

Применение цикла PDCA при анализе реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике»

Камолов Сергей Георгиевич,
к.э.н., доц., МГИМО
Меркулов Максим Вячеславович,
соискатель, МГИМО
Шитенкова Елена Викторовна,
соискатель, Национальный Университет Чжэнцзы (Тайвань)

7 апреля 2016 года Президент Российской Федерации Владимир Путин провёл заседание Комиссии при Президенте по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации. Рассматривался ход выполнения майских указов, касающихся социальной сферы: здравоохранения, образования и оплаты труда. Каковы же предварительные результаты работы Правительства Российской Федерации по выполнению Указа Президента РФ №596 «О долгосрочной государственной экономической политике»? Применяются ли органами исполнительной власти универсальные модели управления, например, цикл PDCA (цикл Шухарта (Деминга))?

Ключевые слова: система государственного управления, майские указы Президента РФ, экономическая политика, цикл PDCA

На современном этапе государственное управление должно использовать весь арсенал теоретических обобщений современной науке о менеджменте. Теория ограничений Голдрата, Концепция управления по целям Друкера, Система сбалансированных показателей Хортона-Каплана. В этом же ряду стоит Теория непрерывных улучшений Эдварда Деминга¹, разработанная еще в 50-х годах прошлого столетия.

Цикл Деминга (или Шухарта-Деминга, или цикл PDCA)² – это модель постоянного улучшения процессов, которая позволяет эффективно управлять работой на системной основе. Цикл состоит из четырех последовательных фаз:

«Планирование» (Plan) – установление целей и процессов, распределение необходимых ресурсов.

«Исполнение» (Do) – осуществление запланированных мероприятий.

«Контроль» (Check) – сбор информации, оценка результатов, выявление и анализ отклонений от поставленной задачи.

«Воздействие» (Act) – принятие решения на основе полученных выводов.

В совокупности теория непрерывного улучшения процессов, по нашему мнению, может быть использована в целях повышения эффективности и результативности в системе государственного управления.

В настоящей работе мы оценим потенциал применения универсального цикла PDCA при анализе работы Правительства РФ по реализации Указа Президента РФ №596 от 07.05.2012 г. «О долгосрочной государственной экономической политике».

Итак, первая фаза цикла – планирование. В новейшей истории российской системы государственного управления майские указы Президента Российской Федерации (обойма из одиннадцати указов №№ 596 – 606 от 7 мая 2012 г.) стали классическим источником целеполагания деятельности Правительства. Эти указы сформулировали долгосрочные целевые показатели работы Правительства Российской Федерации и всей системы государственного управления в важнейших сферах жизни российского народа на современном этапе.

Циклическое целеполагание – не новость для системы государственного управления. Аналогии мы находим в недалеком прошлом нашей страны – это пятилетние планы развития народного хозяйства СССР. Авторы разделяют необходимость регулярного определения долгосрочных социально-экономических ориентиров на высшем руководящем уровне страны. Задачи, сформулированные Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в майских указах отражают стратегическую осмысленность принимаемых в стране решений, создает общенациональный знаменатель в важнейших сферах нашей жизни.

Тем более актуально проанализировать и понять как реализуются в целом аппаратом государственного управления руководящие установки Президента.

В качестве референтного в настоящей работе используется Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» (далее - Указ № 596).

Для выхода на фазы «исполнение», «контроль» и «воздействие» в координатах цикла Деминга необходимо понять, что такое Указ № 596 и как организована работа по его реализации.

Указ состоит из двух смысловых частей: целевых показателей Указа и перечня конкретных поручений Правительству РФ.

Наиболее удобными для работы Правительства РФ является вторая часть Указа № 596, сформированная из поручений Правительству Российской Федерации:

- в области стратегического планирования социально-экономического развития;
- в области совершенствования бюджетной, налоговой политики, повышения эффективности бюджетных расходов и государственных закупок;
- в сфере приватизации и управления государственным имуществом;
- в области улучшения условий ведения предпринимательской деятельности;
- в области модернизации и инновационного развития экономики.

Работа по поручениям – наиболее комфортная форма управления и организации работы для иерархических структур. Под эту форму оптимально адаптирован современный аппарат государственного управления и отработана схема отчета о результатах работы.

