

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫХ МЕТОДОВ ВО ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ РОССИИ

А.Пахомов

Согласно экономическим теориям, применение программно-целевых методов (ПЦМ)¹ управления и регулирования на отраслевом уровне, включая внешнеэкономическую сферу, позволяет достигнуть намеченных результатов более быстрыми темпами, а также с большей вероятностью и наименьшими затратами.

Внешнеэкономическая сфера России формально является вторичным сектором национального хозяйства, но в силу доминирующей энергосырьевой модели, ориентированной на экспорт, оказывает системное влияние на развитие всей экономики страны. Поэтому повышение эффективности внешнеэкономической деятельности в целом и достижение конкретных секторальных результатов имеет большое значение для российской экономики.

В связи с этим со второй половины 2000-х годов в России предпринимались попытки разработки и реализации профильных программ во внешнеэкономической сфере с применением программно-целевых методов². На первом этапе идеологом внедрения указанных документов был А. Белоусов, который стремился увязать их реализацию с концепцией стратегического планирования в России³. Структурированный перечень основных программ, определяющих развитие внешнеэкономического сектора страны в 2008–2015 гг., см. в табл. 1.

Несмотря на то что эти программы охватывают различные этапы развития российской экономики – предкризисный, посткризисный и современный – для них характерно наличие общих проблем реализации. Менялись и базовые подходы к их разработке и имплементации (А. Клепач, А. Спартак, А. Алексахенко и др.), но итог оставался прежним – низкая результативность на выходе.

В настоящее время также предлагаются различные варианты повышения эффективности упомянутых программ. Так, в своем понимании проблем государственного управления Г. Греф высту-

пает с подчеркнуто технократических позиций. По его мнению, элементы системы управления разделены на *hard skills* (технические системы, процессы и навыки, связанные с выполнением задачи) и *soft skills* (человеческие навыки, обеспечивающие эффективность деятельности, включая лидерство, стиль управления и корпоративную культуру). По экспертным оценкам, от состояния первой группы зависит 15% успеха, а вторая обеспечивает 85%.

В настоящее время между ведущими странами мира идет глобальная конкуренция, и побеждают те, кто инвестировал именно в *soft skills*, т.е. в развитие системообразующих институтов, включая развитие человеческого капитала и совершенствование инвестиционного климата. Также есть *hard skills*, которые связаны с качеством работы институтов, и существует общественная парадигма (идеология), на которой все базируется. Это и есть ключевой тренд, в который, по мнению Г. Грефа, необходимо встраиваться России. Все рассуждения о кардинальной трансформации «нужно свести к одной реформе; если мы ее не сделаем, то другие не получатся или будут искажены»⁴.

Исходя из критериев предложенного выше подхода, основные недостатки применения ПМЦ во внешнеэкономической сфере России можно в предварительном порядке оценить следующим образом:

Hard skills – качество институтов:

- недостаточное бюджетное и целевое финансирование;
- невысокое качество отраслевых документов (фактически без применения моделирования);
- низкий уровень межведомственной координации;
- несоответствие документов принципам Федерального закона РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

1 ПЦМ – увязка целей планов социально-экономического развития с комплексом экономических, социальных, научно-технических и производственных мероприятий, инструментами и ресурсами, обеспечивающими их выполнение.

2 Более подробно об эволюции программных документов во внешнеэкономической сфере России см.: Пахомов А. Стратегия развития внешнеэкономического комплекса Российской Федерации / Проблемы теории и практики управления. 2010. № 12. С. 18-29.

3 См., например, Белоусов А. Экономическая стратегия России: переход к управлению долгосрочным развитием / Проблемы теории и практики управления. 2007. № 9. С. 8-14.

4 Г. Греф «У нас такого за всю историю не случилось», Ведомости, 27.05 2015.

Таблица 1

ОСНОВНЫЕ ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ РАЗВИТИЯ ВНЕШНЕЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЫ РОССИИ

