Роттердам, Сингапур, Шанхай, из отечественных – Усть-Луга, Новороссийск.

Производственный компонент в прибрежной зоне, по сравнению с транзитом, имеет гораздо больше преимуществ в стратегической перспективе. Во-первых, это связано с зависимостью транзитных перевозок от геополитических изменений, во-вторых, развитие производства в прибрежной зоне снижает себестоимость продукции в результате снижения транспортно-логистических затрат, в третьих, увеличивает добавленную стоимость, а следовательно, и налоговые поступления от нее в городской бюджет; наконец, создает положительный социальный эффект.

В условиях рыночной экономики порт представляет собой совокупность самостоя-

тельных стивидорных компаний, оказывающих различные погрузо-разгрузочные услуги. Помимо функционального усложнения в данной отрасли наблюдаются изменения с точки зрения системы управления, где преобладают изменения, связанные с реализацией стратегий вертикальной и горизонтальной интеграции, в частности холдинги. Данная тенденция обусловлена экономической целесообразностью, независимостью от внешних поставщиков и партнеров и экономией времени.

В связи с выделенными выше тенденциями расширения услуг (упаковка/распаковка, контроль качества, проверка, сборка на территории терминала, хранение зерна и фумигация, и пр.) и появления новых организационных форм в портах возникает необходимость координации их деятельности на стратегическом уровне. Эта координация возможна при наличии стратегических ориентиров.

Если портом управляет государство, то зачастую развитие портового комплекса сдерживается дефицитом средств и предприимчивости. Практика показывает, что развитие наблюдается там, где существует реальная, а не декларируемая стратегия развития. Если порт находится в пользовании частных структур на основе аренды, то частная структура нацелена на извлечение прибыли любыми средствами, гарантирующими быструю отдачу, реализуя сиюминутные проекты, не выстроенные стратегически с планом развития территории и ППК. Стратегии, как правило, существуют там, где одним из участников управления и развития порта является государство.

Основная причина сложившейся проблемной ситуации коренится в сложившейся системе управления портовыми комплексами России.

В законе о портах указано, что одними из целей государственного регулирования деятельности в морском порту являются: комплексное развитие морского порта; эффективное использование объектов инфраструктуры морского порта, находящихся в государственной собственности; обеспечение конкурентоспособности морского порта [17]. Обеспечить конкурентоспособность и комплексное развитие порта можно лишь имея

разработанную стратегию развития порта, территориальные органы управления портом, наделенные достаточными полномочиями для реализации стратегии.

В стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 г. в числе четырех основных задач развития морских портов России указываются создание условий, повышающих конкурентоспособность отечественных морских портов, а также совершенствование государственного управления в сфере морского портового хозяйства [18]. На практике субъектом управления портом в России является Администрация морского порта (АМП) как федеральное государственное учреждение. Предметом ее деятельности по закону является лишь предоставление государственных услуг на морском транспорте в сфере обеспечения безопасности, организации морского судоходства и обеспечения эффективной технической эксплуатации портовых объектов [19].

В частности, АМП не занимаются финансово-хозяйственной деятельностью, вопросами привлечения инвестиций и развития портовых комплексов. По существу АМП не является субъектом управления портовым комплексом, так как не выполняет управленческих функций целеполагания, прогнозирования и планирования, организации выполнения разработанных планов, мотивации участников портовой деятельности на достижение поставленных целей и контроля выполнения планов. Таким образом, наблюдается противоречие между целями и задачами развития портовых комплексов и полномочиями институтов портовой деятельности.

Существуют порты, стивидорные компании которых являются самостоятельными частными компаниями, не координирующими свою деятельность как операторов порта. В случае наличия множества стивидоров возникает проблема единого целенаправленного управления портовым комплексом как объектом государственного и регионального интереса. Необходимым условием такого управления является наличие единого органа управления портовыми комплексами, обладающего достаточными полномочиями для сбора актуальной информации о деятельности операторов порта, раз-

работки управленческих решений в рамках государственной, региональной и городской стратегий развития, контроля реализации этих решений.

