

# Программно-целевой метод — инструмент повышения национальной конкурентоспособности



УДК 330.34

Проанализирована значимость программно-целевого подхода в обеспечении конкурентоспособности национального хозяйства России, акцентировано внимание на необходимости формирования условий концентрации ресурсов и сил на решении приоритетных направлений развития экономики России, реального ее сектора в условиях усиления экономического и политического противостояния в условиях перехода к многополярности мирового сообщества. Исследован международный опыт использования программно-целевого подхода для целей повышения конкурентоспособности.

## Ключевые слова

Программно-целевой метод, централизация, национальная конкурентоспособность, экспортная база, стимулирование и продвижение экспорта.

## Автор

**Перская Виктория Вадимовна** — заместитель директора Центра исследований международных экономических отношений Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, доктор экономических наук, профессор, заслуженный экономист России.

**П**овышение национальной конкурентоспособности в современных условиях — это не только фактор обеспечения национального поступательного развития и снижения социального расслоения, ликвидации диспропорциональности доходов и дифференциации уровней территориального развития внутри страны, но и условие обеспечения регионального устойчивого развития, формирования предпосылок достижения сбалансированности в многополярном мировом хозяйстве.

Для России задача обеспечения национальной конкурентоспособности — это решающее условие успешности вхождения в многополярный мир, позволяющее эффективно диверсифицировать экспортную деятельность и обеспечить решение глобальных стратегически важных задач, отвечающих национальным интересам.

Национальная конкурентоспособность — это залог достойного противостояния глобальным рискам, инспирированным извне и получающим развитие в национальном хозяйстве в силу высокой зависимости экономики России от экспорта минерально-сырьевых ресурсов.

В связи с этим, как представляется, использование программно-целевого подхода в наибольшей степени отвечает задачам повышения эффективности национальной экономики.

Российская Федерация, по оценке Всемирного экономического форума, в 2013–2014 гг. находится на 64-м месте в Индексе глобальной конкурентоспособности. Фактически позиция несколько улучшилась по сравнению с предыдущими показателями — на 3 пункта. В качестве позитивных составляющих этого индекса рассматривается существенное улучшение макроэкономической среды в силу сни-

жения государственного долга и сбалансированности государственного бюджета. Эксперты отмечают высокий образовательный ценз населения страны, а также высокую емкость внутреннего рынка, что безусловно может явиться источниками повышения конкурентоспособности экономики России. Вместе с тем отмечается высокий уровень диспропорциональности распределения доходов, оцениваемый по методике подсчета Индекса Джинни в размере 0,42 в 2011 г. против 0,417 в 2001 г., и разрыв в уровне доходов продолжает возрастать. Экспертами отрицательно оценивается качество государственных инсти-

**Для России задача обеспечения национальной конкурентоспособности — это решающее условие успешности вхождения в многополярный мир.**

тутов управления, они отмечают отсутствие инновационного потенциала в реальном секторе, а также низкую неэффективность товарной структуры на внутреннем рынке при неэффективности антимонопольной политики и высокие барьеры для доступа импорта на внутренний рынок. Кроме того, как отрицательная характеристика рассматриваются и отсутствие доверия населения к финансовой системе при невысокой производительности труда в стране в целом, низкие темпы технологического обновления в условиях распространения примитивизации предпринимательской деятельности, что фактически выступает препятствием для обеспечения устойчивого поступательного развития [1].

В этих условиях обеспечение национальной конкурентоспособности — это уже задача не столько отдельной отрасли или сегмента национального хозяйства, сколько экономики России в целом как фактор обеспечения националь-

ной безопасности и достойного позиционирования в мировом сообществе в условиях его перехода к многополярности. Как подчеркивается в Концепции развития внешней политики Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ В.В. Путиным 12 февраля 2013 г. (п. 5), «...международные отношения переживают переходный период, существо которого заключается в формировании полицентричной международной системы. Данный процесс проходит непросто, сопровождается повышением турбулентности экономического и политического развития на глобальном и региональном уровнях».

