

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ, ПРИОРИТЕТЫ И ПРОЕКТЫ: ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИКЕ РОССИИ

В. А. Максимов

*Саратовский национальный исследовательский
государственный университет им. Н.Г. Чернышевского, Россия*
E-mail: maxvad53@yandex.ru

В статье рассматриваются проблемы обусловленности применения программного и проектного подходов в стратегическом планировании при смене механизмов экономической политики. Подчеркивается значение качества управления в регулятивных установках правительства при реформировании модели национального развития.

NATIONAL GOALS, PRIORITIES AND PROJECTS: PROBLEMS OF REFORMING AND PLANNING IN RUSSIA'S ECONOMY

V. A. Maksimov

The article examines the problems of conditionality of the application of software and project approaches in strategic planning when changing economic policy mechanisms. The importance of governance quality in government regulations in reforming the national development model is emphasized.

Практически каждый Президентский цикл (2012-2018, 2018-024, 2024-2030 гг.) начинался на фоне ослабления российской экономики и вследствие этого перестройки нормотворческой деятельности. Законодательные документы (указы, постановления) составлялись инерционно, с подгонкой под ситуацию, страдали повторяемостью и не проработанностью терминологии. Стратегические цели подменялись тактическими; ведомственные содержательно не совпадали с общегосударственными; количественные показатели доминировали над качественными, плановые задания и прогнозы подчас не совпадали с реальной оценкой и направлениями экономической политики и социально-экономического развития. Специалисты, как теоретики, так и практики указывали на недостатки и не эффективность государственного планирования «от достигнутого» и качества нормативной базы [1].

Майские указы 2012 г. базировались на реализации двух блоков программ, названных государственными по привычному, исходному трафарету, но уже включали в себя положения о необходимости разработки закона о стратегическом планировании (принят исключительно быстро – к 19.12.2012 г.), Стратегий национальной политики, научно-технологического развития, социально-экономического развития и инновационного развития. Новым было обязательство о ежегодном послании Президента Федеральному Собранию с выделением стра-

тегических целей и приоритетов (что особенно ёмко прозвучало в 2024 г.). Выделены положения об обосновании основных реформ (термин с 2002-20206 гг. и позже в масштабном видении не употребляется) и программ; ремарки о возможности корректировок и, впервые, упоминаются пилотные проекты и приоритетные платформы (что методически стало общим местом после 2019 г.). Хотя и вводится термин «национальный проект», в качестве направления деятельности правительства он становится законодательной нормой только по Федеральному закону в 2024 г. [2].

По указам (всего – 9) государственные программы (далее - ГП) являлись исключительно стратегическим документом, но в ведомственном воплощении превратились в «вещь в себе», устанавливая собственные ориентиры, прогноз-ные оценки и горизонты реализации. В первом блоке (социальном) в тексте Указа упоминается 6 ГП, во втором (экономическом) – 7, отдельно выделена ГП развития сельского хозяйства. Подразумевалось, что они являются главными, определяющими тематику других программ (второго ранга, более специфических, но отстаивших свой статус – государственных). Реализация и период планирования был задан до 2030г., предполагалось 2 этапа; показатели рассчитывались только для 1 этапа (в большинстве случаев – до 2021 г.), на втором этапе предполагалось изменить методику и оценить риски (детально проработка второго этапа раскрывается в Стратегии экономической безопасности РФ, утверждённой в 2017 г.) [3]. Перечень ГП впечатляет: начиная с 2011 г. (ГП «Доступная среда») по 2024 г. составил по отчёту председателя правительства М. Мишустина Государственной Думе 52 программы, включая 3 комплексных. Программы по плану должны выполняться посредством Федеральных Проектов, коих насчитывалось 94 (!).

Распылённость целей и бюджетных средств заставило правительство РФ заняться «более» стратегическими планами и заявить о новых ориентирах, направленных на обеспечение качества жизни, в виде Приоритетных программ и проектов (ППП). В 2016-2017гг. были определены 8 направлений и объявлены 40 ППП. Особое внимание было уделено трансформации контрольно-надзорной деятельности (КНД) – по плану ей «досталось» 27 приоритетов, причём изменения были названы Реформой (после 2017г. такое обозначение в правительственных документах больше не встречается). В 2024г. данная деятельность признана не реформируемой.

