

УДК 331.103

НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА ПОВЫШЕНИЯ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ ТРУДА

А.И. Щербаков,
доктор экономических наук, профессор
кафедры труда и социальной политики
Института государственной службы и управления (ИГСУ)
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС),
Москва, Россия
al-scherbakov@yandex.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются текущие меры государственного воздействия на динамику производительности труда в Российской Федерации. Дается подробный обзор мер, предпринимаемых Правительством России, соответствующими министерствами и ведомствами, по повышению производительности труда в экономике Российской Федерации. Отмечается характер развития подобного государственного воздействия в течение последних лет. Оценивается ряд положений действующего в настоящее время плана государственных мероприятий на федеральном и региональном уровне в целях обеспечения роста производительности труда на предприятиях России (национальный проект) и отмечаются некоторые дискуссионные элементы данной программы действий.

В статье также дается краткая характеристика отдельных факторов и предпосылок динамики производительности труда, в том числе по некоторым регионам страны.

Ключевые слова: производительность труда, приоритетная программа, национальный проект, институциональное воздействие, «центр компетенций», «паспорт программы», «контрольные точки», показатели производительности труда.

UDK 331.103

NATIONAL PROGRAM OF IMPROVING LABOR PRODUCTIVITY

A.I. Scherbakov,
Doctor of Economics, professor of the Department of labor and social policy
of the Institute of public administration and management (IPAM)
of the Russian Academy of National economy
and Public Administration under the President of the Russian Federation (RANEPA)
Moscow, Russia
al-scherbakov@yandex.ru

ABSTRACT

The article presents the current measures of the state influence on the dynamics of labor productivity in the Russian Federation. A detailed overview of the measures taken by the Russian Government, relevant ministries and agencies to improve labor productivity in the Russian economy has been provided. The nature of the development of the influence in recent years has been noted. The provisions of the current plan of state measures at the federal and regional levels have been evaluated to ensure the growth of labor productivity at Russian enterprises – the national project and some discussion elements of this action program have been noted.

The article also provides a brief description of some factors and conditions for the dynamics of labor productivity, including in some regions of the country.

Keywords: labor productivity, priority program, national project, institutional impact, competence center, program passport, control points, labor productivity indicators.

ВВЕДЕНИЕ

Формы институционального воздействия на совокупную (общественную) производительность труда в России в последние годы меняются. Безусловно, это свидетельствует об устойчивом и пристальном внимании руководства страны к ключевому компоненту социально-экономического развития государства. Стремление воздействовать на производительность труда, обеспечить определенный темп ее роста в России со стороны Правительства получает различные формы.

Так, в 2008 г. в рамках концепции долгосрочного социально-экономического развития России, в частности на 2008–2020 годы, т.е. в течение 12 лет, предполагалось повысить уровень производительности труда, по разным вариантам, с 1,9 до 2,5 раза¹. Таким образом, среднегодовой прирост производительности труда по этим вариантам должен был составить от 6 до 8%, что примерно соответствовало наиболее высокому фактическому его значению, достигнутому в предыдущее пятилетие (2003–2007)².

Однако по разным причинам, в том числе и из-за влияния мирового финансового кризиса на экономику страны, эти предположения не осуществились.

В одном из хорошо известных так называемых майских 2012 г. Указов Президента Правительству России поручалось принять меры по повышению производительности труда к 2018 г. на 50% относительно уровня 2011 г., т.е. не менее 5% в среднем ежегодно.

В дальнейшем государство продолжило планировать возможный рост темпов производительности труда на перспективу. Так, по Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года, сделанному Минэкономразвития в 2013 г., рост производительности труда в РФ должен был составить к 2018 г. относительно 2011 г. от 130 до 150%³, т.е. примерно в среднем 3,5–5% в год. Однако реальность не позволила осуществиться и этим наметкам.

В июне 2014 г. Правительством Российской Федерации был утвержден План мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест на 2014–2018 гг. со

среднегодовым темпом прироста производительности труда за указанный период примерно в 2,0–2,5%.