Полагаем, что в этих условиях активизация использования программно-целевого метода выступает в качестве одного из решающих факторов создания реальных условий повышения национальной конкурентоспособности. Целевая программа — это система взаимоувязанных по целям, ресурсам и срокам мероприятий, обеспечивающих реализацию приоритетов в заданные сроки с наилучшим эффектом. Это сердцевина стратегического управления, которая в условиях рыночного хозяйствования выполняет следующие функции: выявление узловых точек (приоритетов) развития, концентрация сил и ресурсов для решения ограниченного числа задач; взаимная увязка программ между собой и с остальными блоками экономики [2].

Использование этого инструментария позволяет обеспечить концентрацию усилий и средств государства и хозяйствующих субъектов, своего рода центра-

лизацию механизма управления процессом в конкретно взятом временном периоде на решении стратегически важной задачи или комплекса взаимосвязанных задач в сжатые сроки. Этот метод был успешно использован в советское время, что позволило быстро нарастить производственный потенциал России. Однако его абсолютизация и чрезмерная детализация в дальнейшем при отсутствии института частной собственности и предпринимательства, а также использование методов, не свойственных странам с развитой демократией, привели к деградации структуры экономики страны в целом.

В современных условиях перед Россией также стоит вопрос индустриализации и воссоздания реального сектора экономики, отвечающего критериям третичного и выше секторов экономики и базирующегося на действительно инновационных процессах и технологиях в сочетании с оптимизацией процесса регулирования национального хозяйства. Все это должно обеспечить реализацию национальных экономических интересов и отвечать ценностным ориентирам самоидентификации населения нашей страны в мировом сообществе.

В настоящее время в России получил распространение программный подход к развитию отдельных сегментов национального хозяйства. Так, например, Программа развития ВЭД России на период 2013–2018 гг. нацелена на достижение стратегически важных целей в рамках позиционирования России в мировом хозяйстве на основе повышения доли несырьевого экспорта, формирования условий равного доступа российских экспортёров на мировые рынки, активизации производительного международного сотрудничества России с иностранными партнерами в условиях проведе-

ния инновационно ориентированной модернизации национального хозяйства, диверсификации торгово-экономических связей со странами СНГ и АТЭС, создания условий продвижения национальных экономических интересов на внешнем рынке при активизации форм и методов реализации торговой политики. Ответственность за исполнение указанной программы возложена на МЭР России, а соисполнителями выступают

Как указывает профессор Е.Г. Ищенко, нет системного подхода к единству процесса «инвестирование-производство-экспорт», к увязке и координации всех его составляющих. Недооценивается фигура «производителя», несмотря на ссылку на необходимость внесения изменений в государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Кроме того, упущена из виду институциона-

## Экспертами отрицательно оценивается качество государственных институтов управления, они отмечают отсутствие инновационного потенциала в реальном секторе.

ФТС, ФА по обустройству госгражданности, Минпромторг и Минфин России. Это позволяет проанализировать эффективность работы управленческого аппарата и подчинить процесс управления и регулирования внешнеэкономической деятельности принципу консолидированного целевого достижения обозначенных ВЭП Россией целей. Одновременно формируется возможность оценки эффективности работы непосредственно управленческого аппарата министерств и ведомств, ответственных за выполнение упомянутой программы.

Поскольку внешнеэкономическая деятельность в условиях рыночной экономики осуществляется исключительно хозяйствующими субъектами, программа развития должна быть увязана с *формированием у бизнеса реальных предпосылок для диверсификации и модернизации производственных мощностей, для реинвестирования в развитие*, а не увода средств в потребление, для работы в действительно справедливой конкурентной среде на внутреннем и внешнем рынках.

лизация как самостоятельный фактор развития при узкой трактовке «делового климата исключительно как doing business, а не как «инвестиционный климат»<sup>1</sup>.

Другими словами, программа должна не только предусматривать концентрацию управленческих сил и решений, но и быть связанной с бизнесом, с созданием реальных предпосылок повышения экспортёвельности хозяйствующих субъектов несырьевого сектора при последовательности отказа от «догоняющей» модернизации, ориентированной на технологический импорт и импортозамещение.