Основные уязвимые моменты работы по поручениям заключаются в размытости конечного результата выполнения поручения («принять меры» - «меры приняты», «рассмотреть вопрос» - «вопрос рассмотрен») и, самое главное, в невозможности соотнести результат выполнения поручения с объектом поручения. Отсюда возникают совсем не забытые с со-

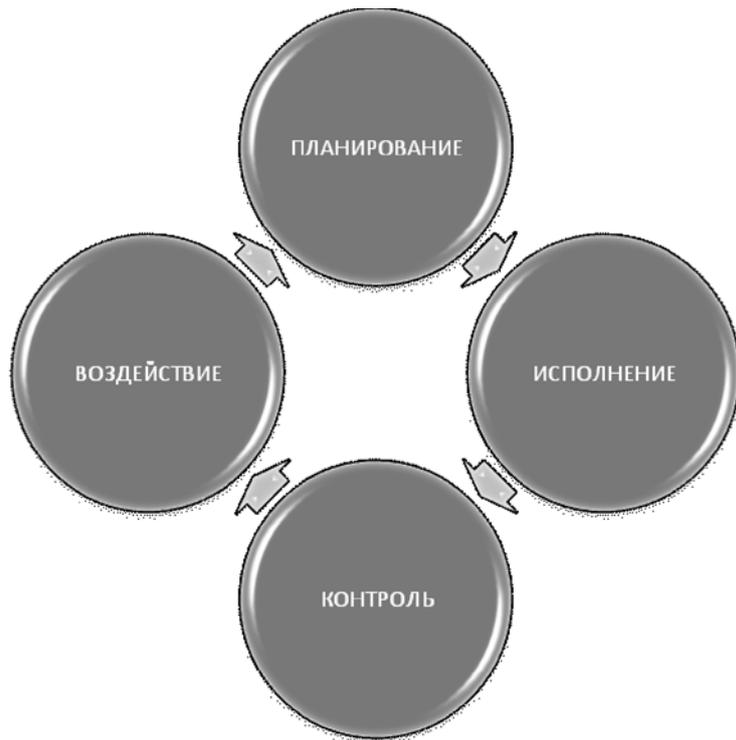


Рис. 1. Цикл PDCA

ветских времен термины в отчетах о работе органов исполнительной власти «Х млрд. рублей направлено на поддержку поставленной задачи освоено Y млн. рублей».

Работа органов исполнительной власти по выполнению поручений Указа № 596 – это вторая фаза цикла Деминга – исполнение. В настоящее время из 28 поручений Указа № 596 17 поручений выполнены и сняты с контроля.³ Как уже отмечалось ранее, такая результатующая не позволяет судить о качественной составляющей работы высших органов исполнительной власти.

Изучение работы Правительства Российской Федерации по исполнению поручений Президента Российской Федерации с точки зрения модели Деминга позволяет, тем не менее, сформулировать ряд наблюдений, указывающих на то, что мешает формированию системы непрерывных улучшений в работе Правительства Российской Федерации по реализации Указа № 596.

Прежде всего необходимо подчеркнуть, что уже до этапа декомпозирования Указа мы видим ряд общих нестыковок его положений и практических шагов Правительства Российской Федерации.

Во-первых в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года» (далее – ОНДП-2018) отражено только 4 из 5 показателей Указа № 596. Отсутствует показатель по выпуску продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики.

Во-вторых, «Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Прогноз-2030) предполагает достижение целевых показателей Указа № 596 только при реализации форсированного сценария, однако сегодня уже очевидно, что этот сценарий в современных экономических условиях реализовать невозможно.

В-третьих, под воздействием введенных в отношении Российской Федерации сектораль-

ных и финансовых санкций эффективность приватизации государственных пакетов акций практически стремиться к нулю. Очевидно, что продажа активов в период экономической турбулентности – явный способ продешевить (т.е. получить меньше денежных средств в федеральный бюджет). по поступлению средств от продажи акций. Важно определить приоритеты, что важнее: разгосударствление любой ценой или максимизация прибыли государства и поиск стратегических инвесторов на продаваемые активы. С точки зрения рачительности эти позиции Указа (выход государства из капитала компаний «несырьевого сектора», не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса) должны иметь гибкие механизмы реализации. Нельзя продавать активы, когда капитализация всего рынка падает. Нужно ждать.

В-четвертых, наблюдаем явное тиражирование ошибки в части внедрения механизма государственной гарантийной поддержки субъектов среднего предпринимательства, предусматривающей предоставление государственных гарантий. Этот механизм не работал до «майских» указов, так и не заработал после их принятия.

За прошедшие два года, кто только не занимался проблемами малого и среднего бизнеса, в какие только организационные форматы не упаковывали высокопрофессиональных спасателей среднего класса. Традиционно, эта задача стояла перед дочерним (до недавнего времени) банком Внешэкономбанка – Российским Банком поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП-Банком).