В результате, задачи координации и интеграции деятельности портового комплекса перекадываются на плечи бизнеса или же решаются стихийно и нерегулярно. Анализ практики портовой деятельности в России показывает, что интенсивно и успешно развиваются порты, имеющие выгодное географическое положение, что привлекает инвестиции и частный бизнес, и от государства требуются минимальные усилия по поддержке развития портового бизнеса. Кроме того, успешное развитие портовых комплексов наблюдается там, где есть не формальная, а реальная стратегия развития и субъектом управления портовым комплексом является компания, функционирующая на основе государственно-частного партнерства (ГЧП).

В отличие от портов Новороссийск и Усть-Луга, которые развиваются в соответствии с ФЦП, Таганрог, Азов, Ейск не входят в зону приоритетных интересов государства, что сдерживает комплексное развитие портовой подсистемы и ее связанное с промышленной подсистемой ППК развитие.

Азовские порты в настоящее время представляет собой совокупность самостоятельных стивидорных компаний – операторов порта, не объединенных общим управлением. В последние три года их деятельность в условиях экономического кризиса, европейских санкций, осложнения отношений с Украиной и Турцией может в ближайшей перспективе привести к дальнейшему снижению грузооборота азовских портов, прибыли, налоговых поступлений в городской бюджет, сокращению рабочих мест, потере стратегических перспектив развития.

В этом случае основную ставку необходимо сделать на совершенствование институциональных условий функционирования портовых комплексов. Одним из инструментов формирования институциональной среды является ГЧП. При этом необходимо отметить, что использование инструмента ГЧП возможно и отдельными операторами портов, хотя это не решит проблему отсутствия системного развития порта.

В процессе анализа развития портово-промышленных центров в данных портовых зонах выявлены следующие особенности развития портовых комплексов:

- единая стратегия развития на уровне портового комплекса существует в разрезе регионального масштаба. Примером этому служит порт AS Tallinna Sadam – крупнейший торгово-пассажирский портовый комплекс Эстонии (единственный акционер – Эстонская Республика), в состав которого входят пять портов: Старый порт, порты Мууга, Палдиски, Пальяссааре и Сааремаа;

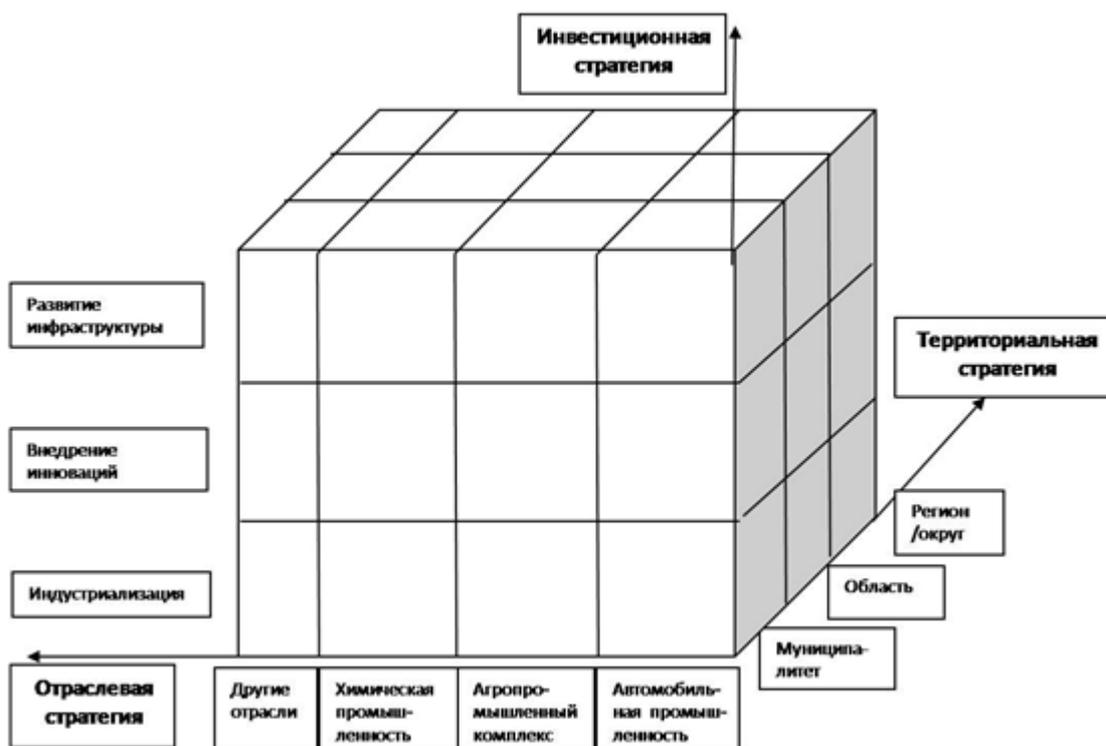
- единая стратегия нескольких морских операторов существует в случае их объединения в группу компаний, например ГК «Новороссийский морской торговый порт», включающий пять стивидорных компаний, ГК «Ростовский порт», которая диверсифицирует свой бизнес.