В ней было бы целесообразно выделить прорывные сегменты или приоритеты, поддержка которых может быть как институциональной, управленческой, так и ресурсной, включая целевое выделение денежных средств. Было бы также необходимо увязать планируемый комплекс мероприятий с деятельностью торгпредств РФ за рубежом и Министерства иностранных дел РФ, поскольку одной из его функций является содействие экономическому сотрудниче-

ству и обеспечение справедливого участия российских хозяйствующих субъектов в международном взаимодействии.

Полагаем, что требует несколько более прагматичного подхода подпрограмма «Совершенствование системы государственного регулирования ВЭД», которая предполагает усиление взаимодействия между МЭР, ФТС и Минпромторгом России. Подпрограмма нацелена на решение двух блоков задач.

Первый — повышение эффективности реализаций внешне-торгового регулирования в рамках Таможенного союза.

Второй — формирование системы государственного регулирования ВЭД, обеспечение реализации национальных интересов, включая бизнес, в процессе международного экономического сотрудничества в изменяющихся условиях внешней среды. Задачи, обозначенные в программе, ориентированы на упрощение административных процедур, совершенствование механизмов экспортного и валютного контроля, возмещение НДС в целях снижения издержек участников ВЭД и обеспечение их конкурентоспособности при реализации экспортных

контрактов. В качестве ожидаемого результата предполагается формирование до 2018 г. системы госрегулирования ВЭД, сбалансированной в разрезе наднациональных и национальных компетенций, соответствующей лучшей зарубежной практике и стимулирующей международное экономическое сотрудничество с учетом национальных интересов РФ.

Вместе с тем сфера государственного регулирования ВЭД — это система, располагающая достаточно большим арсеналом средств, которые согласуются с нормами ВТО, обеспечивая при этом возможности реализации национальных экономических интересов России. Как представляется, полностью оставлены без внимания прямые методы государственного регулирования, относимые в рамках ВТО к «зеленой и желтой корзинам» (госзаказы на программы НИР и НИОКР, содействие развитию экспорта, субсидии в инфраструктуру, прогнозирование и индикативное планирование, приватизация (деприватизация), национализация (денационализация), инвестирование НИР и НИОКР, содействие государства развитию малого и среднего бизнеса в инновационных или сопряженных с экспортом сегментах и пр.).

К косвенным методам относятся все виды экономической политики, в том числе фискальная (включая

налоги и тарифную политику), амортизационная политика, валютное регулирование, кредитная политика, денежно-финансовая политика. Результативность косвенных инструментов, как правило, бывает достаточно высокой, но предполагает увязку всех инструментов экономической политики и их концентрацию на решении определенных узловых задач, в свою очередь обеспечивающих решение определенной хозяйственной задачи, такой, например, как диверсификация экспортного потенциала.

К организационно-управленческим методам относятся анти-монопольное законодательство, контроль за уровнем цен (экспортной выручки преимущественно), товарная сертификация, санэпидемконтроль, защита промышленной собственности и др. Эффективность этих мер в рамках программно-целевого метода является дополнительным инструментом, повышающим результативность решения обозначенной задачи.

К институтам, регулирующим ВЭД, относятся все высшие законодательные органы, включая Президента РФ и Администрацию Президента РФ) специализированные органы, например МИД или МЭР России, ГТК, Комиссия по экспортному контролю и пр., а также независимые организации — ВТО, МВФ, ОПЕК и пр. Кроме того, определенную роль играют соборы, ассоциации производителей и экспортеров, ТПП России и пр. Учет роли данных организаций и четкое распределение обязанностей в ходе реализации программной задачи — элемент консолидации сил институтов, в том числе самоорганизующихся организаций, позволяющий достигнуть желаемого результата.

Всю систему госрегулирования можно представить в виде схемы (рис. 1).