В мае 2014 года в соответствии с распоряжением Правительства РФ параллельно с работой ОАО «Небанковская депозитно-кредитная организация «Агентство кредитных гарантий» в целях расширения

возможности предприятий малого и среднего предпринимательства в получении долгосрочных кредитных ресурсов на собственное развитие.

Проработав лишь один год, это Агентство Указом Президента Российской Федерации от 05.06.2015 г. № 287 «О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства» было переименовано в акционерное общество «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства», с передачей новой госкорпорации 100% акций МСП-Банка в доверительное управление.

И как бы над схваткой все эти годы стоит Департамент развития малого и среднего предпринимательства и конкуренции Минэкономразвития РФ

Как видно, ответственных много, а результативность и уж тем более эффективность работы по поддержке малых и средних предприятий все время находится на уровне 10-15% от расчетных возможностей, что не раз отмечала в своих докладах Счетная палата Российской Федерации.

С методологической точки зрения действия Правительства Российской Федерации по поддержке малых и средних предприятий также выглядят странно. Так, в План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году предусматривал увеличение в 2 раза предельных значений? выручки от реализации товаров (работ, услуг) для отнесения хозяи?ствующих субъектов к категории субъектов малого или среднего предпринимательства: для микропредприятия? - с 60 до 120 млн. рублей?; для малых предприятия? - с 400 до 800 млн. рублей?; для средних предприятия? - с 1 до 2 млрд. рублей?. Ожидаемый результат такого решения – расширить участие быстрорастущих малых и средних предприятий? в государственных и муниципальных программах под-

держки, что уже выглядит противоречиво, так как не понятно, в чем заключается вклад самого Правительства – просто в изменении критериев? Тогда, это просто игра со статистическими данными.

Но важнее другое. Если быть реалистом и порассуждать, то сможем ли мы навскидку назвать хотя бы одно микропредприятие из реального сектора (напомним, предельная численность работников – 15 человек), которое дает 12 миллионов рублей выручки в месяц (или 400 тысяч рублей каждый день!) по официальной налоговой отчетности? Это демонстрация либо чрезмерно оптимистичного восприятия возможностей микропредприятий, либо оторванность ответственных руководителей от текущих экономических реалий.

Таким образом, мы наблюдаем значительные административные усилия, которые предпринимает аппарат управления, с весьма посредственным практическим результатом, судя по реальной доли малых и средних предприятий в ВВП страны и доли занятых в этом секторе экономики.

Пятое. Ряд госпрограмм до настоящего времени не приведен в соответствие с документами стратегического планирования, в частности, со Стратегией инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (далее – Стратегия - 2020)⁴. В частности, следует отметить несогласованность значения показателя «доля организаций, осуществляющих технологические инновации, в общем числе организаций» в государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316, где плановое значение на 2016 год равняется 11,7 % (при 15 % в Стратегии - 2020). Плановое значение на 2020 г. в соответствии с данной госпрограммой – 13 % (при 25 % в Стратегии - 2020).

Указанные факты свидетельствуют о формировании отклонений от намеченного курса на этапе организации исполнения поручений. Почему важен этот анализ? Потому, что смысл блока поручений Указа не в отчетах об их выполнении, а в работе на общую «копилку» - в достижении конкретных целевых показателей, которые являются главной ценностью Указа №596.

Рассмотрим подробнее фазу исполнения в отношении работы по достижению целевых параметров Указа. Пунктом 1 Указа № 596 Правительству Российской Федерации поручено принять меры, направленные на достижение следующих показателей:

- создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году;
- увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 % ВВП к 2015 году и до 27 % - к 2018 году;
- увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года;
- увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года;
- повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса со 120-й в 2011 году до 50-й - в 2015 году и до 20-й - в 2018 году.

Показатель «прирост высокопроизводительных рабочих мест».

В соответствии с утвержденной Приказом Росстата от 21 февраля 2013 года №70 Методикой расчета показателя «прирост высокопроизводительных рабочих мест», к высокопроизводительным рабочим местам (далее – ВПРМ) относятся все замещенные рабочие места предприятия, на котором среднемесячная заработная плата работников (для индивидуальных предпринимателей – средняя выручка) равна или превышает установленную величину критерия (среднемесячная за-

Таблица 1
Прирост высокопроизводительных рабочих мест в Российской Федерации в 2011 - 2015 годах
Источник: официальный Интернет-портал Росстата.