В Президентском цикле (2018 -2024 гг.) все старые ГП, ФП и ППП должны были органично войти в Национальные Проекты, реализация которых рассчитана до 2024 г. (некоторые – до 2030 г., например, «Безопасные дороги»); в реестр входило 12 НП и одна Национальная Программа (Цифровая экономика). В 2024г. все они были пролонгированы и содержательно стратегически переформатированы. Формально новые майские указы - 2012, иницирующие национальные проекты, проводили ту же линию и те же направления развития, но содержательно представляли собой модернизационную идеологию с установкой на ускоренное развитие. К концу 2018 г. разобщённость решений экономических ве-

домств усиливается, что проявляется в прогнозных оценках темпов экономического роста на 2019-2020 гг. (подчас расхождение достигает 1,5 п.п.). Следствием разногласий становится подготовка наброска «Основных направлений деятельности правительства до 2024 г.» и указа Президента по новой редакции «Стратегии государственной национальной политики» (переформатированы в 2024 г.). На заседаниях Госсовета 2019 г. по нацпроектам отмечалось, что существует ступор в государственных поручениях, перетягивание канатов» между ведомствами из-за бюджетных расходов, постоянная коррекция сроков и показателей.

По итогам 2019 года практически все нацпроекты по срокам не реализованы, по некоторым освоение средств - минимальное (Ростуризм – 16%, Минцифра – 20%). По указу Президента для лучшей координации и реализации нацпроектов кардинально изменена структура Госсовета (создано 18 профильных комитетов и 2 комиссии, напрямую связанные с Управлением делами президента). Счётная палата проанализировала деятельность 40 институтов развития и определила, что большинство из них дороги, не эффективны и не создают выручки. Правительство переформатировало их назначение, т.к. не была реализована принятая в 2011 г. «Стратегия инновационного развития до 2020 г.». 5.02.20. проходит первое совещание Президента с новым правительством, где отмечалось, что планы 2016-2020 затормозились, падение ВВП в 2020г. составило 3,1%, это означает лишь возможность восстановительного роста. В докладе Счётной палаты указывалось, что «система стратегического планирования в РФ практически отсутствует... проектная революция необходима» [6] цели властей не увязаны между собой и требованиями президента и правительства, не стыкуются с проектами. Из 525 показателей национальных и федеральных проектов, 45% (236) - не включены в планы органов исполнительной власти. Из 1263 показателей госпрограмм – $\frac{3}{4}$ не упоминаются в планах федеральных органов. А. Белоусов, критикуя Минцифры, предлагает создать новую версию цифровой стратегии проектной деятельности правительства [7]. В контексте таких выступлений Банк России, Минфин и МЭР предъявили претензии друг другу о дефиците информации по внутренним решениям. М. Мишустин отметил, что ранее, не было публичности, и возникала институциональная неясность, согласования считались политическими и технократическими, выносились негласные решения. По его мнению, это говорит о «либо неэффективном планировании, либо о низком качестве управленческого аппарата. В начале 2020 г. происходит долгожданная ревизия и отмена 1259 документов СНК, ВЦИК и СМ РСФСР, причём обнаружено, что ведомственные документы СССР и РФ не зарегистрированы в общей централизованной базе. Счётная палата отметила необъяснимое отсутствие при пошлом правительстве механизма контроля и оценки эффективности госпрограмм; констатировала, что должен произойти ранее декларированный переход на риск-ориентированный метод в ходе полной цифровизации госуправления.

Премьер-министр М. Мишустин выдвигает два лозунга:

1. Дебюрократизация (изменение правил и сроков согласования документов, новые коммуникационные правила, введение цифровых управленческих

технологий).

2. Дерегулирование (пока как возможность)

Отмечается, что прежнее правительство не давало оценки регулирующего воздействия законодательных актов на бизнес или делало непоследовательно с 2012 г, происходило манипулирование сроками и процедурами согласования проектов нормативно-правового характера с периодичностью в 2001-2004, 2007-2012 и 2014-2017 гг. Новый министр экономического развития Решетников выступил с предложением «погрузить» национальные цели в Государственные программы, обосновывая это тем, что ранее их выполнение в виде пилотных программ в 2016-2018 гг. не синхронизировалось с бюджетным циклом..

В июне 2020 г. в связи с COVID начинается секвестр национальных проектов и вводится (через полгода) «Общенациональный план действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочных структурных изменений в экономике». В большей степени – это оперативный план (в документе нет упоминания о стратегическом планировании), снижены целевые показатели, предложены новые инфраструктурные проекты (в основном, скорректированные действующие госпрограммы, не стыкующиеся, как было отмечено, в начале 2020 г. с нацпроектами) без расшифровки и перечня. Выделены два горизонта планирования: краткосрочный, соответствующий бюджетному циклу, и 10-летний, с исполнением госпрограмм и нацпроектов, с тем, чтобы выйти на траекторию роста до весны 2020г.

