УДК 338.242.4

JEL E61, L52

DOI: 10.17213/2312-6469-2020-6-50-58

О РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «РАЗВИТИЕ АВИАЦИОННОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ»

© *Н.П. Горидько**, *А.Г. Панина***, *В.В. Недашковская**** 2020

**Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН,
г. Москва, Россия*

***Департамент авиационной промышленности Минпромторга
России, г. Москва, Россия*

****Научно-Исследовательский институт экономики
авиастроительной промышленности, г. Москва, Россия*

В статье анализируется ход выполнения государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности» за период 2016-2019 гг. Показываются ключевые причины невыполнения ряда плановых значений показателей в натуральном выражении, даются рекомендации по совершенствованию государственного управления развитием авиационной промышленности.

Ключевые слова: авиационная промышленность, государственная программа РФ, показатели эффективности, импортозамещение, наукоемкое производство.

ON THE IMPLEMENTATION OF THE STATE PROGRAM OF THE RUSSIAN FEDERATION «DEVELOPMENT OF THE AVIATION INDUSTRY»

© *N.P. Goridko**, *A.G. Panina***, *V.V. Nedashkovskaya**** 2020

**V.A. Trapeznikov Institute of Control Sciences RAS, Moscow, Russia*

***Department of Aviation Industry of the Ministry of Industry and
Trade of the Russian Federation, Moscow, Russia*

****Research Institute of Aircraft Industry Economics, Moscow, Russia*

The paper analyzes the implementation of the State program of the Russian Federation "Development of the aviation industry" for the period 2016-2019. The key reasons for the under-fulfillment of a number of planned values of indicators in physical terms are shown, and recommendations for improving the public administration of the development of the aviation industry are given.

Keywords: aviation industry, RF State Program, performance indicators, import substitution, knowledge intensive industry.

Государственная программа «Развитие авиационной промышленности» (далее – Госпрограмма) призвана аккумулировать ресурсы на важнейших направлениях развития российского авиапрома в соответствии со стратегическими целями, поставленными перед экономикой Президентом и Правительством страны [1].

В целях мониторинга текущего выполнения Госпрограммы был утвержден набор показателей, в определенном смысле отражающих степень успешности усилий, прилагаемых компаниями авиапрома для реализации намеченных Госпрограммой целей.

Как обычно, в таких случаях возникает вопрос об адекватности показателей, по которым оценивается эффективность её реализации и успешность функционирования авиационной промышленности. В частности, оценивая успешность научной работы авиапрома, едва ли разумно выбирать в качестве критерия количество публикаций, индексируемых в международной наукометрической базе Web of Science (именно этот показатель заложен в качестве одного из критериев успеха), поскольку подобный измеритель может (и то весьма относительно) характеризовать успешность лишь фундаментальных исследований, проводимых учеными соответствующей отрасли, тогда как основная часть авиационной науки сосредоточена вокруг прикладных отраслевых проблем. Следовательно, для неё более адекватны критерии успешности, связанные с количеством полученных патентов и количеством внедренных в производство отечественных научных разработок.

Объем внутренних затрат на научные исследования и разработки – еще один показатель, призванный характеризовать эффективность таких исследований, – это вообще входной параметр: он характеризует не степень успешности функционирования отрасли, а исходные предпосылки для выполнения ее функционала. Разобраться с вопросами такого рода и четко различать входы и выходы управляемой системы помогает функционально-институциональный анализ [2, 3], направленный на оценку взаимного воздействия функционального среза работы управляемой системы (входы – инструменты – выходы) и институционального среза (ресурсы – механизмы – цели).

Обращает на себя внимание тот факт, что показатели, рассчитываемые в натуральном выражении (в особенности – показатели выполненных поставок соответствующих видов техники, конечных продуктов), оказываются во многих случаях провальными в сопоставлении с планом (в качестве примеров см. табл. 1), тогда как показатели стоимостного характера (например, объем услуг, оказываемых отраслью и ее подотраслями), как правило, достаточно точно соответствуют плановым, а иной раз и превышают их (см. табл. 2).