Наименование показателя	Единица измерения	2011	2012	2013	2014	2015
Прирост высокопроизводительных рабочих мест	млн. единиц	-	1,85	1,12	0,79	- 1,65
	% к предыдущему году	-	12,7	6,6	4,5	-9,0
Количество высокопроизводительных рабочих мест – всего ¹	млн. единиц	14,52	16,37	17,49	18,28	16,81

¹ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/effect/rb-mest-sub.xls (дата обращения 11.05.16).

работная плата рассчитывается делением годового фонда начисленной заработной платы на число замещенных рабочих мест и на 12).

Таким образом, ключевым критерием, определяющим высокую производительность рабочего места, является заработная плата не ниже установленного уровня. Подобная трактовка понятия «высокопроизводительного рабочего места» позволяет подменять его сущность повышением заработной платы сотрудников на предприятии без необходимости повышения производительности и модернизации производства.

Необходимо отметить, что в международной практике понятие «высокопроизводительное рабочее место» в вышеуказанном понимании не используется. Обычно производится оценка производительности труда, которая применяется для межгосударственных сопоставлений и факторного анализа, для выявления территориальных и (или) отраслевых особенностей, влияющих на производительность труда. Производительность труда рассчитывается как отношение валового внутреннего продукта к затратам труда в экономике. В соответствии с методологией Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР), «высокопроизводительный труд» возникает, когда за один час работы один сотрудник производит большее количество продукции.

В рамках реализации Указа №596 в качестве критерия отбора предприятий, имеющих ВПРМ, используется значение среднемесячной заработной платы работников на одно замещенное рабочее место, дифференцированное по типам предприятий и субъектам Российской Федерации. При этом в качестве базовых принимаются пороговые значения, определенные на 2011 год, которые в целях сопоставления ежегодно пересматриваются с учетом индексов потребительских цен по субъектам Российской Федерации.

Информация об отчетных (фактических) значениях данного показателя представлена в табл. 1.

Из приведенной таблицы видно, что количество ВПРМ в Российской Федерации по состоянию на 2015 год составляет 16,81 млн. Цель Указа № 596 – 25 млн. ВПРМ к 2020 году. Таким образом, в период с 2014 по 2020 годы необходимо создать 8,19 млн. ВПРМ. При этом совокупное целевое значение показателя обнаруженное нами в госпрограммах составляет 1,5 млн. рабочих мест к 2020 году. А прогнозные значения по высокопроизводительным рабочим местам отражены только в восьми государственных программах. Такое планирование не позволяет достичь целевого показателя Указа № 596 – 25 млн. рабочих мест к установленному сроку.

Отсутствует динамика дан-

Таблица 2
(% произведенного ВВП)
Источник: Минэкономразвития России и расчеты авторов

Наименование показателя	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Факт	19,2 ¹	19,5 ¹⁶	19,5 ²	20,6	20,7	-	-	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (сентябрь 2014 года, вариант 1)	-	-	21,5	20,5	20,5	20,4	20,3	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (январь 2015 года)	-	-	21,5	20,4	18,1	-	-	-
Прогноз-2030 (форсированный сценарий)	20,9	-	-	-	25	-	-	28

¹ По данным Национальные счета России в 2006 -2013 годах: Статистический сборник. М.: Росстат. – 2014. – 311 с.

²По данным официального Интернет-портала Росстата.

ного показателя в Прогнозе на 2015-2017 годы. В Прогнозе-2030 она представлена, однако в расчете показателя ВПРМ заложена выработка на одно рабочее место, что существенно отличается от действующей методики, утвержденной Росстатом. Таким образом, указанные показатели несопоставимы, а сравнение их значений не представляется возможным.

Обращает на себя внимание, что элементы разбалансировки, отмеченные на этапе планирования переходят в фазу исполнения. Сохранение подобных отклонений повышает риск недостижения в установленные сроки показателя прироста ВПРМ.

Показатель «отношение объема инвестиций в основной капитал к объему валового внутреннего продукта».

В соответствии с положениями вышеуказанной методики Росстата, в целях обеспечения единых методологических принципов сопоставимости данных об инвестициях в основной капитал и валовом внутреннем продукте, в расчетах в качестве характеристики объема инвестиций в основной капитал используется показатель валового накопления основного капитала.

Значения данного показателя не отражались ни в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федера-

ции на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов (далее – Прогноз на 2015-2017 годы) ни в Прогнозе-2030. Однако указанные документы содержат сведения о прогнозируемой динамике ВВП и его компонентов, рассчитанных методом конечного использования, на основании которых может быть получена оценка прогнозируемых значений показателя.

Информация о фактических и прогнозируемых в составе прогнозов социально-экономического развития значениях показателя «отношение объема инвестиций в основной капитал к объему ВВП в Российской Федерации в 2011 – 2018 годах» представлена в табл. 2.