Затем на фоне его недостаточно внятной реализации и незавершенности президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (не директивным, а совещательным, координирующим органом) в августе прошлого, 2017 г. была утверждена приоритетная программа «Повышение производительности труда и поддержка занятости», рассчитанная на 2017–2025 гг.

И, наконец, во исполнение Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 7 мая 2018 г. № 204 фактически эта программа и была внесена Правительством в Совет при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам в качестве одноименного национального проекта.

Действующий национальный Проект (программа), в отличие от предыдущего плана, предполагает оказание соответствующего государственного воздействия на 150 предприятиях в 15 регионах. К 2025 г. намечено охватить все субъекты страны, при этом количество предприятий, задействованных в этой федеральной программе, планируется увеличить до 850⁴.

Кроме того, судя по тексту данной Программы (проекта), в эту работу с учетом предполагаемых участников аналогичных приоритетных программ в регионах со временем планируется вовлечь еще 3900 предприятий. Следовательно, всего к 2025 г. такими программами должно быть охвачено 4750 предприятий.

В указанном выше Указе Президента РФ № 204 дается задание охватить рассматриваемой Программой к 2024 г. «не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики». Такое же поручение дано в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утверждены Правительством РФ 29.09.2018)⁵, поэтому соответствующий показатель проекта, видимо, следует скорректировать. Тем не менее, относительно численности всех предприятий в стране, за вычетом предприятий

¹ Официальный сайт Министерства экономического развития РФ, www.economy.gov.ru.

² Российский статистический ежегодник 2009 г. М.: Росстат, 2009.

³ СПС Консультант плюс. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144190/

⁴ "Паспорт приоритетной программы "Повышение производительности труда и поддержка занятости" (утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.08.2017 № 9)

⁵ СПС Консультант плюс. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872/

добывающей промышленности и всех малых предприятий, в частности в 2016 г., эта величина составляет лишь менее 0,4%⁶.

Думается, что такой малый охват предприятий не способен дать ощутимые плоды, обеспечить должный мультипликативный эффект повышения производительности труда в обрабатывающей промышленности, в так называемых несырьевых отраслях, не говоря уже обо всей экономике страны.

Между тем, говоря о производительности труда, Председатель Правительства Российской Федерации Д. А. Медведев справедливо подчеркнул, что «Задача ее повышения должна рассматриваться с точки зрения роста эффективности производства в целом, а не только какого-то конкретного предприятия». [1]

В качестве целей рассматриваемой Программы (проекта) указывается достижение по каждому субъекту Российской Федерации «целевых значений по приросту производительности труда на предприятиях — участниках региональной программы не менее чем на 5% и 10% по результатам первого и второго годов соответственно участия субъекта Российской Федерации в приоритетной программе с перспективой повышения не менее чем до 30 процентных пунктов по результатам реализации приоритетной программы по сравнению с базовым значением».

Здесь же даны «целевые значения» прироста производительности труда по стране в целом в 2017–2025 гг., в том числе в разбивке по первым годам. Из этого следует, что в первые четыре года среднегодовой прирост производительности труда составит 2,2%, а затем, в последующие пять лет, он повысится лишь до 3,5–3,7%.

Например, в 2017 г. этот прирост должен был составить в соответствии с Проектом (программой) 1,9%, но в реальности он составил только 1,02%⁷, т.е. почти в 2 раза меньше. Представляется, что это обстоятельство должно стать сигналом для Правительства к повышению интенсивности и результативности мер по обеспечению параметров Проекта, чтобы его не постигла участь предыдущего правительственного плана по производительности труда и занятости.

Весьма полезным и знаменательным представляется то, что в соответствии с действующим

национальным Проектом (программой) намечено образование нового специального института по содействию повышению производительности труда — некоей специализированной автономной некоммерческой организации АНО «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда». Важно и то, что предусмотрено функционирование аналогичных региональных центров компетенций, при этом все это направлено на содействие «разработке эффективных стратегий поддержки производительности труда, внедрению организационных инноваций в производственные и управленческие процессы, формированию условий и предпосылок к выявлению потенциала для достижения устойчивого качественного роста производительности труда во всех ключевых отраслях экономики».