Рисунок 1

## Схема госрегулирования ВЭД

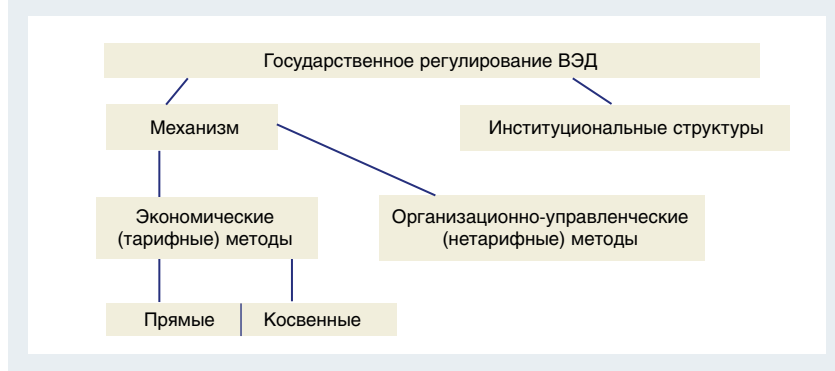


Рисунок 2

## Экспорт РФ в 2012–2014 гг.

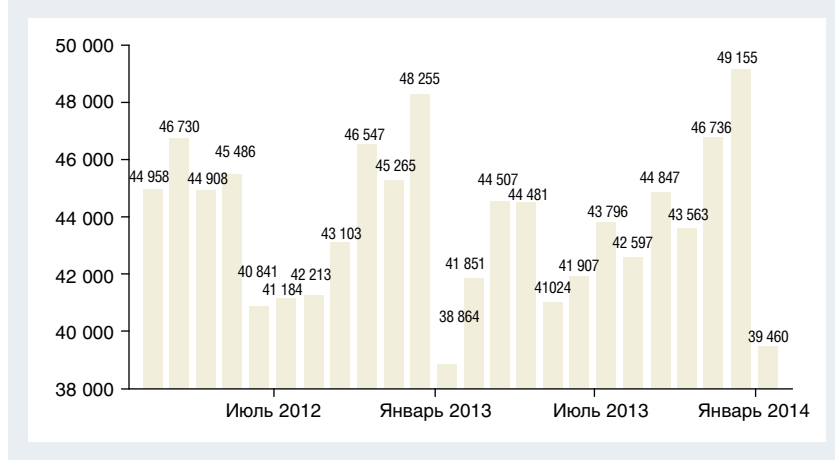


Рисунок 3

## Товарная структура экспорта из РФ в 2013 г., по данным ФТС России, млрд долл.



Игнорирование существующего арсенала средств и механизмов регулирования ВЭД и сведение их исключительно к мерам торговой политики (как это трактуется преимущественно в рамках ВТО) в условиях преобладающей монокультурности экспортной стратегии — это слабая сторона рассматриваемой подпрограммы. При этом для полноценного использования программно-целевого подхода необходимо выделить отраслевые приоритеты, которые станут базой формирования «прорыва» качественно совершенствования структуры экспорта и поступательности развития национального хозяйства в целом.

О необходимости именно прорывного подхода и консолидации всех устремлений на решении проблемы формирования национального экспортного потенциала в несырьевом сегменте наглядно свидетельствует *рис. 2*, на котором отображен последовательный рост объемов экспорта.

При этом, по данным ФТС, за 9 месяцев 2013 г. собственно качественная структура экспорта составила:

- минерально-сырьевые продукты — около 75,4%;
- химия и химпродукция — 5,1%;
- древесина и целлюлозно-бумажная продукция — 1,8%;
- драгоценные металлы и изделия из них — 3%;
- металлы и металлопродукция — 7,4%;
- собственно **машины, оборудование и транспортные средства** — 3,3%.

Качественная структура экспорта в 2012 г. представлена на *рис. 3*.

Минеральные продукты составляли 72% всего экспорта 2012 г. Это выше, чем в 2011 г. По подсчетам экспертов, нефтегазовые доходы от экспорта определяют процесс формирования бюджета РФ [3]. В 2012 г. нефтегазовые