Текущая динамика объема инвестиций в основной капитал свидетельствует о необходимости принятия Правительством Российской Федерации более ощутимых мер по достижению данного показателя. Пока можно констатировать наличие высокого риска невыполнения поручения Указа № 596.

Показатель «доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте».

«Высокотехнологичность» отрасли определяется отношением затрат на НИОКР к валовой добавленной стоимости, а «наукоемкость» - долей лиц с высоким уровнем профессионального образования в чис-

ленности работников. Таким образом, к высокотехнологичным видам деятельности относятся:

- производство фармацевтической продукции,
- производство офисного оборудования и вычислительной техники,
- производство электронных компонентов, аппаратуры для радио, телевидения и связи,
- производство медицинских изделий; средств измерений, контроля, управления и испытаний; оптических приборов, фото- и кинооборудования, часов,
- производство летательных аппаратов, включая космические.

Наукоемкие виды деятельности включают финансовое посредничество, страхование, деятельность в области воздушного и космического транспорта, связь, здравоохранение, предоставление социальных услуг.

Необходимо отметить, что с учетом цели Указа № 596 (достижение технологического лидерства российской экономики) требует дополнительного обоснования отнесение финансового посредничества и страхования к наукоемким видам деятельности.

Доля соответствующей продукции в ВВП исчисляется в целом по экономике страны на основе показателей в основных текущих ценах. Увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП (относительно уровня 2011 года) в 2012 году составило 102,4 %, в 2013 году – 106,8 %, в 2014 году – 109,8 %, а в 2015 году – 108,6% (предварительная оценка).⁵

Прогноз на 2015 - 2017 годы не содержит динамику данного показателя. Достижение показателя предусмотрено только в форсированном сценарии Прогноза - 2030. А в текущей экономической ситуации, как уже отмечалось, реализация данного сценария представляется маловероятной.

При сохранении сложив-

шихся в настоящее время темпов прироста рассматриваемого показателя в диапазоне 2,3 - 2,4 % к предыдущему году достижение значения показателя, предусмотренного Указом № 596 (130 %), не представляется возможным, так как к 2018 году значение показателя составит 118 % (расчетно), что на 12 % меньше значения, установленного Указом № 596.

Показатель «индекс производительности труда по сравнению с 2011 годом».

«Мы по-прежнему не можем задействовать ключевой резерв развития экономики, имею в виду рост производительности труда. По итогам 2014 года он составил всего 0,5 процента, а по итогам I квартала текущего года показатель вообще ушёл в минус. Мы с вами понимаем, что это вообще ключевая вещь, от этого зависит всё: и развитие экономики, обеспечение необходимых темпов её роста, и, в конечном итоге, решение социальных задач.

Напомним, поставлена задача к 2018 году увеличить производительность труда в 1,5 раза относительно уровня 2011 года. Это значит, что ежегодно она должна расти не менее чем на 6 процентов.»⁶

Методика расчета показателя «индекс производительности труда» утверждена приказом Росстата от 20 декабря 2013 г. № 492. Указанная методика разработана на основе «Руководства ОЭСР по измерению роста производительности на уровне отрасли и на агрегированном уровне» и действующей информационной базы Росстата. Индекс производительности труда определяется как частное от деления индекса физического объема ВВП на индекс изменения совокупных затрат труда в эквиваленте полной занятости периода.

Аналогичный показатель использовался как в составе Прогноза на 2015 - 2017 годы, так и в составе Прогноза - 2030. При этом Минэкономразвития России также в отсутствии официальной статистической инфор-

Таблица 3

Фактические и прогнозируемые значения индекса производительности труда в Российской Федерации в 2011-2018 годах (в % относительно уровня 2011 года)

Источник: Минэкономразвития России.

Наименование показателя	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Факт ¹	100	103,2	105,1	106,0	-	-	-	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (сентябрь 2014 года, вариант 1)	100	103,1	104,6	105,5	107,2	109,7	113,1	-
Прогноз на 2015 - 2017 годы (январь 2015 года)	100	103,1	104,6	105,1	102,8	-	-	-
Прогноз-2030 (форсированный сценарий)	100	103,0	105,2	111,5	119,2	127,7	138,2	150,0

1 По данным официального Интернет-портала Росстата.

Таблица 4

Рост производительности труда

Источник: Расчеты Счетной палаты на основе данных ОЭСР.