Вместе с тем было бы целесообразно видеть задачи этой системы «центров компетенций» не в некоем «содействии» и «выявлении потенциала», а именно в непосредственных практических результатах — конкретных прикладных разработках и реальном достижении на местах роста производительности труда. Также, возможно, имеет смысл не ограничивать сферу непосредственного влияния центров компетенций только некими неопределенными, особенно в перспективе, «ключевыми отраслями экономики», в ущерб их универсальной и унифицированной предназначенности таких центров.

Пока же назначение этой системы мыслится в основном как информационно-коммуникативная поддержка отдельных предприятий, на случай если они обращаются к поиску путей повышения производительности труда.

«Основная функция приоритетной Программы (проекта), — говорится в ее паспорте (раздел II, «Содержание приоритетной программы»), — это организация региональных программ повышения производительности труда и поддержки занятости». Соответственно объектом ее управления являются региональные программы. «Руководство субъектов Российской Федерации является ответственным за успешную реализацию программы перед Проектным комитетом приоритетной программы», — отмечается в паспорте.

Такое видение главной функции так называемой приоритетной (федеральной) программы, формирование неких дополнительных субординационных связей несет в себе опасность превращения Федерального центра компетенций (ФЦК) в очередную бюрократическую структуру, еще

⁶ Российский статистический ежегодник, 2017. М.: Росстат, 2017. С. 315.

⁷ Социально-экономическое положение России, 2017». М.: Росстат, 2017. С. 6, 220.

один элемент провоцирования коррупционности в государственном регулировании экономики. Возможно, следует уравновесить административный потенциал Проекта (программы) усилением его наблюдательных и методико-прикладных функций в работе по государственному содействию повышению производительности труда. Например, привлекая научные структуры, в том числе при исполнительных федеральных органах, к непосредственному участию в разработке и отборе методик государственного регулирования производительности труда, организации ее повышения на предприятиях различных форм собственности.

В этой связи следует отметить, что в последнее время в специальной научной литературе появляются всё новые довольно обстоятельные исследовательские статьи и монографии по вопросам, связанным с производительностью труда, стимулированием ее роста. [2–10].

Из мероприятий паспорта Программы (проекта) обращает на себя внимание содержание п. 1.1 раздела III «Перечень проектов и мероприятий приоритетной программы» — «Реализация мероприятий по повышению производительности труда на предприятиях — участниках региональных программ». Таким образом, здесь в качестве мероприятия по повышению производительности труда рассматривают «реализацию мероприятий по повышению производительности труда» без их конкретизации. Пожалуй, в результате настолько широкого обобщения содержания мероприятий в данном тексте начинают проявляться элементы тавтологии.

Большого внимания заслуживает и п. 3 этого раздела — «Доработка методологии расчета показателей программы, в том числе показателя производительности труда, на предприятиях по добавленной стоимости или выручке в зависимости от специфики вида деятельности предприятия». Этот пункт немаловажен, поскольку от выбора инструмента, показателя измерения производительности труда зависит адекватность его оценки и соответственно действенность государственного регулирования его динамики в национальной экономике.

Примечательно, что в этой связи Министерством экономического развития России «из-за возникших разногласий соисполнителей» был сделан запрос в президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому

развитию и приоритетным проектам о переносе так называемой «контрольной точки» данного мероприятия с 1 июня на 1 июля 2018 г.⁸ Однако существо этих разногласий в тексте утвержденного запроса не приводится (протокол от 28 февраля 2018 г. № 2).

Между тем, неясно, что имеется в виду под термином «доработка показателя производительности труда». Методология расчета показателей производительности труда, в том числе по добавленной стоимости, давно разработана и, пожалуй, даже «доработана». Во всяком случае она уже много лет используется во многих странах мира, в том числе, и в России, и соответствующие показатели публикуются в статистических сборниках.

Что же касается расчета показателя производительности труда по выручке, то о качестве такого показателя, целесообразности его применения у нас в стране сформировано научное мнение, которое рассматривает его как в основном неудовлетворительный индикатор эффективности труда. Поэтому странно вновь воспринимать такой показатель как возможно перспективный для измерения производительности труда в экономической деятельности.