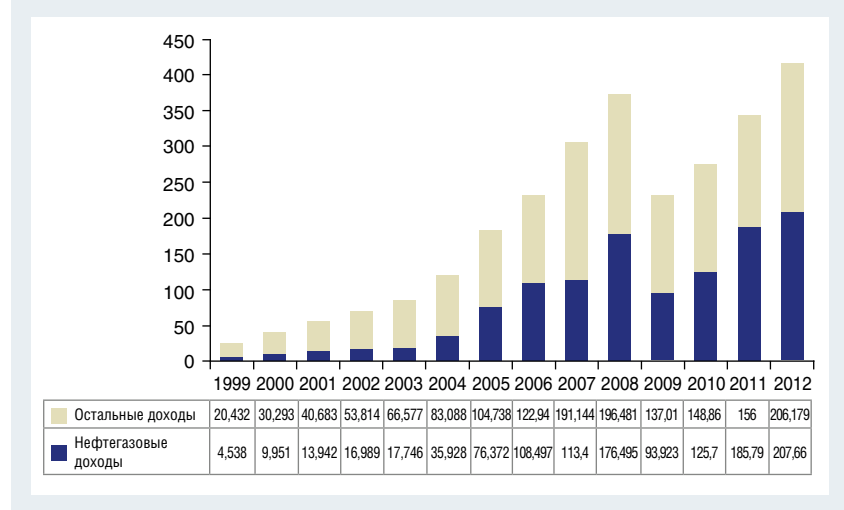
доходы составили более половины федерального бюджета. Нефтегазовая зависимость страны не снижается (рис. 4).

Таким образом, задача восстановления действительной базы экспортоспособности при снижении доли минеральных ресурсов, причем с низкой долей добавленной стоимости, — это задача обеспечения национальной безопасности.

В развитие вышеназванной государственной программы ВЭД в феврале 2014 г. была принята «Дорожная карта» («Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта»)², направленная на содействие формированию широкого слоя конкурентоспособных, активных экспортеров, в том числе из среды малых и средних предприятий, на формирование стимулирующей экспорт институту-

Рисунок 4

Нефтегазовые доходы в структуре федерального бюджета России



• усиление координации и взаимодействия всех заинтересованных структур в развитии экспорта (уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, институтов развития,

централизация целей, ресурсов и результатов и их размежевание между отдельными министерствами и ведомствами, что не позволяет оптимизировать процесс достижения цели — повышения национальной конкурентоспособности в действительно сжатые сроки в условиях усиления экономического противостояния при переходе к многополярности.

Обращает на себя внимание тот факт, что программно-целевой подход получил развитие и активно используется в последнее время, в частности в США.

В современных условиях, когда усиливается заинтересованность развитых стран в сохранении за Россией специализации в мировом хозяйстве на поставки сырьевых ресурсов, программно-целевой метод используется в первую очередь в США как действенный инструмент повышения национальной конкурентоспособности, обеспечения доминирующего положения в мировом сообществе в условиях возрастающей глобальной турбулентности в международных экономических отношениях и как средство борьбы за сохранение монополярности мировой экономики.

## Грамотное и своевременное применение программно-целевого подхода в российской практике является одним из решающих условий повышения национальной и международной конкурентоспособности экономики России в современных условиях.

циональной среды, в том числе предусматривающая:

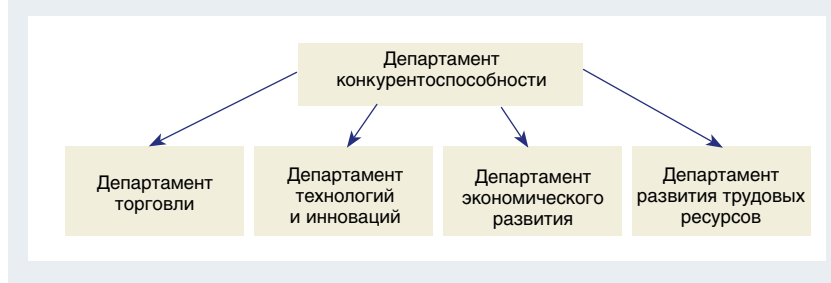
- устранение таможенных, административных и фискальных барьеров для развития экспорта;
- расширение ассортимента и повышение доступности финансовых услуг для экспортеров;
- развитие ключевых элементов инфраструктуры поддержки экспорта, предоставляющих финансовые, организационные, маркетинговые и информационные услуги экспортерам;
- активизацию торговой политики, промоутерской деятельности по продвижению и закреплению российского экспорта на внешних рынках;

субъектов Российской Федерации, торговых представительств Российской Федерации в иностранных государствах).