Позиция	Страна	13/06 средне-годовой	2011	2012	2013	2018 цель
1	Южная Корея	4,1%	6,6%	-2,9%	5,5%	
2	Польша	3,0%	4,4%	1,9%	1,9%	
3	Чили	2,9%	2,4%	4,7%	3,5%	
4	Словакия	2,6%	1,6%	1,8%	3,2%	
5	Эстония	2,4%	-0,7%	4,8%	1,4%	
6	Россия	2,3%	2,7%	2,3%	1,3%	6,0%
7	Испания	1,7%	1,6%	2,5%	1,7%	
10	Австралия	1,4%	2,0%	3,4%	1,3%	
11	США	1,2%	0,2%	0,5%	0,4%	
12	Турция	1,2%	3,2%	-0,5%	2,5%	

мации представлены оценки значений показателя в 2013 - 2014 годах.

Информация о фактических и прогнозируемых в составе различных прогнозов социально-экономического развития значениях данного показателя представлена в табл. 3.

Значение показателя за 2013 год в соответствии с существующей системой статистического учета Росстат публикует в марте 2015 года, то есть оценка ведется с задержкой более чем на год. Кроме того, существующая методика не предусматривает ежеквартального предоставления информации. Такой подход делает невозможным мониторинг динамики изменений показателя в течение года и принятие соответствующих управленческих мер. Это достаточно красноречиво иллюстрирует невозможность применения фазы «контроль»

из Цикла Деминга.

При условии реализации любого из представленных вариантов Прогноза на 2015 - 2017 годы установленное Указом № 596 целевое значение (150 % к 2018 году) достигнуто не будет.

Разработанный Минэкономразвития России уточненный прогноз социально-экономического развития на 2015 год предусматривает ухудшение значения данного показателя по сравнению со значениями 2012 - 2014 годов.

В течение 2006 - 2013 годов Россия занимала 6 место в мире по среднегодовому росту производительности труда. За прошедшие 7 лет он составил в среднем 2,3 %. В 2013 году, в соответствии с данными ОЭСР, рост составил всего 1,3 % (против 2,3 % в 2012 году и 2,7 % в 2011 году).

Мировыми лидерами по

среднегодовому темпу роста производительности труда за прошедшие 7 лет (2006 – 2013 годы) являются такие страны, как Южная Корея (4,1 %), Польша (3 %) и Чили (2,9 %).

Показатель «позиция России в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса».

По итогам 2015 года Российская Федерация занимает 51 строчку мирового рейтинга условий ведения бизнеса. И это бесспорный показатель результативности проводимой работы по достижению целевых показателей Указа №596. Напомним, что задачей Правительства Российской Федерации было обеспечить вхождение нашей страны в группу 50-ти ведущих стран этого рейтинга в 2015 году. Почти справились.

Вместе с тем, углубленный анализ способов достижения желаемого результата, а главное моделирование последующей динамики места России в данном рейтинге настолько неоднозначен, что авторы решили отразить данный вопрос в отдельном исследовании.

Есть в работе по реализации Указа №596 и другие особенности.

Обращает на себя внимание тот факт, то итоговые значения в целом по Российской Федерации показателей «создание и модернизация 25 млн. высокопроизводительных рабочих мест к 2020 году», «увеличение производительности труда к 2018 году в 1,5 раза относительно уровня 2011 года», «увеличение объема инвестиций не менее чем до 25 процентов внутреннего валового продукта к 2015 году и до 27 процентов - к 2018 году» и «увеличение доли продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в валовом внутреннем продукте к 2018 году в 1,3 раза относительно уровня 2011 года» не находят развернутого отражения в государственных программах.

Во исполнение Указа № 596 распоряжением Правительства Российской Федерации от 9

июля 2014 г. № 1250-р утвержден План мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (далее – План повышения производительности труда). Утвержденный План повышения производительности труда не включает целевого показателя по созданию и модернизации ВПРМ ни в целом по Российской Федерации, ни в разрезе госпрограмм, ни в разрезе видов экономической деятельности.

Показатели, характеризующие создание и модернизацию ВПРМ, включены лишь в 10 госпрограмм.

Кроме того, формулировки показателей, установленных некоторых в госпрограммах различаются между собой, а также отличаются и от формулировок, использованных в Указе № 596. При этом только в двух госпрограммах («Развитие фармацевтической и медицинской промышленности на 2013-2020 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 305 и «Развитие Северо-Кавказского Федерального округа» на период до 2025 года», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 309) формулировки показателей соответствуют использованной в Указе № 596. Показатель государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта» (утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 302) отражает только количество созданных ВПРМ без учета их модернизации. Показатель государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации» от 15 апреля 2014 г. № 319) характеризует прирост количества ВПРМ без конкретизации способа их возникновения.

