

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО МЕНЕДЖМЕНТА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ НА ПРИМЕРЕ ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНОВ РОССИИ

MODERN CONCEPTS OF STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNMENT ON THE EXAMPLE OF THE RUSSIAN CUSTOMS

N. Pchelintsev

Annotation

The article features the implementation of strategic management in the public sector as an example of the Federal Customs Service. Detailed description of existing methods and techniques for shaping and implementing development strategies relevant to the public sector. Specially marked trend of gradual transition to new governance principles.

Keywords: public administration, the customs authorities of Russia, strategic management, mission, management techniques, target-oriented approach; Budgeting for results.

Пчелинцев Николай Владимирович
Аспирант Российской
таможенной академии

Аннотация

Статья посвящена особенностям внедрения стратегического управления в государственном секторе на примере федеральной таможенной службы. Подробно описаны существующие методы и способы формирования и реализации стратегий развития, актуальные для государственного сектора. Особо отмечены тенденции постепенного перехода государственного управления на новые принципы работы.

Ключевые слова:

Государственное управление; таможенные органы России; стратегический менеджмент; миссия; методы управления; программно-целевой подход; бюджетирование, ориентированное на результат.

Управление таможенным делом в современных условиях представляет собой синтез теории государственного управления и менеджмента, является самостоятельной областью знаний, требует целенаправленного, систематического и глубокого изучения. В условиях формирования новой институциональной среды в сфере внешнеэкономической и таможенной деятельности значительно актуализируются задачи повышения эффективности таможенного администрирования. Наиболее адекватным инструментом решения таких задач является стратегическое планирование и управление.

На смену долгосрочному планированию в конце 60-х гг. пришло стратегическое планирование, которое впоследствии трансформировалось в концепцию стратегического менеджмента. Основной принцип стратегического планирования – от будущего к настоящему – в корне отличался от принципа предшествовавшего ему долгосрочного планирования – от прошлого к будущему. Существенное различие было и в трактовке будущего. Стратегическое планирование не исходило из посылки, что будущее непременно должно быть лучше настоящего. Поэтому важное место отводилось анализу перспектив организации, задачей которого является выяснение тех тенденций, опасностей, возможностей, а также чрезвычайных ситуаций, которые способны изменить сложившиеся тенденции.

И. Ансофф также отметил принципиальное отличие стратегического планирования от долгосрочного [1]. В системе долгосрочного планирования предполагается, что будущее может быть предсказано путем экстраполя-

ции исторически сложившихся тенденций роста. В системе стратегического планирования отсутствует предположение о том, что будущее непременно должно быть лучше прошлого, и не считается, что будущее можно изучить методом экстраполяции. "Представление о стратегическом планировании, как о повторяющемся через несколько лет долгосрочном планировании, также ложное и чревато опасными последствиями" (рис. 1).



Рис. 1 Элементы системы стратегического планирования

Впервые, термины стратегическое планирование и управление были введены в обиход на стыке 1960–70 гг. для того, чтобы обозначать разницу между текущим управлением на уровне производства и управлением, осу-

ществляемом на высшем уровне. В широком смысле стратегическое управление – это такое управление организацией, которое опирается на человеческий потенциал как основу организации, ориентирует производственную деятельность на запросы потребителей, гибко реагирует и проводит своевременные изменения в организации, отвечающие вызову со стороны окружения и позволяющие добиваться конкурентных преимуществ, что в совокупности дает возможность организации выживать в долгосрочной перспективе, достигая при этом своих целей.

В узком смысле – это многоплановый поведенческий процесс, направленный на развитие экономической системы путем разработки и реализации стратегии с учетом факторов внешней среды. Он включает формирование видения и миссии, постановку целей, выработку стратегии, определение необходимых ресурсов и поддержание взаимоотношений с внешней средой, которые позволяют организации добиваться поставленных целей.

Концепция стратегического управления включает в себя несколько элементов.

Первый элемент – определение основных целей – охватывает систему целей, включающую миссию, общеор-

ганизационные и специфические цели.

Второй элемент – приоритеты распределения ресурсов – затрагивает принципы распределения ресурсов.

Третий элемент – правила осуществления управленческих действий – связан с принятием действий, направленных на достижение поставленных целей.

Концепция стратегического управления может быть представлена в виде схемы (рис. 2).