Таблица 1

Выполнение плановых показателей Госпрограммы в период 2016-2019 гг.,
рассчитанных в натуральном выражении

Наименование показателя	Плано- вое зна- чение показа- теля	Фактическое значение показателя по итогам отчетного года	Относитель- ное откло- нение фак- тического значения от планового
1	2	3	4
2016 год			
Количество поставленных самолетов военно-го и гражданского назначения, единиц	198	136	–31%
Количество поставленных самолетов гражданской авиации, единиц	69	28	–59%
Количество поставленных вертолетов (военного и гражданского назначения), единиц	390	169	–57%
Количество поставленных авиационных двигателей, единиц	1 961	844	–57%
Количество поставленных неавиационных двигателей, единиц	114	423	+271%
Количество созданных демонстраторов технологий и прототипов, единиц	83	41	–51%
2017 год			
Количество поставленных самолетов гражданской и государственной авиации (за исключением малой авиации), единиц	129	133	+3%
Количество поставленных самолетов гражданской авиации, единиц	36	31	-14%
Количество поставленных вертолетов (военного и гражданского назначения), единиц	220	213	-3%
Количество поставленных авиационных двигателей, единиц	1 185	955	–19%
Количество поставленных неавиационных двигателей, единиц	360	315	–13%
Количество созданных демонстраторов технологий и прототипов, единиц	195	82	–58%
2018 год			
Количество поставленных самолетов гражданской и государственной авиации (за исключением малой авиации), единиц	135	121	-10,4%
Количество поставленных самолетов гражданской авиации, единиц	33	23	–30%
Количество поставленных вертолетов (военного и гражданского назначения), единиц	234	169	–28%
Количество поставленных авиационных двигателей, единиц	937	846	–9,7%

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
Количество поставленных неавиационных двигателей, единиц	565	527	-6,7%
Количество демонстраторов технологий и прототипов, созданных в рамках реализации мероприятий Госпрограммы, единиц	44	44	0%
2019 год			
Количество поставленных самолетов гражданской и государственной авиации (за исключением малой авиации), единиц	104	73	-30%
Количество поставленных самолетов гражданской авиации, единиц	24	10	-58%
Количество поставленных вертолетов, единиц	262	153	-42%
Количество поставленных авиационных двигателей, единиц	835	841	+0,7%
Количество поставленных неавиационных двигателей, единиц	598	528	-12%
Количество демонстраторов материалов, демонстраторов технологий и прототипов, созданных в рамках реализации мероприятий Госпрограммы, единиц	73	105	+44%

Таблица 2

Выполнение плановых показателей Госпрограммы в период 2016-2019 гг.,
рассчитанных в стоимостном выражении

Наименование показателя	Плановое значение показателя	Фактическое значение показателя по итогам отчетного года	Относительное отклонение фактического значения от планового
1	2	3	4
2016 год			
Выручка от продажи товаров, продукции, работ, услуг промышленных предприятий отрасли авиастроения, млрд. руб.	1 013,8	1 142,6	+13%
Выручка от продажи товаров, продукции, работ и услуг, млрд. руб. (подпрограмма Самолетостроение)	368,7	391,3	+6%
Выручка от продажи товаров, продукции, работ и услуг, млрд. руб. (подпрограмма Вертолетостроение)	195,6	250,0	+28%
Выручка от продажи товаров, продукции, работ и услуг, млрд. руб. (подпрограмма Авиационное двигателестроение)	192,9	278,0	+44%

Продолжение табл. 2

1	2	3	4
2017 год			
Выручка (нетто) от продажи товаров, работ, услуг промышленных организаций отрасли авиастроения, млрд. руб.	1 343,8	1 168,1	-13%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли самолетостроения, млрд. руб. (подпрограмма Самолетостроение)	479,4	451,8	-6%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли вертолетостроения, млрд. руб. (подпрограмма Вертолетостроение)	274,8	285,8	+4%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции (работ, услуг) отрасли авиационного двигателестроения, млрд. руб. (подпрограмма Авиационное двигателестроение)	320,5	235,0	-27%
2018 год			
Выручка (нетто) от продажи товаров, работ, услуг промышленных организаций отрасли авиастроения, млрд. руб.	1 227,5	1 140,5	-7%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли самолетостроения, млрд. руб. (подпрограмма Самолетостроение)	442,0	411,6	-7%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли вертолетостроения, млрд. руб. (подпрограмма Вертолетостроение)	333,3	270,7	-19%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции (работ, услуг) отрасли авиационного двигателестроения, млрд. руб. (подпрограмма Авиационное двигателестроение)	243,3	243,0	-0,1%
2019 год			
Выручка (нетто) от продажи товаров, работ, услуг промышленных организаций отрасли авиастроения, млрд. руб.	1 239	1 062	-14%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли самолетостроения, млрд. руб. (подпрограмма Самолетостроение)	440	327,8	-25,5%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли вертолетостроения, млрд. руб. (подпрограмма Вертолетостроение)	279,4	256,7	-8%
Выручка (нетто) от продажи товаров, продукции, работ и услуг отрасли авиационного двигателестроения, млрд. руб. (подпрограмма Авиационное двигателестроение)	258,8	261,6	+1%

В этом смысле показателен пример выполнения Госпрограммы в подотрасли двигателестроения в 2018 году, когда валовая выручка почти достигла плановых показателей, а между тем фактические поставки авиационных и неавиационных двигателей оказались меньше плановых соответственно на 9,7% и 6,7%. Объяснение этому обычно лежит в разнице курсовых валют, когда поставки авиационной продукции на внешний рынок при ослаблении рубля формируют более высокую рублевую выручку.