План повышения производительности труда содержит целевые показатели «динамика производительности труда в процентах к предыдущему году» в целом по Российской Федерации и в разрезе госпрограмм по 8 видам экономической деятельности. При этом показатель «динамики производительности труда» в целом по Российской Федерации представлен в виде годовых темпов роста на 2014 – 2018 годы. При пересчете данного показателя в термины прироста производительности труда по сравнению с 2011 годом значение показателя в 2018 году составит 118,5 %, что на 31,5 % ниже установленного Указом № 596 значения (150 %).

Не во всех государственных программах отражены показатели, характеризующие значение производительности труда.

Доля инвестиций в ВВП использована в качестве целевого показателя только в государственной программе Российской Федерации «Развитие транспортной системы».

Показатель «повышение позиции Российской Федерации в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса» отражен только в государственной программе Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

На основе анализа информации из открытых источников невозможно сделать вывод о том, что Правительством Российской Федерации создана соответствующая совокупность и иерархия контрольных и целевых показателей госпрограмм, образующих единую аналитическую систему, обеспечивающую возможность проверки достижения поставленных Указом №596 целей.

Логично предположить, что ряд отраслевых и региональных стратегий также требуют корректировки и приведения в соответствие с целями, задачами и показателями Указа №596.

Для этого необходимо проделывать комплексную работу по:

- определению целевых ориентиров достижения показателей Указа № 596 в региональном разрезе;

- усилению методического сопровождения региональных органов исполнительной власти в части организации работы по выполнению требований Указа №596;

- разъяснению методики расчета и прогнозирования⁷ показателя «прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году» органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- разъяснению методики расчетов показателя «прирост высокопроизводительных рабочих мест, в процентах к предыдущему году» на уровне муниципальных образований;

- особенностям мониторинга и применения федеральными органами исполнительной власти данных о динамике показателя «индекс производительности труда», который рассчитывается только с годовой периодичностью и с опозданием на один год.

Предполагаем, что в связи с отсутствием текущей статистической информации о фактических и оценочных значениях показателей, отраслевого разреза в их учете, результатов пересчета показателей за предыдущие периоды в связи с принятием новых методик их расчета, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации лишены возможности подводить промежуточные итоги, что не позволяет им своевременно реагировать и принимать необходимые меры для достижения плановых значений показателей.

Важно отметить также, что оценить общий объем бюджетных средств, необходимых для исполнения Указа №596, не представляется возможным в связи с тем, что достижение установленных Указом №596 показателей не поддается оценке в стоимостном выражении, а

зависит от целенаправленной, скоординированной деятельности Правительства Российской Федерации, ФОИВ и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.⁸

В результате, как отмечает в своих материалах, в том числе Счетная палата Российской Федерации большинство субъектов Российской Федерации для исполнения своих расходных обязательств вынуждены существенно сокращать расходы, в том числе инвестиционные, наращивать дефицит бюджетов и увеличивать объемы долговых обязательств.

Предусмотрена ли в системе государственного управления форма контроля достижения целевых показателей Указа №596? Можем ли мы найти административный эквивалент третьей фазы цикла PDCA? Да.

Указом Президента Российской Федерации от 11.07.2012 г. № 945 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации» соответствующая контрольная площадка создана. Ключевой задачей создания данной Комиссии – совершенствование деятельности по обеспечению достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации.

Однако формат работы Комиссии, предусматривает проведение заседаний не реже одного раза в шесть месяцев. С учетом того, что Комиссия рассматривает результативность выполнения задач всех майских указов Президента Российской Федерации, детальное рассмотрение экономических вопросов вряд ли возможно даже на ежегодной основе. Таким образом у Президента Российской Федерации остается один орган оперативного контроля – Контрольное управление Пре-

зидента. Но оперативный контроль концентрируется скорее на оценке результативности работы, а сложные по композиции задачи Указа №596 выдвигают на первый план эффективность – и как целевой показатель, и как принцип организации работы.

Таким образом, удлинённые временные лаги контроля выполнения Указа №596 не только снижают эффективность третьей фазы – контроля цикла Деминга, но и затрудняют реализацию четвертой фазы – корректирующее воздействие.

Длительные контрольные отрезки снижают личную вовлеченность чиновников и работу по выполнению майских указов и придают характер абстрактности (отвлеченности) оценке серьезности персональной служебной ответственности руководителей за срыв сроков и полноту выполнения поставленных Президентом Российской Федерации задач.