21 июля 2020 года Владимир Путин подписал Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», взамен Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». К ним отнесены:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация;

В рамках последней - достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления.

Государственная Дума раскритиковала существовавшую с 2011г. «Стратегию инновационного развития РФ»: государственные институты развития абсолютно неэффективны, задания полностью провалены. С начала 2021г. правительство усиливает реформаторские действия. Объявлена аппаратная трансформация, ужесточаются сроки исполнения поручений Президента и ответственности региональных чиновников. Министерство экономического развития настаивает на реформе управления госпрограммами для синхронизации и с национальными проектами, и с национальными целями. В апреле 2021г. выходит послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором нетрадиционно преамбула посвящена внешним рискам и угрозам национальной экономики (развёрнуто эта

тема была расписана в Стратегии национальной безопасности РФ в июне 2021г.) [5].

В июле 2021 г. М. Мишустин анонсировал возможность структурно изменить промышленность в течении 10 лет(!) и выработать Стратегию цифровой трансформации промышленности РФ (она должна быть системной с упором на кибербезопасность и защиту данных). Аппарат правительства после 8-месячной работы подготовил программу-план «Инициативы социально-экономического развития», которая должна реализоваться за 3-4 года, оценив их в 4,6 трилл. рублей (около 1% ВВП), которые были изменены в 2023 г. Внутри таковой программы предложена новая реформа стратегического планирования, как средство укрепления имиджа исполнительной власти. Вице-премьер Чернышенко ещё более раздвинул горизонт «Инициатив...», призвав к созданию, опять новой, госпрограммы научно-технического развития с финансированием в 1 трилл. рублей.

А. Белоусов в сентябре 2021г. объявил о перезапуске российского инвестиционного цикла (правительство утверждает «дорожную карту» трансформации регулятивных изменений и введения инструментов типовых проектных решений) в виде 37 мер по снижению сроков и затрат по возведению промышленных объектов, по крайней мере в 1,5 раза к 2030г.

В 3 квартале 2021 нормотворческая деятельность правительства и ведомств усиливается. Утверждается реализация «Стратегических инициатив» по 42 проектам (частично из ФНБ), в среднесрочном плане которые дадут прибавку 0,3 ВВП уже с 2023 г. что не выполнено и в 2024 г. 29 из них получили ранг новых Федеральных проектов, а 10 – частью Национальных проектов. Как заявил Мишустин будет использоваться «клиентоцентричный» подход (аналог опыта МФЦ) с еженедельным контролем изменений, что позволит дать быстрые результаты, которые «воодушевят» социально-экономическое развитие. Условно, инициативы должны выстроить надёжные траектории для реализации 5 национальных целей с оглядкой на мировые ЦУР и глобальной неопределённости. Обновлён «Единый план по достижению Национальных целей развития РФ»: создаётся управленческая конструкция (иногда применявшаяся ранее, но не постоянно) «план + инициативы + национальные проекты, т.к. по мнению разработчиков, большие цели уязвимы, и можно попасть в «плановую ловушку». Также правительство разработало многоуровневую систему поддержки «сквозных» проектов по управленческим решениям Минцифры: в ведомстве создаются 11 центров компетенций и одобряются методологические рекомендации.

С 24.02.22г. национальная экономика вступила в новый период существования. На состоявшемся в мае 2022г. заседании Совета по Национальным проектам было констатировано, что радикальных изменений ни в плановых показателях, ни в их финансировании в 203-2025 годах не будет. М. Мишустин подчеркнул, что проекты являются долгосрочными инструментами реализации национальных целей. В.В. Путин на заседании Госсовета (июль 2022г.) обратил внимание на слабые результаты технологического развития в рамках «сквозных» проектов и рекомендовал пересмотреть сроки внедрения И, Io вещей, больших данных и квантовых технологий, раскритиковал «Ростех» за слабое внедрение 5 «G»

и призвал пересмотреть стратегические документы по цифровому развитию (одобренные им в 2021 г.). А. Белоусов выступил с предложением о новой редакции концепции технологического развития до 2030 г. и для этого создать должности заместителей министров по научно-технологической трансформации (аналог заместителей по цифровому развитию).