Следует отметить и п. 6 того же III раздела паспорта приоритетной программы, в котором говорится о довольно разнообразных мерах, намеченных на 2019 г. (третий пакет мер), в том числе мерах в целях повышения минимальной оплаты труда. Значит ли это, что минимальный размер оплаты труда в 2019 г. будет повышен сверх прожиточного минимума? Это вопрос немаловажный. Думается, что реализация положительного ответа на него действительно станет существенным рычагом повышения и производительности труда на предприятиях страны.

Специальный IV раздел национального проекта — «Этапы и контрольные точки» представляет более подробные календарные сроки выполнения отдельных групп его мероприятий, пунктов плана.

Так, в соответствии с ним первый пункт «Общие организационные мероприятия» в основном выполняется в 2017–2018 гг., но завершается итоговым отчетом в конце 2025 г. Следующий пункт этого раздела — «Разработка и реализация региональных программ повышения производительности труда и поддержки занятости», как и следовало ожидать, содержит наибольший перечень подпунктов и завершается осенью 2020 г. подведением «итогов реализации первого этапа реги-

⁸ СПС Консультант плюс..

ональной программы на пилотных предприятиях 2017 года». Третий пункт данного раздела посвящен мероприятиям по организации работы Федерального центра компетенций (ФЦК); четвертый, пятый и шестой пункты — соответственно первому, второму и третьему пакетам законодательных мер, требуемых для реализации национального Проекта, представление которых в Правительство запланировано с осени 2017 по декабрь 2019 г. Седьмой пункт рассматриваемого раздела содержит мероприятия по «обеспечению содействия доступу к мерам поддержки институтов развития для предприятий, участвующих в программах повышения производительности труда», он был рассчитан на период с осени 2017 по март 2018 г.

Из материалов этого раздела можно заключить, в частности, что на вторую половину 2017 г. предусмотрено введение в эксплуатацию «ИТ-платформы управленческих и технологических компетенций»; утверждение стратегии развития Федерального центра компетенций (ФЦК), а для каждого субъекта РФ, принявшего участие в региональной программе, — определение какого-либо института развития как регионального центра компетенций.

Кроме того, запланировано утверждение состава первого пакета мер (по пересмотру законодательства в целях стимулирования модернизации производства и повышения производительности труда, включая стимулирующие меры налогового характера).

На этот же год было намечено определение перечня правовых актов по мерам государственной поддержки в плане повышения производительности труда со стороны институтов развития.

В 2017 году должен быть завершен целый ряд пока начальных мероприятий программы. В частности, отобраны сначала 5, потом еще 10 субъектов Федерации для реализации соответствующих региональных программ; с ними заключены соглашения по осуществлению этих программ; разработана методология последних, утверждены их процесс и составляющие.

В результате в 2018 г. должны быть разработаны пилотные региональные программы для отобранных субъектов Российской Федерации — «дорожные карты мероприятий программы».

Также на этот год на ИТ-платформе ФЦК намечено ввести в эксплуатацию сервисы «Единое окно» мер поддержки и «Маркетплейс».

На март 2018 г. намечено внесение первого пакета нормативных правовых актов в Правительство РФ. Также в этом году должен быть утвержден

состав второго пакета мер (по актуализации требований законодательства в связи с изменением технологий, в том числе в сфере промышленной безопасности), и соответствующий набор нормативных правовых актов внесен в Правительство.

Кроме того, на рассмотрение Правительства планировалось внести правовые акты, предусматривающие изменения условий предоставления институтами развития государственной поддержки повышения производительности труда.

На 2019 г. намечено провести обучение и, при необходимости, трудоустройство работников, участвующих в мероприятиях «региональных программ 2017 г.», из числа обратившихся в службы занятости населения. Вероятно, имеются в виду программы, начатые в регионах до реализации федеральной программы. На конец 2018 г. запланировано «обучение повышению управленческих компетенций представителей органов власти, руководства предприятий и служб занятости населения регионов — участников региональных программ».