В совокупности такая ситуация ведет к резкому повышению рисков недостижения целевых значений показателей Указа №596. При выполнении отдельных поручений Указа №596 преобладает формальный подход (например, «принят соответствующий нормативно-правовой акт» или «выделены дополнительные бюджетные ассигнования»), что снижает потенциал положительных экономических преобразований.

До настоящего времени Правительством Российской Федерации не создана единая система мониторинга и контроля за реализацией Указа № 596, что ведет к несогласованности документов стратегического планирования и государственных программ с указом и отсутствию конкретных механизмов достижения его целей.

Как показывает проведенный анализ, применение эталонных управленческих моделей (класса PDCA) в практической работе Правительства Российской Федерации помогает в короткий промежуток времени выявлять наиболее уязвимые места в системе управления и

при необходимости предпринимать оперативные меры корректировки организации исполнения решений Президента Российской Федерации.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике».

<http://kremlin.ru/acts/bank/35260>

2. Out of the crisis. W. Edwards Deming. The MIT Press, 1986, ISBN-13:978-0-262-54115-2

3. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года.

<http://government.ru/news/18119/>

4. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года.

<http://government.ru/news/12582/>

5. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года.

<http://government.ru/docs/9282/>

6. Boosting Productivity in Russia: Skills, Education and Innovation. OECD Economics Department Working Papers. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/boosting-productivity-in-russia_5js4w26114r2-en

7. Labour Productivity Indicators. Rebecca FREEMAN, OECD Statistics Directorate. July 2008. <http://www.oecd.org/employment/labour-stats/41354425.pdf>

8. Портал госпрограмм РФ.

<http://programs.gov.ru/Portal/site/index>

Ссылки:

¹ Выход из кризиса: Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. Э.Деминг. ISBN 978-5-9614-0567-5, УДК 65.011, ББК 65.291.21, Д30. Пер. с англ. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. — 370 с.

² Out of the crisis. W. Edwards Deming. The MIT Press, 1986, ISBN-13:978-0-262-54115-2. — page 88

³ <http://government.ru/media/files/Akdqe0KFrX5OkJwTn84fPyAY8bbb6ANX.pdf> (дата обращения 07.05.2016г.).

⁴ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

⁵ http://www.gks.ru/free_doc/new_site/rosstat/pok-monitor/calendar2016.htm (дата обращения - 11.05.16).

⁶ Вступительное слово В.В.Путина на Заседании Комиссии по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития 7 мая 2016 года. <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/31/49425> (дата обращения 7 мая 2016 года).

⁷ Утверждена приказом Росстата от 14 ноября 2013 г. № 449.

⁸ По результатам мониторинга Счетной палаты достаточности финансовых средств, необходимых для безусловного выполнения указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года, было отмечено, что отдельный учет средств федерального бюджета, направляемых на реализацию мероприятий Указа № 596, не ведется.

Application of PDCA cycle in the analysis of the implementation of the Russian Federation Presidential Decree of May 7, 2012 №596 «On the long-term state economic policy.»

Kamolov S.G., Merkulov M.V., Shitenkova E.V.

MGIMO, National University of Chzhendzhy

On April 7th, 2016, Russian President Vladimir Putin chairs a meeting of the Presidential Commission on monitoring achievement of the targets of socio-economic development of the Russian Federation. Under review – the implementation of the «May decrees» concerning the social sphere: health, education and wages. What are the preliminary results of the Russian Federation on the implementation of the Presidential Decree №596 «On the long-term national economic policy»? Are executive agencies implement universal management model such as the PDCA (Shewhart (Deming) cycle)?

Key words: public administration, the May decrees of the Russian President, Economic Policy, PDCA

References

1. The presidential decree of the Russian Federation from 5/7/2012 No. 596 "About long-term state economic policy".

<http://kremlin.ru/acts/bank/35260>

2. Out of the crisis. W. Edwards Deming. The MIT Press, 1986, ISBN-13:978-0-262-54115-2. — page 88.

3. The main activities of the Government of the Russian Federation for the period till 2018.

<http://government.ru/news/18119/>

4. The forecast of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period till 2030.

<http://government.ru/news/12582/>

5. Strategy of innovative development of the Russian Federation for the period till 2020.

<http://government.ru/docs/9282/>

6. Boosting Productivity in Russia: Skills, Education and Innovation. OECD Economics Department Working Papers. http://www.oecd-ilibrary.org/economics/boosting-productivity-in-russia_5js4w26114r2-en

7. Labour Productivity Indicators. Rebecca FREEMAN, OECD Statistics Directorate. July 2008. <http://www.oecd.org/employment/labour-stats/41354425.pdf>

8. Portal of state programs of the Russian Federation. <http://programs.gov.ru/Portal/site/index>