Название	Нормативно-правовой акт	Цель (в части ВЭД) 2008–2010 гг.	Ведомства
Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р	Определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе (2008–2020 гг.) устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе	Минэкономразвития России ФОИВЫ
Внешнеэкономическая стратегия РФ до 2020 г.	Одобрена Правительством РФ 26.10.2008	Создание условий для достижения лидирующих позиций страны в глобальной экономике на основе эффективного участия в мировом разделении труда и повышении глобальной конкурентоспособности национального хозяйства	Минэкономразвития России ФОИВЫ
Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 г. (карты проектов)	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2009 № 1663-р	Выход на уровень экономического и социального развития, соответствующий статусу России как ведущей мировой державы XXI в., занимающей передовые позиции в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию прав граждан, в том числе в рамках проектов: - обеспечение глобальной конкурентоспособности обрабатывающих отраслей; - интеграция евразийского экономического пространства	Минэкономразвития России ФОИВЫ
Страновые планы действий	Одобрены Президиумом Правительства РФ 17.03.2010, Распоряжения Минэкономразвития России	Выработка и реализация актуальных целей и приоритетов внешнеэкономической политики России в отношении стран-партнеров	Минэкономразвития России МИД России
Указы Президента РФ В. Путина от 07.05.2012 г.	Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 596	2012–2013 гг. Повышение позиций России в рейтинге Doing Business со 120-й в 2011 г. до 50-й – в 2015 г. и до 20-й – в 2018 г.	Минэкономразвития России ФОИВЫ
Концепция формирования «нового облика» Торговых представительств РФ до 2016 г.	Решение Коллегии Минэкономразвития России от 31.10.2012	Восстановление и развитие способности российских Торгпредств по эффективному продвижению экономических интересов России в глобальной экономике за счет: клиентоориентированности, укрепления кадрового потенциала, оптимизации географии ТП, создания системы мотивации сотрудников	Минэкономразвития России
Дорожная карта АСИ «Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и под-держка экспорта»	Распоряжение Правительства РФ от 29.06.2012 № 1128-р	Обеспечение успешного продвижения российского несырьевого экспорта на рынки зарубежных стран, что будет способствовать диверсификации экспорта, повышению его вклада в модернизацию отечественной экономики, обеспечению устойчивого хозяйственного роста.	АНО АСИ Минэкономразвития России МИД России Минфин России ФТС России Минпромторг России ФОИВЫ
Стратегия 2020: Новая модель роста – новая социальная политика	Не утверждена	Укрепление позиций России в мировом хозяйстве, экономическая и социальная интеграция на постсоветском пространстве, развитие отношений с ЕС, заключение преференциальных соглашений со странами АТР	Минэкономразвития России МИД России ФОИВЫ

Название	Нормативно-правовой акт	Цель (в части ВЭД) 2014–2015 г.	Ведомства
Госпрограмма «Развитие ВЭД» (2013–2018 гг.)	Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 330	Усиление позиций России в глобальной экономике, улучшение качественных параметров ВЭД, повышение вклада внешнеэкономической сферы в решение задач модернизации национального хозяйства	Минэкономразвития России МИД России ФТС России Росграница Минпромторг России Минфин России
Основные направления таможенно-тарифной политики на 2016 г. и на плановый период 2017–2018 гг.	Решение Правительства РФ от 11.06.2015	Обеспечение устойчивого функционирования российской экономики и экономик государств – членов ЕАЭС с опорой на внутренние источники роста	Минэкономразвития России Минфин России ФТС России ФОИВЫ
План действий Правительства РФ, направленных на адаптацию отдельных отраслей экономики к условиям членства Российской Федерации в ВТО	Протокол Подкомиссии по экономической интеграции № 6 от 18.10.2012, Приказ Минэкономразвития России от 25.08.2014 № 510	Адаптация российского реального сектора к новым правилам работы в условиях членства в ВТО, разработка мероприятий, направленных на инновационное развитие отраслей промышленности, продвижение товаров, поддержание конкурентоспособности отечественных производителей в условиях снижения таможенно-тарифной защиты.	Минэкономразвития России МИД России Минсельхоз России Минфин России Минпромторг России ФОИВЫ
Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г.	Утверждены Правительством РФ от 14.05.2015	Расширение экспорта товаров и услуг, увеличение доли несырьевого экспорта до 45%; за счет повышения доступа к финансовым и нефинансовым инструментам поддержки вывоза, развития международной интеграции	Минэкономразвития России ФОИВЫ

Источник: сайт Правительства России <http://www.government.gov.ru>, сайт Минэкономразвития России <http://www.ecomptu.gov.ru>

Soft skills – человеческий капитал:

- практическое отсутствие внешнего или общественного контроля и процедур подведения итогов реализации (эффективности) проектов;
- разрыв цепочек «цели-задачи» и «инструменты-меры» по их имплементации;
- наличие произвольных или «ведомственных» целевых показателей (индикаторов);
- отсутствие персональной ответственности руководителей проектов;
- формальное выполнение мероприятий, ориентация на поручения руководства, а не на конечный результат.

В итоге, на современном этапе в России сложилась устойчивая бюрократическая система, в основу которой положено управление не результатом, а именно процессом, когда приоритетом является не достижение поставленных целей, а исполнение поручений. При этом оценивается даже не само качество выполнения задания, а его исполнение в установленные так называемые «контрольные» сроки.

Сложившаяся ситуация наглядно отражает приоритет «ручного режима управления» в государственном аппарате, а не ориентацию на системный подход, предполагающий достижение определенных результатов, что является базовым условием для успешного применения ПЦМ.