Описанные условия актуализируют вопрос разработки стратегии социального и экономического развития страны в целом, отдельных отраслей экономики и социальной сферы, а также различных территорий. Взаимосвязь территориального, инвестиционного и отраслевого компонентов при формировании стратегии портово-промышленного комплекса представлена здесь на рисунке.

По сути, речь идет о формировании полноценного института стратегического планирования и управления. Для решения обозначенной задачи выявлены следующие основные элементы перспективности стратегического развития портово-промышленных комплексов.

1. Наличие реальной стратегии развития на уровне отдельных стивидоров. Небольшие самостоятельные стивидорные компании, как правило, не имеют сформулированной стратегии развития.

2. Наличие единой стратегии развития портового комплекса как совокупности стивидорных компаний. Например, на территории морского порта Санкт-Петербург действуют около 30 стивидорных компаний и другие обслуживающие организации, развитие которых не координируется единой стратегией портового комплекса. Аналогично развиваются стивидорные компании портового комплекса в Таганроге, Азове, Ростове-на-Дону, Новороссийске.



Взаимосвязь территориального, инвестиционного и отраслевого компонентов стратегии ППК

3. Наличие согласованной стратегии (или программы развития) по вертикали у портов, являющихся дивизионами (структурами вертикально-интегрированных холдингов). Например, UCL – Holding, объединяющий три дивизиона – железнодорожный UCL Rail, судоходный VBTN и стивидорный UCL Port. Последний включает ОАО «Морской порт Санкт-Петербург», «Контейнерный терминал Санкт-Петербург» и «Универсальный перегрузочный комплекс» в Усть-Луге, ОАО «Таганрогский морской торговый порт», ОАО «Туапсинский морской торговый порт».

4. Наличие согласованной стратегии по горизонтали: стратегия портового комплекса должна быть согласована с территориальной стратегией. Большой Порт Санкт-Петербург также включает несколько портов, развивается в соответствии со стратегиями развития Ленинградской области, г. Санкт-Петербурга [21] и Стратегией развития морской портовой инфраструктуры до 2030 г. [18]. То есть порт в своем развитии ориентируется и руководствуется территориальными стратегиями.

Таким образом, стратегия развития ППК как сложной территориально-производ-

ственной системы должна, опираясь на комплекс различного рода концепций развития, представлять собой синтез территориальных, отраслевых компонентов на основе государственно-частного управления. Важным условием успешной реализации стратегии будет разработка инвестиционной стратегии как основы ресурсного обеспечения развития портово-промышленных комплексов.

Выводы.