Указанная «Дорожная карта» представляет собой достаточно четкую систему мер продвижения товаров и услуг на экспорт, формирует условия закрепления российских экспортеров на рынках, их поддержку и защиту от недобросовестной конкуренции со стороны иностранных контрагентов. Но при этом отсутствуют положения о формировании устойчивой базы экспорта несырьевого сегмента. Другими словами, налицо де-

Рисунок 5

Схема централизации системы управления конкурентоспособностью США



Например, в программе формирования механизмов, адаптированных для национальной экономической стратегии в целях обеспечения конкурентоспособности экономики страны как целевого положения экономической стратегии США, указывается, что проблема заключается в том, чтобы своевременно направить федеральные средства и ресурсы привлеченного частного капитала на поддержку и развитие конкурентоспособного бизнеса, имеющего высокую инновационную характеристику. Другими словами, акцентируется внимание на необходимости создать условия для «выращивания» и продвижения конкурентоспособного бизнеса на внешние рынки. В США децентрализованная система поддержки бизнеса федерального уровня, включающая ряд учреждений, программ и директивных установок, неэффективна, отсюда упущенные возможности для бизнеса. При этом число активных субъектов хозяйствования в США приближается к 300 млн единиц.

Схематично процесс централизации управления в целях повышения национальной конкурентоспособности США как задачи национальной безопасности отображен на рис. 5.

Кроме того, США проводят в достаточной сжатые сроки реорганизацию системы статистики, чтобы иметь возможность оперативно получать информацию

и своевременно обеспечивать вмешательство государства.

Национальная сеть производственных инноваций в рамках Департамента конкурентоспособности предполагает создание 15 новых производственных организаций, которые будут разрабатывать и внедрять инновации, то есть инновации во всю воспроизводственную цепочку. При этом вопрос проведения конкурсов вообще не стоит в повестке дня, поддержка оказывается тем, кто действительно в состоянии обеспечить реализацию стратегически важных интересов США.

В США планируется развивать систему отношений «Партнерство в производственной сфере», которая предполагает создание фонда финансирования реального сектора в сумме 256 млн долл. преимущественно для поддержки малого и среднего бизнеса.

В качестве меры прямого экономического воздействия для стимулирования внутреннего производства товаров и услуг, потребление которых предполагается исключительно на внутреннем рынке, предложено внести изменения в систему начисления и возврата НДС путем исключения двойного счета (НДС).

Таким образом, программа повышения конкурентоспособности США предполагает концентрацию всех институциональных и ресурсных сил, проведение

регулярного статистического мониторинга реализации целей экономической политики США, осуществление своевременного вмешательства в виде поддержки (включая выделение финансов), защиты и выведения национального бизнеса на мировой рынок.

В связи с изложенным правомочен вывод о том, что программно-целевой подход в мировой практике используется как достаточно эффективный инструмент достижения обозначенной цели — повышения конкурентоспособности и противостояния переходу к многополярности.

Грамотное и своевременное применение программно-целевого подхода в российской практике, в том числе использование программно-целевого подхода (с учетом опыта, накопленного в советский период), является одним из решающих условий повышения национальной и международной конкурентоспособности экономики России в современных условиях.

ПЭС 14038/07.04.2014

### Примечания

1. Из выступления профессора Е.Г. Ищенко на научно-практической конференции «Россия в ВТО: проблемы национальной конкурентоспособности и стимулирования российского экспорта» (в рамках празднования 95-летия финансового университета), 15 апреля 2014 г.

2. Утвержден распоряжением Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 1128-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 25 февраля 2014 г. № 259-р).

### Литература

1. [http://www3.weforum.org/docs/.....\\_2013-2014.pdf](http://www3.weforum.org/docs/....._2013-2014.pdf).

2. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учеб. М.: Экономика, 2009. С. 22.

3. [www.google.ru/](http://www.google.ru/) Нефть в обмен на удовольствие; <http://naganoff.livejournal.com/>