Однако только в декабре 2019 г. ФЦК будет сформировано первое типовое решение в сфере производительности труда.

В марте 2019 г. предстоит утверждение состава мер в третьем пакете мер (по совершенствованию трудового законодательства, в том числе в целях уточнения квалификационных требований к работникам с учетом новых технологий, повышения минимальной оплаты труда, оптимизации требований ведения кадрового делопроизводства), соответствующий пакет нормативных правовых актов должен быть внесен в Правительство Российской Федерации в конце этого года.

К осени 2019 года на ИТ-платформе должен быть введен в эксплуатацию сервис «Бенчмаркинг». Однако, только к концу этого года в ФЦК будет сформировано первое типовое решение в сфере производительности труда, на сентябрь 2020 г. планируется подведение итогов «первого этапа региональной программы на пилотных предприятиях 2017 года».

В V разделе рассматриваемого национального проекта представлен бюджет приоритетной программы, предусматривающий в итоге за 2017–2025 годы выделение 90 346,0 млн руб. на его осуществление.

В целом, данный национальный проект (приоритетная программа) представляется крайне актуальным, весьма своевременным, довольно широким и более обстоятельным, чем прежние аналогичные наметки.

Для информационной прозрачности хода выполнения рассматриваемого национального проекта как важнейшего звена государственной социально-экономической политики целесообразно регулярно и системное, более подробное его освещение на сайте Правительства и (или) Министерства экономического развития России.

Актуальность проекта обуславливается ситуацией и тенденциями в области эффективности труда, сложившимися в российской экономике, состоянием и динамикой важных факторов и предпосылок производительности труда.

Так, например, доля продукции высокотехнологичных, наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте России, по данным официальной статистики, не превышает 22%⁹.

При этом предприятия России хоть и медленно, но, тем не менее, сокращают в валовых региональных продуктах и без того мизерную долю своих собственных затрат на проведение исследований и разработок. В 2010–2014 гг. она слегка колебалась около 1,4%, более высоким было значение этого показателя, например, в Санкт-Петербурге — 3,1%¹⁰. Здесь также довольно высока доля высокотехнологичной продукции в валовом региональном продукте — почти 30%, но наиболее высокая, по данным 2016 г., зафиксирована в Ульяновской области — 34%, Нижегородской области и Чувашской республике — по 31%, сравнительно высокой она была также в Пермском крае — около 30%¹¹.

Обращает на себя внимание, что хоть и медленно, но, тем не менее, снижается доля предприятий в стране, осуществляющих различного рода инновации: технологические, организационные или маркетинговые. Если в 2010 г. доля таких предприятий в общем их количестве равнялась 10,4%, то в 2016 г. она составила 8,4%¹².

Важной предпосылкой динамики совокупной производительности труда выступает уровень производственного накопления в стране.

Степень износа основных производственных фондов в экономике страны на протяжении ряда последних лет остается стабильно высокой, достигая в среднем 47%. При этом в самых прибыльных отраслях добывающей промышленности износ основного капитала наиболее высок — более 55%¹³.

В последние годы доля инвестиций предприятий в основные производственные фонды, в основной капитал меньше, чем в ряде развитых экономик мира, и составляет в среднем 21% в объеме ВВП¹⁴.

При этом наиболее высоких значений этот показатель достиг в Уральском федеральном округе (почти 29%) за счет капиталовложений в добывающую промышленность в Ямало-Ненецком автономном округе (почти 56% в валовом региональном продукте, ВРП).

Сравнительно высокие показатели в этом плане достигнуты также в Северо-Кавказском федеральном округе (27% в 2016 г.) за счет больших инвестиций в Республиках: Ингушетия (почти 41% в ВРП), Дагестан (более 33%), Чеченской (более 36%) и других республиках этого федерального округа.

Относительно высокими показателями в этом отношении характеризуется также Дальневосточный федеральный округ (почти 27%) за счет высокой доли капиталовложений в основные производственные фонды в Амурской области (более 45% в ВРП), Республике Саха (Якутия), где эта доля составила, например, в 2016 г. почти 32% в ВРП, а также в Сахалинской области (более 31%)¹⁵.