Алгоритм процесса стратегического управления включает несколько этапов:

- 1) формирование видения и миссии организации;
- 2) постановка целей и задач;
- 3) оценка и анализ внешней среды;
- 4) управленческое обследование внутренней среды, направленное на выявление сильных и слабых сторон организации;
- 5) анализ стратегических альтернатив;
- 6) выбор стратегии;
- 7) реализация стратегии;
- 8) оценка стратегии.



Рис. 2. Принципиальная модель стратегического управления

Также определение стратегического планирования дано на федеральном уровне в Указе Президента Российской Федерации № 536 от 12.05.2009 года: "Под стратегическим планированием в Российской Федерации понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности.[4]

Основным способом достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности является реализация стратегических национальных приоритетов, включая приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации.

Стратегическое планирование осуществляется путем разработки концепций, доктрин, стратегий, программ,

проектов (планов) устойчивого развития Российской Федерации с учетом задач обеспечения национальной безопасности.

Научное стратегическое планирование является единственным инструментарием для обеспечения бескризисного развития экономики в направлении устойчивого роста качества жизни.

Стратегическое управление традиционно рассматривается в рамках коммерческих организаций. В то же время все основные закономерности стратегического управления, использующиеся в классических теориях и руководствах, проявляются в управлении государством. В России и в мире в последнее время произошли большие изменения, связанные с условиями функционирования государственного сектора, что отражает общие тенденции развития всего общества. Интернационализация экономических связей, информатизация всех аспектов жизни людей, развитие когнитивных технологий (технологий управления на основе знаний), обострение конкуренции организаций и государств, новая роль нематериальных нововведений – вот лишь неполный перечень новых реалий на рубеже XX и XXI вв.

В государственном секторе происходят изменения, аналогичные преобразованиям в коммерческом секторе. В практику управления в государственных организациях все больше проникают подходы и методы менеджмента, оправдавшие себя в частном секторе. Это относится и к концепции ориентации на потребителя, и к стратегическому планированию, и к делегированию полномочий, и к маркетингу, и к методам управления корпоративной культурой, и ко многим другим методам и приемам управления. Несмотря на споры вокруг вопроса о сходствах и различиях государственных и коммерческих организаций с точки зрения применения к ним различных концепций управления, можно констатировать, что большинство авторов, рассматривающих этот вопрос, согласны с возможностью успешного применения различных подходов, апробированных в коммерческих организациях, к управлению в государственном секторе [6].

К примеру, основные методы, которые используются коммерческими организациями для формирования стратегии своего развития, могут применяться с определенными оговорками и к государственному сектору. Далеко не всегда стратегическая цель коммерческих негосударственных компаний – это прибыль.

Довольно часто целью коммерческого предприятия является достижение определенного состояния, конкретных показателей, которые в свою очередь могут характеризовать качество предоставляемых услуг или товаров, обеспечение безопасности или снижение издержек. Тем самым применение данных методов классического и стратегического менеджмента с правильной формулировкой цели и показателей позволяет применять их в государственном секторе.

Помимо классического SWOT-анализа, матрицы БКГ и некоторых других матриц стратегического планирования, в компаниях широко используются также альтернативные подходы к разработке стратегии.

К ним можно отнести [3]:

1. Анализ трех "К" (3 Cs Analysis);
2. Анализ отрасли по модели пяти сил Майкла Портера;
3. Сеть ценностей (Value Net);
4. Матрица оценки возможностей (Opportunity Evaluation Matrix);
5. Матрица рисков;
6. Стратегические группы;
7. Матрица SPACE (The SPACE Matrix);
8. Матрица конкурентного преимущества (усовершенствованная матрица BCG);
9. Концепция стратегического планирования Abell;
10. Типология конкурентных стратегий Ф. Котлера;
11. Жизненный цикл товара или услуги;
12. Эволюционная модель жизненного цикла товара.

Перечисленные выше методы и приемы зарекомендовали себя в консалтинговых компаниях и крупных корпорациях, что, несомненно, может быть использовано в Российских реалиях, учитывая общий процесс модернизации страны, определенный руководством нашего государства.

В систему управления таможенными органами также постепенно проникают методы стратегического управления и планирования, в результате появляются такие относительно новые управленческие явления, как [2]:

- 1) формирование миссии и целей таможенной службы;
- 2) стратегический анализ внешней среды, включающий:
 - ◆ Анализ угроз и возможностей макроокружения;
 - ◆ Анализ среды непосредственного окружения (анализ движущих сил);
 - ◆ Анализ конкурентной среды в отрасли по матрице М. Портера, SWOT-анализ конкурентов.