В октябре 2022 г. были официально опубликованы поручения Президента по итогам Совета стратегического развития и Национальным проектам, основная идея которых заключалась в закреплении и переносе «цифрового успеха» в сфере госуслуг на технологическое развитие РФ. Правительство обязалось усилиями МЭР и МПТ активизировать реализацию Национального проекта по росту производительности труда. Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию Национальных проектов по данным Министерства финансов на 1.08.2022 г. варьировалось от 25,5 до 76%.

В январе – феврале 2023 г. правительство отмечало, что нет конкретного выполнения «сквозных» проектов в строительстве, аграрной сфере, технологического предпринимательства, рекомендуя ускорить стратегические инициативы, простимулировав средствами из ФНБ. Создаётся новый проект по субсидированию технопарков производства электроники и стартапов в университетах (в мире на них приходится 25%, в России – 3%). Аппарат правительства признал, что КНД была чрезмерно избыточной (создано 43 отраслевые рабочие группы, пересмотрено 300 тыс. требований с документооборотом в 1,7 млн. стр. в год).

В феврале 2023 г. правительство открыло серию «стратегических сессий», на которых будет оцениваться развитие экономики в сложившихся новых внешних и внутренних условиях. Первая такая сессия была посвящена итогам 2022 года в части реализации нацпроектов и госпрограмм. По словам премьер-министра Михаила Мишустина на властном экономическом уровне нет понимания критериев приоритетов и обеспечения координации в планировании реализации Национальных проектов [6]. Возникает ловушка «второго лучшего», якобы управленческий эффект достигается в ручном режиме.

В апреле 2023 г. премьер-министр Михаил Мишустин представил Госдуме отчет о деятельности правительства в 2022 году и подчеркнул, что он был годом «сложного адаптационного периода, пересборки хозяйственных связей» — в рамках этих процессов правительство «системно выстроило свою деятельность» на основе 12 среднесрочных приоритетов. Также продолжится «линия» по обеспечению технологического суверенитета, к целям правительства добавляется достижение финансового суверенитета. В мае 2023 г. правительством была утверждена Концепция технологического развития до 2030 г. (инициатор – А. Белоусов), в преамбуле которой указывалось, что впервые за 25 лет у нас появляется самостоятельный предмет технологической политики, национальный контроль за устойчивым развитием производственных систем.

В августе 2023 г. на экстренном заседании Президентского Совета по стратегическому развитию и национальным проектам на фоне финансовой нестабильности, ослабления рубля и усиления инфляции В. В. Путин призвал вер-

нуться к социальной повестке национальных целей и, пока в качестве паллиатива, рассмотреть пилотный проект в виде единой системы социальной и медицинской помощи женщинам до 2024 г.

Наработки правительства в области стратегического планирования нашли своё отражение в Послании Президента Федеральному Собранию 29.02. 2024 г и Указе «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». В обозначенных 7 целях Национальные Проекты представлены как ядро развития, а не проекты отдельных ведомств, должны быть системными, подлежащие корректировке в соответствии с задачами, согласованы с приоритетами национальной безопасности и экономическим, технологическим и инновационным суверенитетами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Глазьев С. Ю. Ивантер В. В, Макаров В. А. Некипелов, Татаркин А. И., Гринберг Р. С. и др. О стратегии развития экономики России // ЭНСР. 2011. № 3. Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2000. № 2. Братченко С. А. Несогласованность целей в государственном управлении // ВИЭ РАН. 2023. № 6.
2. Федеральный закон о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 13.07.2024. Справочно-правовая система «Консультант Плюс». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_480723/?ysclid=m3wx6p3vq1184282661 (дата обращения: 18.09.2024).
3. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030года». [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_216629/?ysclid=m3wxwxy7zq875099392 (дата обращения: 18.09.2024).
4. Официальный сайт Президента России. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года" Москва, 21 июля 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726> (дата обращения: 15.09.2024).
5. Официальный сайт Президента России. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации" Москва. 2 июля 2021года. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046> (дата обращения: 28.09.2024).
6. Официальный сайт Счетной палаты. Отчёт Счётной палаты «О ходе исполнения мероприятий национальных проектов: текущее состояние, проблемы, сроки реализации». 22 марта 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: https://ach.gov.ru/reports/report_2023 (дата обращения: 25.09.2024).
7. Максимов В. А. Цифровая экономика и экономическая безопасность: социально-политический аспект // Дыльновские чтения. Общество и личность в условиях информационно-цифровых трендов. 2019.