1. В современных отечественных исследованиях недостаточно внимания уделено формированию и развитию портово-промышленных комплексов. Для решения проблем и стратегических перспектив развития российских ППК актуализировался анализ их деятельности с целью выявления особенностей их развития.

1. Новые порты имеют сформулированную стратегию развития, которая способствует формированию портово-промышленных комплексов. Например, ОАО «Усть-Луга» и ОАО «Ростовский универсальный порт».

2. Как правило, формирование ППК происходит в случае, когда инициатором является сам портовый оператор. Например, ОАО

Компания «Усть-Луга» выступило координатором развития портового и прилегающего к нему промышленного комплекса. По словам председателя совета AS Tallinna Sadam, целью портового комплекса в течение восьми лет является диверсификация групп товаров и возникновение добавленной стоимости. Примером диверсификации товаров и возникновения добавленной стоимости является запуск Муугаского промышленного парка, в котором должны сосредоточиться именно операторы, создающие добавленную стоимость [22].

3. Развитие ППК трудно реализуемо без участия государства. В частности, это касается новых портов Усть-Луга и Ростовского универсального порта, которые были образованы по Федеральной целевой программе на основе государственно-частного партнерства.

II. В современных исследованиях отсутствуют работы в области стратегического планирования развития портово-промышленных комплексов как вида территориально-производственных объединений. На наш взгляд основные факторы успешного формирования и развития ППК определяются необходимостью решения двух взаимосвязанных задач — разработки адекватной стратегии для каждой из подсистем ППК и согласованности стратегий по таким уровням, как:

- а) наличие/отсутствие стратегии отдельных стивидоров;
- б) наличие/отсутствие стратегии портового комплекса;
- в) согласованность/противоречия стратегии:
 - по управленческой иерархии (в рамках холдинга),
 - по отраслевой принадлежности (например, транспортная стратегия и стратегия развития морских портов России),
 - по вертикали управления (администрация морских портов, стивидорные компании),
 - по горизонтали (с учетом территориальной стратегией развития).

Существующие институциональные условия стратегического управления портовыми комплексами как подсистемами ППК характеризуются:

- 1) противоречием между целями и задачами развития портовых комплексов и законодательно определенными полномочиями институтов портовой деятельности;

- 2) необходимостью наличия единого органа управления портовым комплексом (включающим различные стивидорные компании), обладающего достаточными полномочиями для разработки и реализации управленческих решений в рамках государственной, региональной и городской стратегий развития.

III. Представленные проблемы стратегического управления территориально-производственными подсистемами требуют своего решения в рамках формирования государственной системы стратегического планирования. Этому посвящено немало работ и обсуждений, в частности одним из крупнейших является XIV Общероссийский форум лидеров стратегического планирования, проводимый Леонтьевским центром. Для обобщения, упорядочения и осмысления представленного спектра мнений, дополняющих, развивающих, а иногда и дублирующих друг друга, в данном исследовании проведена группировка проблем практики стратегического управления территориально-производственными подсистемами в России по общности содержания и по принадлежности функциям управления.

Проведенная систематизация и анализ частоты упоминаний каждого типа проблем стратегического управления позволили определить и ранжировать основные узкие места системы территориального стратегического управления по убыванию встречаемости:

- 1) организационные и методологические аспекты процессов планирования (функции организации и планирования);
- 2) недостаточная и/или разнонаправленная мотивация субъектов планирования;
- 3) коммуникационные проблемы оперативной и непротиворечивой обработки разнообразной информации;
- 4) непродуманность системы входного, текущего и выходного контроля.

При решении сформулированных проблем необходимы институциональные изменения по унификации методологии стратегирования на региональном и муниципальном уровнях, совершенствованию нормативной базы, структуры управления процессами планирования на различных уровнях (состав участников, полномочия, проектное управление и др.), созданию координационных механизмов



мов, единого информационного пространства, системы распространения успешного опыта.