При этом необходимо подчеркнуть, что не только объемы, но и качество осуществляемых инвестиций оставляет желать много лучшего. Так, в 2012–2015 гг. при росте фондовооруженности на 18 процентных пунктов фондоотдача в экономике России в то же время сократилась на 13 процентных пунктов¹⁶.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом в результате негативных изменений различных факторов совокупной производительности труда, по данным Росстата, административно подчиненного Министерству экономического развития России, в 2012 г. начал снижение и без того малый темп ее роста в экономике (примерно 103–104% в 2010–2011 гг.), а в 2015–2016 гг. он сменился падением ее уровня, которое относительно предыдущего года составило соответственно 98,1 и 99,7%¹⁷.

Повышение совокупной производительности труда в экономике России нуждается в безотлагательных мерах и, как представляется, требует более целенаправленной, интенсивной и предметной специальной государственной политики.

⁹ Официальный сайт Федеральной службы статистики.

¹⁰ Там же.

¹¹ Там же.

¹² Там же.

¹³ Там же.

¹⁴ Там же.

¹⁵ Официальный сайт Федеральной службы статистики.

¹⁶ Расчёт по данным того же источника.

¹⁷ Там же.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Медведев Д. А. Россия-2024: Стратегия социально- экономического развития, / «Вопросы экономики», 2018 (10)
2. Р. Капелюшников Технологический прогресс — пожиратель рабочих мест? / «Вопросы экономики». (11) 2017.
3. А. Зайцев. Межстрановые различия в производительности труда: роль капитала, уровня технологий и природной ренты / «Вопросы экономики», (9) 2016.
4. Е.В. Бессонова. Анализ динамики совокупной производительности факторов на российских предприятиях (2009-2015 гг.) / «Вопросы экономики». (7) 2018
5. Казаков С.В Государственная научно-техническая политика и пути развития/ «Горизонты экономики». (5) 2016.
6. Рябцева И.Ф. Производительность труда и техническая политика предприятия. НИЦ Инфра-М, М, 2019 г.
7. Кузьбожев Э.Н. Прогресс и производительность труда: ИНФРА-М М., 2016 г.
8. Войтов А.Г. Эффективность труда и хозяйственной деятельности. Дашков и К., 2018
9. Шлычков В.В., Хасанова А.Ш., Ведин Н.В. Четверть века реформирования российской экономики: блуждание в лабиринте или бег на месте. / «Горизонты экономики». (2) 2015.
10. Кардашевский В.В. Важнейшая задача модернизации экономики России – повышение производительности труда/ «Уровень жизни населения регионов России». (1) 2014.

REFERENCES

1. Medvedev D.A. Russia-2024: Strategy of socio-economic development, / "Economy issues", 2018 (10).
2. Kapelyushnikov R. Does technology progress eat jobs? / "Economy questions", (11) 2017.
3. Zaytsev A. Cross-country differences in labor productivity: the role of capital, the level of technology and natural rent / "Questions of the economy", (9) 2016.
4. Bessonova E.V. Analysis of the dynamics of the aggregate productivity of factors at Russian enterprises (2009-2015) / "Economic issues", (7) 2018
5. Kazakov S. V. State scientific and technical policy and development paths / "Economic horizons", (5) 2016.
6. Ryabtseva I.F. Labor productivity and technical policy of the enterprise. Research Center Infra-M, M, 2019.
7. Kuzbozhev E.N. Progress and labor productivity: INFRA-M M., 2016.
8. Voytov A.G. Efficiency of labor and business activities. Dashkov and Co., 2018
9. Shlychkov V.V., Chasanoff A.Sh., Vedin N.V. 25 years of reforms in the Russian economy: wandering in a labyrinth or running on the spot. / "Economy horizons". (2) 2015.
10. Kardashevsky V.V. The most important task of Russian economy modernization is to increase labor productivity / "The standard of living of the population of the regions of Russia", (1) 2014..