В этом контексте представляется интересным проанализировать зарубежный опыт применения аналогичных программ и проектных подходов. В настоящее время во многих государствах (причем с дифференцированным уровнем экономического развития) широко используются ПЦМ во внешнеэкономической сфере. Характерно, что применение ПЦМ в разных программах преследует всевозможные цели и ориентировано на различные результаты.

Так, в США с 2010 до 2014 г. реализовывалась Национальная экспортная инициатива, призванная увеличить экспорт США в 2 раза и создать 2 млн новых рабочих мест. Однако в результате вывоз из страны вырос всего на 24%, хотя план по созданию занятости был фактически выполнен. В настоящее время запущена новая фаза Экспортной инициативы – National Export Initiative (NEXT). Необходимо подчеркнуть, что единого проектного финансирования нет, а существуют бюджеты 14 ведомств, которые запрашивают у Конгресса США средства под цели данной Инициативы.

В ЕС достаточно успешно реализуются *Программы приграничного сотрудничества России и Евросоюза*. Их цель – развитие торгово-экономических отношений граничащих территорий России и ЕС.

Всего действует 5 программ с общим бюджетом более 440 млн евро. Характерно, что эта сфера сотрудничества не попала под санкции.

В Китае действует Средне- и долгосрочная программа научно-технического развития страны до 2020 года. Ее цель – создание национальной инновационной системы, снижение зависимости КНР от зарубежных технологий до 30%, в т.ч. за счет приобретения высокотехнологичных активов за рубежом. В 2007 г. создана специальная структура – Государственная инвестиционная корпорация Китая (ГИКК), которая стала активным игроком на трансграничном рынке слияний и поглощений (M&A). Первоначальный бюджет организации составил 200 млрд долл.

В качестве сравнения в *табл. 2* проанализированы особенности применения ПЦМ в США, ЕС, Китае и России. Во всех этих странах при реализации программ задействуются основные инструменты нефинансовой и финансовой поддержки внешнеэкономической деятельности (ВЭД), включая Торговые представительства (Постоянные представительства в случае ЕС) и банки.

Таблица 2

ПРИМЕНЕНИЕ ПЦМ В СФЕРЕ ВЭД В СТРАНАХ МИРА

	США	ЕС	Китай	Россия
Нормативно-правовое закрепление индикаторов программ				
Использование инструментов финансово-банковской поддержки				
Вовлеченность Торгпредств в реализацию программ в сфере ВЭД				
Наличие единого координирующего ведомства в сфере реализации внешнеэкономических программ				
Публикация открытых отчетов				
Проведение анализа эффективности программ				

Источник: составлено автором по материалам сайтов Министерства торговли США <http://www.trade.gov>, Министерства коммерции КНР <http://www.mofcom.gov.cn>, Еврокомиссии <http://www.ec.europa.eu>, Минэкономразвития России <http://www.economy.gov.ru>

В то же время, например, только в России практически не публикуются открытые отчеты о реализации программ, а также не проводится анализ эффективности их применения. Индикаторы программы закрепляются нормативно-правовыми ак-

тами только в России и Китае. Также в этих двух государствах существует единое координирующее ведомство, отвечающее за программы – Минэкономразвития России и Министерство коммерции КНР соответственно.

Таким образом, можно констатировать, что уровень эффективности применения ПЦМ в России определяется, прежде всего, качеством человеческого капитала и системы управления на ведомственном уровне. Общее воздействие использования проектных подходов на внешнеэкономическую сферу России остается нейтральным, т.е. особого вреда нет, но и позитивного влияния также в целом не отмечается. Вместе с тем, несмотря на позитивные прогнозы 2013–2014 гг.¹, положение во внешнеэкономическом секторе страны ухудшается, что требует принятия кардинальных мер по исправлению ситуации.

В середине июля текущего года в Правительстве РФ было принято решение о создании рабо-

1 См. Макаров А., Пахомов А. Итоги мировой торговли товарами и услугами в 2013 г. / Экономическое развитие России. 2014. Т. 21. № 5. С. 22-29.

чей группы по подготовке проекта Стратегии социально-экономического развития России до 2030 г. Как представляется, для успешной разработки данного документа необходимо исходить из положений Федерального закона «О стратегическом планировании»², использовать в должной мере позитивный опыт зарубежных стран по применению ПМЦ во внешнеэкономической сфере, но главная проблема остается неизменной – повышение качества институтов. ●

2 «Отраслевые документы стратегического планирования РФ разрабатываются на период, не превышающий периода, на который разрабатывается прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период, по решению Президента РФ или Правительства РФ в соответствии с их компетенцией федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития РФ, стратегии национальной безопасности РФ, стратегии пространственного развития РФ с учетом прогноза научно-технологического развития РФ, стратегического прогноза РФ, прогноза социально-экономического развития РФ на долгосрочный период». Статья 19.1 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»