Все предлагаемые изменения в системе стратегического планирования территорий нацелены на переход от документо-ориентированной концепции территориального стратегического управления к концепции адаптивной коллективной непрерывной деятельности по содержательному существу стратегического планирования.

При решении проблем и стратегических перспектив развития ППК необходимо учитывать специфику развития и структуры

данного вида ТПО, а также существующие институциональные условия стратегического управления портовыми комплексами как подсистемами ППК.

Соотнесение проблем стратегического управления экономической системы страны в целом и ППК как подсистемы позволяет определить особую значимость проблемы согласования интересов и планов субъектов управления ППК и вытекающую из нее сложность задачи создания эффективных интегрированных систем информационного обеспечения и контроля.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Чмышенко Е.В.** Стратегическое планирование как фактор регионального развития // Вестник ОГУ. 2010. № 1(107). С. 77–82.
2. **Галямов Ю.Ю.** Развитие институционального механизма управления региональным промышленным комплексом // Вестник российской академии естественных наук. Серия экономическая. 2012. № 2. С. 144. URL: <http://www.raen.info/files/141-144.pdf>
3. **Градецкий А., Скоробогатый П.** Консолидация элит – фундамент успешного развития. [Исследование Федерального делового еженедельника «Эксперт»]. URL: <http://expert.ru/expert/2015/25/konsolidatsiya-elit--fundament-uspeshnogo-razvitiya/> (дата обращения: 07.06.2016).
4. **Жихаревич Б.С., Лебедева Н.А.** Трансляция идей трансформации регионального пространства в документы стратегического планирования // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития. 2015. № 4(49). С. 58–74.
5. **Мишин Ю.В.** Организационно-экономические проблемы создания нормативной базы стратегического планирования в России // Мир. 2015. Т. 6. № 2. Ч. 2. С. 27–31.
6. О стратегическом планировании в РФ : Федер. закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г.
7. Стратегическое управление: регион, город, предприятие / под ред. Д.С. Львова, А.Г. Гранберга, А.П. Егоршина. М.: Экономика, 2005. 608 с.
8. Стратегическое планирование в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства // Доклады участников XIV Общерос. форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 19–20 октября 2015 г. / под ред. Б.С. Жихаревича. СПб.: Леонтьевский центр, 2016. 104 с.
9. **Бабкин А.В., Бухвальд Е.М.** Проблемы стратегического планирования в региональном и муниципальном звене управления Российской Федерации // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. Стратегическое планирование развития экономических систем. 2015. № 4(223). С. 25–37. DOI: 10.5862/JE.223.2
10. **Клейнер Г.Б.** Устойчивость российской экономики в зеркале системной экономической теории. Ч. 1 // Вопросы экономики. 2015. № 12. С. 107–123.
11. **Валев Э.Б.** Проблемы развития и взаимодействия приморских территорий в Европе // Региональные исследования. 2009. № 1(22). С. 12–23.
12. **Орлова В.Г.** Портово-промышленные центры как основа стратегии развития региональной экономики // Труды Конгресса по интеллектуальным системам и информационным технологиям «AIS-IT*11 CAD 2011». В 4 т. Т. 2. М.: Физматлит, 2011. С. 12–23.
13. **Агафонов В.А.** Методология стратегического планирования развития кластерных промышленных систем: автореф. дис. ... д-ра экон. наук. М., 2011. 45 с.
14. **Смирнова О.О.** Парадигмы и параллели // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3(19). С. 111–114.
15. **Палаш С.В.** Институционально-методическое обеспечение Государственных программ развития как инструментов стратегического планирования // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. Стратегическое планирование развития экономических систем. 2016. № 4(246). С. 10–20. DOI: 10.5862/JE.246.1
16. **Афонина И.А., Иванова О.Д., Панасевич О.Е.** О конференции «Стратегическое планирование в условиях нарастания внешних угроз: необходимость мобилизации внутренних ресурсов для развития России» // Микроэкономика. 2014. № 6. С. 138–144.