Причины невыполнения натуральных показателей, упоминаемые в отчетах о реализации Госпрограммы, чаще всего сводятся к сжатию мировых рынков и закрытию их для российских производителей (из-за санкционного давления и усиления стандартов качества авиационной техники), а также к недофинансированию внутренних агентов, выступающих заказчиками соответствующей продукции, что снижает их платежеспособность и приводит к срыву сроков выполнения заказов.

При планировании реализации Госпрограммы не всегда получается предусмотреть изменения параметров внешней среды, таких как изменение геополитической ситуации, ёмкости отдельных рынков, поэтому плановые значения некоторых показателей (например, на 2016 год) были предложены исходя из более благоприятных представлений о состоянии как экономической, так и политической конъюнктуры, – в частности, о предстоящих темпах роста как российской, так и мировой экономики в целом. В таких условиях невыполнение плана является естественным и неизбежным.

Неблагоприятные изменения геополитической ситуации заключаются, в частности, в том, что введение дополнительных санкций со стороны США, ведет, в том числе, к росту входных барьеров на международные рынки для отечественной авиапродукции, что неизбежно влечет за собой снижение экспортных продаж самолетной и вертолетной техники, негативно сказывается на уровне рентабельности производства. Кроме того, отечественные производители теряют определенные возможности закупки иностранных покупных комплектующих изделий (далее – ПКИ) и материалов, а также оборудования в рамках уже реализуемых инвестиционных проектов.

В частности, проект Sukhoi SuperJet 100 неоднократно подвергался справедливой критике вследствие значительной доли ПКИ иностранного производства, что в целом нехарактерно для российской авиационной промышленности [4]. В конечном счете это обстоятельство, наряду с неготовностью системы послепродажного обслуживания этого самолета, послужило слабым звеном в реализации проекта и критическим образом сдвинуло сроки его успешного завершения.

При реализации некоторых проектов (например, при разработке композитного крыла для российского средне-ближнемагистрального самолета МС-21) наша промышленность столкнулась с отсутствием отечественных серийно выпускаемых сертифицированных материалов для со-

здания современных композиционных материалов и полуфабрикатов с приемлемыми физико-механическими характеристиками.

Помимо ограничения доступа к внешним рынкам в связи с действием антироссийских санкций, на ход выполнения Госпрограммы повлияло также сокращение внутреннего спроса на авиационную технику. В ситуации, когда состояние внутренней экономической конъюнктуры ухудшается, соответственно снижаются финансовые возможности коммерческих эксплуатантов по закупкам, что приводит к снижению объемов закупок финальной продукции гражданского назначения.

Ограничения доступа российских производителей к внешним рынкам выражаются, в том числе, в усилении стандартизации и сертификации готовых изделий, а также отдельных агрегатов и систем на мировых рынках. В частности, продвижение гражданской версии вертолета типа Ми-17 на внешний рынок сдерживается наличием жестких сертификационных норм, действующих на территории отдельных государств – потенциальных покупателей вертолетов данного типа.

Пересмотр стандартов, которым должна удовлетворять авиационная техника, нередко сам по себе становится инструментом протекционистской конкурентной борьбы, направленным на выдавливание, вытеснение с рынков тех производителей, чья продукция не соответствует внедряемым стандартам качества [5].

Ослабление рубля, произошедшее в последние годы, нередко преподносится как инструмент краткосрочного повышения конкурентоспособности российских товаров на внешних рынках. Однако в длинном горизонте эффект от действия этой меры обратный. В частности, в авиационной промышленности ослабление рубля привело к снижению выручки российских производителей в долларовом исчислении, поскольку договоры на закупку импортных комплектующих заключаются в иностранной валюте. Данная ситуация является отражением того общего факта, что отечественный наукоемкий бизнес, как правило, заинтересован в сильной национальной валюте, дорогой рабочей силе и разумном ограничении мобильности капитала, прежде всего трансграничной, – в отличие, например, от подотраслей топливно-энергетического комплекса [6].

Начиная с периода мирового кризиса 2008-2009 годов, наблюдается устойчивая тенденция увеличения доли иностранных самолетов в составе авиапарка российских авиакомпаний гражданской авиации. В период кризиса существенно сократились поставки российских воздушных судов на внутреннем конкурентном рынке, т.е. для авиационной промышленности кризис 1990-х – начала 2000-х годов можно охарактеризовать как кризис конкурентоспособности [4].