Однако наиболее всего зарекомендовали себя подходы и методы программно-целевой подхода (ПЦП) (рис. 3), которые предполагают концентрацию и комплексное использование ресурсов для достижения важнейших целей социально-экономического развития. В основе этого подхода лежит разработка программ.

Мировой опыт показывает эффективность применения целевых программ развития, направленных на совершенствование национальных таможенных служб.

Преимущество ПЦП состоит в том, что он позволяет в пределах каждой целевой программы сконцентрировать внимание на наиболее узловых, приоритетных мероприятиях программы, что обеспечивает повышение эффективности и минимизацию затрат при исполнении программных целей. На основе ПЦП можно более полно объединять все имеющиеся ресурсы и использовать их для решения некоторых типов задач. При правильном применении он обеспечивает большую гибкость, динамизм и адаптивность системы управления, создает обстановку, в которой повышается ответственность за выполнение

Рис. 3 Программно-целевой метод управления



возложенных задач, преодолевает отрицательные стороны функционального принципа строгой вертикальной иерархии.

Также наиболее явно выраженными являются тенденции корректировки классической модели управления в государственном секторе и широкого внедрения методологий стратегического управления, ориентированных на результат. В качестве примера можно привести систему БОР (Бюджетирования, ориентированного на результат) (рис. 4), которая является методологическим подходом к планированию и исполнению бюджетов, при котором используются методы распределения бюджетных ресурсов в согласовании с целями, задачами и функциями государства и с учётом меняющихся приоритетов государственной политики. Кроме того, в подходе предполагается контроль результативности расходования бюджетных средств путём оценки достижения количественных и качественных показателей исполнения.

Можно сделать вывод о том, что комплексный механизм ПЦП и БОР необходимо эффективно использовать для решения задач, которые ставятся Президентом РФ и Правительством РФ перед ФТС России.

В целом методы государственного управления трансформируются из преимущественно командно-административных в преимущественно экономико-управленческие. Однако в тех сферах государственной службы, где преобладают рутинные функции и решение повторяющихся стандартных задач, доминируют и традиционные, бюрократические методы управления. Более того, авторитарное управление в этом случае может оказаться на более результативным.

Таким образом, новые условия развития общества приводят к тому, что многие методы и приемы менедж-

Рис. 4 Общая схема бюджетирования, ориентированного на результат



мента, доказавшие свою результативность в коммерческом секторе, постепенно переносятся в практику государственной службы. В то же время государственные организации характеризуются особенностями, отличающими их от частных. Эти особенности заключаются, прежде всего, в масштабах и качестве целей, ответственности, отчетности и оценке результатов деятельности. Поэтому не все методы и приемы менеджмента, дающие результаты в частном секторе, могут в неизменном виде найти эффективное применение в государственной службе.

В последнее время во всем мире отмечаются изменения модели менеджмента в государственной службе, и эти изменения в целом совпадают с изменениями менеджмента в коммерческих организациях. Для системы управления таможенными органами такая тенденция сопровождается также условиями и перспективой развития сферы ВЭД России и таможенного дела в целом.

Таким образом, можно сделать ряд выводов о том, что, во-первых, государственный сектор активно развивается и эволюционирует, приобретая некоторые черты маркетинговой модели управления, путем использования теоретических и практических наработок в теории управления, общего и стратегического менеджмента.

Во-вторых, большая часть специальных методов, характерных для частных негосударственных компаний, все больше используются для достижения конкретных стратегических результатов в государственном секторе.

В-третьих, можно сделать вывод о том, что комплексный механизм ПЦП и методологий управления, ориентированных на результат можно эффективно использовать для решения стратегических задач, которые ставятся Президентом РФ и Правительством РФ перед ФТС России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ансофф И. Новая корпоративная стратегия. СПб.: Питер Ком, 1999.
2. Макрусев В.В., Тимофеев В. Т., Колобова И.Н., Барамзин А.Ф., Андреев А.Ф. Основы управления таможенными органами России ? М.: Изд-во РТА, 2009.
3. Стратегическое управления и планирование // URL: <http://www.stplan.ru>
4. Указ Президента Российской Федерации № 536 от 12.05.2009 года "Об основах стратегического планирования в Российской Федерации"
5. Хижняков Д.П. Субъективные основания информационно-коммуникационных барьеров в государственном управлении // Дискуссия. 2011. № 8. С. 147-150.
6. Рейни Хэл Дж. Анализ и управление в государственных организациях: Пер. с англ. 2-е изд. М.: ИНФРА-М, 2002. С. 334