17. О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федер. закон № 261-ФЗ от 08.11.2007 г. (с изм. и доп.). URL: <http://base.garant.ru/12157006/> (дата обращения: 10.06.2016 г.).

18. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 г. URL: http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf

19. Об утверждении Устава Федерального бюджетного учреждения «Администрация морского порта Таганрог» : распоряж. № АД-168-р от

26.05.2011 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902283347> (дата обращения: 01.06.2016 г.),

20. Коммерсантъ. 2014. 21 марта. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2434186>

21. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2030 г. URL: http://www.ec-group.ru/upload/projects/Strategia_socialno-ekonomicheskogo_razvitiia_Sant_Peterburga_do_2030_goda

22. Таллиннский порт утвердил стратегию до 2020 года // Морские порты. 2013. 22 мая. № 5. URL: <http://rus.delfi.ee/daily/business/tallinnskij-port-utverdil-strategiyu-do-2020-goda?id=66168790>

REFERENCES

1. **Chmyshenko E.V.** Strategicheskoe planirovanie kak faktor regional'nogo razvitiia. *Vestnik OGU*. 2010. № 1(107). S. 77–82. (rus)

2. **Galiyomov Iu.Iu.** Razvitie institutsional'nogo mekhanizma upravleniia regional'nym promyshlennym kompleksom. *Vestnik rossiiskoi akademii estestvennykh nauk. Seriya ekonomicheskaiia*. 2012. № 2. S. 144. URL: <http://www.raen.info/files/141-144.pdf> (rus)

3. **Gradetskii A., Skorobogatyi P.** Konsolidatsiia elit – fundament uspeshnogo razvitiia. Issledovanie Federal'nogo delovogo ezhenedel'nika «Ekspert». URL: <http://expert.ru/expert/2015/25/konsolidatsiya-elit-fundament-uspeshnogo-razvitiia/> (data obrashcheniia: 07.06.2016). (rus)

4. **Zhikharevich B.S., Lebedeva N.A.** Transliatsiia idei transformatsii regional'nogo prostranstva v dokumenty strategicheskogo planirovaniia. *Ekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitiia*. 2015. № 4(49). S. 58–74. (rus)

5. **Mishin Iu.V.** Organizatsionno-ekonomicheskie problemy sozdaniia normativnoi bazy strategicheskogo planirovaniia v Rossii. *Mir*. 2015. T. 6. № 2. Ch. 2. S. 27–31. (rus)

6. О стратегическом планировании в РФ : Федер. закон № 172-FZ от 28.06.2014 г. (rus)

7. Стратегическое управление: регион, город, предприятие. Под ред. D.S. L'vova, A.G. Granberga, A.P. Egorshina. M.: Ekonomika, 2005. 608 s. (rus)

8. Стратегическое планирование в регионах и городах России: пространство выбора и выбор пространства. *Doklady uchastnikov XIV Obshcheros. foruma liderov strategicheskogo planirovaniia*. Sankt-Peterburg, 19–20 oktiabria 2015 g. Pod red. B.S. Zhikharevicha. SPb.: Leont'evskii tsentr, 2016. 104 s. (rus)

9. **Babkin A.V., Bukhvald E.M.** Strategic planning issues at the regional and municipal level management of the Russian Federation. *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*. Strategic planning of the development of economic systems, 2015, no. 4(223), pp. 25–37. DOI: 10.5862/JE.223.2 (rus)

10. **Kleiner G.B.** Ustoichivost' rossiiskoi ekonomiki v zerkale sistemnoi ekonomicheskoi teorii.