В целях повышения конкурентоспособности отечественной авиационной продукции, помимо развертывания масштабных программ импортозамещения, которые уже активно реализуются Минпромторгом России,

нужно уделять пристальное внимание синхронизации действий промышленных компаний и правительства на начальных этапах жизненного цикла готовых изделий, направленных на обеспечение быстрого расширения объемов поставок, в том числе за счет выхода на мировые рынки, во избежание попадания в так называемую ловушку малочисленности [7].

Анализируя ход реализации Госпрограммы, необходимо иметь в виду, что успешное развитие авиационной промышленности (равно как и успешное протекание любого процесса в экономике) не сводится к достижению определенных значений плановых показателей к требуемому сроку. Как планируемые значения показателей, так и сам перечень этих показателей могут претерпевать изменения в зависимости от целей и задач Госпрограммы, обусловленных вызовами внешней среды, «диктующих» расстановку приоритетов в реализации проектов в авиационной промышленности.

В качестве примера заметим, что споры между экономистами о выполнении первого пятилетнего плана в СССР не утихают до сих пор: одни, опираясь на статистические данные, доказывают, что он был с блеском реализован, другие, опираясь порой на те же данные, утверждают, что он был с треском провален. Однако несомненно то, что независимо от факта достижения контрольных значений планируемых показателей, первый пятилетний план блестяще выполнил свою историческую миссию, позволив сгруппировать ресурсы на ключевых направлениях развития экономики страны и обеспечив формирование предпосылок этого развития на долгие годы вперед.

При оценке достижения значений плановых показателей нужно помнить о том, что цели развития экономики или отдельной отрасли не совпадают с целями мониторинга этого развития. Не всегда факт выполнения плана свидетельствует о благополучном развитии отрасли, и наоборот – факт его невыполнения говорит о наличии серьезных проблем в развитии. В этом смысле целевое состояние управляемых сложных систем является первичным по отношению к перечню показателей, формально отражающих это состояние.

В данный момент следует констатировать недостаточную проработанность целевого состояния экономики всей страны (плохо просматривается желаемый «образ будущего»), что порой вызывает принятие управленческих решений, ориентированных на краткосрочное достижение понятных и легко обозримых целей, тогда как долгосрочные последствия принимаемых решений обычно более значимы с точки зрения стратегического развития отдельных отраслей, в том числе авиационной промышленности.

Литература

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://programs.gov.ru/Portal/program/17/passport>.
2. Нижегородцев Р.М. Институциональная матрица управления наукой: императивы и альтернативы // Экономический базис развития науки и технологий в России: Материалы Международной научной конференции / Под ред. Н.А. Симченко. – Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2018. – С. 124-125.
3. Нижегородцев Р.М. Исследование операций в управлении наукой: инструменты функционально-институционального анализа // IX Московская международная конференция по исследованию операций (ORM2018). Москва, 22-27 октября 2018 г. Труды. В двух томах. Том II / Отв. ред. Ф.И. Ерешко. – М.: МАКС Пресс, 2018. – С. 214-218.
4. Братухин А.Г., Ключков В.В., Копорский Н.С. Организационно-экономические методы повышения эффективности выпуска самолетов XXI века // Наука и технологии в промышленности. – 2013. – № 1-2. – С. 85-90.
5. Варюхина Е.В., Ключков В.В. Стандарты и нормы как инструменты протекционизма: проблема определения границ рынков (на примере гражданского авиастроения) // Журнал экономической теории. – 2016. – № 2. – С. 57-71.
6. Нижегородцев Р.М. Стратегическое управление инновациями: теория и механизмы // Друkerовский вестник. – 2019. – № 2. – С. 300-311.
7. Ключков В.В. Управление инновационным развитием наукоемкой промышленности: модели и решения. – М.: ИПУ РАН, 2010. – 168 с.

Поступила в редакцию

22.11.2020

Горидько Нина Павловна – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, г. Москва, Россия.

Goridko Nina P. – candidate of economics, senior researcher in V.A. Trapeznikov Institute of Control Science RAS, Moscow, Russia.

Панина Анна Григорьевна – и.о. директора департамента авиационной промышленности Минпромторга России, г. Москва, Россия.

Panina Anna G. — Acting Director of the Aviation Industry Department of the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation, Moscow, Russia.

Недашковская Валерия Владимировна – начальник отдела Акционерного общества «Научно-Исследовательский институт экономики авиастроительной промышленности» (АО «НИИ Экономики»), г. Москва, Россия.

Nedashkovskaya Valeria V. – Head of the Department of the Joint-Stock Company "Research Institute of Economics of the Aircraft Industry" (JSC "Research Institute of Economics"), Moscow, Russia.

Россия, 117997, г. Москва, ул. Профсоюзная, д. 65

65, Profsoyuznaya str., Moscow, 117997, Russia

e-mail: horidko@mail.ru

e-mail: valeria-ned@yandex.ru