Ch. 1. *Voprosy ekonomiki*. 2015. № 12. S. 107–123. (rus)

11. **Valev E.B.** Problemy razvitiia i vzaimodeistviia primorskih territorii v Evrope. *Regional'nye issledovaniia*. 2009. № 1(22). S. 12–23. (rus)

12. **Orlova V.G.** Portovo-promyshlennye tsentry kak osnova strategii razvitiia regional'noi ekonomiki. *Trudy Kongressa po intellektual'nym sistemam i informatsionnym tekhnologiiam «AIS-IT*11 CAD 2011»*. V 4 t. T. 2. M.: Fizmatlit, 2011. S. 12–23. (rus)

13. **Agafonov V.A.** Metodologiiia strategicheskogo planirovaniia razvitiia klasternykh promyshlennykh sistem: avtoref. dis. ... d-ra ekon. nauk. M., 2011. 45 s. (rus)

14. **Smirnova O.O.** Paradigmy i paralleli. *MIR (Modernizatsiia. Innovatsii. Razvitie)*. 2014. № 3(19). S. 111–114. (rus)

15. **Palash S.V.** Institutionalmethodic support of state development programs as strategic planning tools. *St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*. Strategic planning of the development of economic systems, 2016, no. 4(246), pp. 10–20. DOI: 10.5862/JE.246.1 (rus)

16. **Afonina I.A., Ivanova O.D., Panasevich O.E.** O konferentsii «Strategicheskoe planirovanie v usloviakh narastaniia vneshnikh ugroz: neobkhodimost' mobilizatsii vnutrennikh resursov dlia razvitiia Rossii». *Mikroekonomika*. 2014. № 6. S. 138–144. (rus)

17. О морских портах в Россиiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii : Feder. zakon № 261-FZ от 08.11.2007 г. (s izm. i dop.). URL: <http://base.garant.ru/12157006/> (data obrashcheniia: 10.06.2016 g.). (rus)

18. Стратегия развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 г. URL: http://www.rosmorport.ru/media/File/State-Private_Partnership/strategy_2030.pdf (rus)

19. Об утверждении Устава Федерального бюджетного учреждения «Администрация морского порта Таганрог» : распорязж. № АД-168-р от 26.05.2011 г. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902283347> (data obrashcheniia: 01.06.2016 g.). (rus)

20. *Kommersant'*. 2014. 21 marta. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2434186> (rus)
21. Strategiiia sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiia Sankt-Peterburga do 2030 g. URL: http://www.ec-group.ru/upload/projects/Strategiia_sotsialno-ekonomicheskogo_razvitiia_Sant_Peterburga_do_2030_goda (rus)
22. Tallinnskii port utverdil strategiiu do 2020 goda, *Morskie porty*. 2013. 22 maia. № 5. URL: <http://rus.delfi.ee/daily/business/tallinnskij-port-utverdil-strategiyu-do-2020-goda?id=66168790> (rus)

ОРЛОВА Влада Георгиевна – доцент Южного федерального университета, кандидат экономических наук.

344006, ул. Б. Садовая, д. 105, г. Ростов-на-Дону, Россия. E-mail: vlada2266@gmail.com

ORLOVA Vlada G. – Southern Federal University.

344006. B. Sadovaya str. 105. Rostov-on-Don. Russia. E-mail: vlada2266@gmail.com

АЛЕСИНСКАЯ Татьяна Владимировна – доцент Южного федерального университета, кандидат технических наук.

344006, ул. Б. Садовая, д. 105, г. Ростов-на-Дону, Россия. E-mail: atv_@mail.ru

ALESINSKAYA Tat'iana V. – Southern Federal University.

344006. B. Sadovaya str. 105. Rostov-on-Don. Russia. E-mail: atv_@mail.ru

АРУТЮНОВА Диана Владимировна – доцент Южного федерального университета, доктор экономических наук.

344006, ул. Б. Садовая, д. 105, г. Ростов-на-Дону, Россия. E-mail: sandia@yandex.ru

ARUTYUNOVA Diana V. – Southern Federal University.

344006. B. Sadovaya str. 105. Rostov-on-Don. Russia. E-mail: sandia@yandex.ru

Статья поступила в редакцию: 18.08.16