

РИСКИ МЕХАНИЗМОВ РЕГУЛЯТИВНОГО ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В 2024-2025 ГОДАХ

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, процессного 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.

С начала 2000-х годов в России разрабатывали различные концепции и программы стратегического развития страны. Первым инструментом комплексного решения целевых задач стали федеральные целевые программы (ФЦП), их начали принимать с 2002 года. Их исполнение было рассчитано на 3 этапа – до 2012г. в общем запланированном количестве – 47. Показатели, критерии и горизонты реализации не были чётко определены, цели предполагались «от достигнутого» уровня, реанимируя базовые посылы советского периода планирования. На долгосрочные цели были ориентированы 27 государственных программ. Механизмом координации являлся процессный подход, который постепенно стал заменяться программным, затем проектным (стал основным с 2019г.) в сочетании с риск-ориентированным подходом.

Первоначально изменения в нормотворческой деятельности в сфере национального проектирования заключались в Реформе контрольно-надзорной деятельности (КНД), т.к. накопились несоответствия в трактовках законодательных актов, им применимости современности, несогласованности в действиях отдельных ведомств, иерархией интересов и неправильной оценке глобальных вызовов и ситуативных шоках. Терминология указов, постановлений, программ и проектов была однотипной, упрощённой содержательно, аналитически не всегда корректной и качественной.

5 сентября 2005 года Путин на расширенном совещании с членами правительства, руководством Федерального собрания РФ и членами президиума Госсовета объявил о начале реализации в РФ приоритетных национальных проектов и программ, включённых в них. Они подразделялись на 8 блоков, в которых выделены 40 направлений. Цель этих программ заключалась в концентрации бюджетных и административных ресурсов по главным направлениям социально-экономического развития РФ, что должно было привести к повышению качества жизни граждан России. С 1 января 2006 года в России началась реализация четырех нацпроектов: "Здоровье", "Доступное и комфортное жилье - гражданам России", "Образование" и "Развитие агропромышленного комплекса (АПК)". Сердцевиной приоритетов была «Реформа КНД», усиливающая роль госаппарата как регулирующего органа.

В 2008 году правительство объявило о сокращении госинвестиций на 15%, в том же году начался перевод нацпроектов в госпрограммы, а затем – на региональный уровень. Отдельные проекты финансируются через несколько десятков федеральных целевых программ (ФЦП), реализация которых неоднократно подвергалась критике. По итогам года только 9 из 46 ФЦП были признаны успешными. В 2012 году неэффективными были признаны четыре программы; в 2013 году премьер Дмитрий Медведев поручил отказаться от неэффективных ФЦП, перенаправив их средства "на что-то более полезное".

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 же 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 2012г. 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 19.12.2012г.), подразумевавшего изменения национальной политики в области научно-технологического развития, социально-экономического развития и инновационного развития. Новым было обязательство о ежегодном послании Президента Федеральному Собранию с выделением стратегических целей и приоритетов (что особенно ёмко прозвучало в 2024 г.). Выделены положения об обосновании основных реформ (термин с 2002-2020гг. 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 2024г [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, прогнозные оценки и горизонты реализации. Перечень ГП впечатляет: начиная с 2011г. (ГП «Доступная среда») по 2024г. 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 -2024гг.) все старые ГП, ФП и ППП должны были органично войти в Национальные Проекты, реализация которых рассчитана до 2024г (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.

По итогам 2019 года практически все нацпроекты по срокам не реализованы, по некоторым освоение средств - минимальное (Ростуризм -16%, Минцифра – 20%). 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. Отмечалось, 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 2016-2018гг. не синхронизировалось с бюджетным циклом[3].

В июне 2020г. в связи с COVID начинается секвестр национальных проектов снижены целевые показатели, предложены новые инфраструктурные проекты (в основном, скорректированные действующие госпрограммы, не стыкующиеся, как было отмечено, в начале 2020г. с нацпроектами) без расшифровки и

перечня.

В июле 2021 г. 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 2023г. Внутри таковой программы предложена новая реформа стратегического планирования, как средство укрепления имиджа исполнительной власти.

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 2023г. что не выполнено и в 2024г. 29 из них получили ранг новых Федеральных проектов, а 10 – частью Национальных проектов. 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.

В. В. Путин на заседании Госсовета (июль 2022г.) обратил внимание на слабые результаты технологического развития в рамках «сквозных» проектов и рекомендовал пересмотреть сроки внедрения. А. Белоусов выступил с предложением о новой редакции концепции технологического развития до 2030г. и для этого создать должности заместителей министров по научно-технологической трансформации (аналог заместителей по цифровому развитию). В октябре 2022г. 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 1.08.2022г. варьировалось от 25,5 до 76%.

В январе – феврале 2023г. правительство отмечало, что нет конкретного выполнения «сквозных» проектов в строительстве, аграрной сфере, технологического предпринимательства, рекомендуя ускорить стратегические инициативы, простимулировав средствами из ФНБ. Аппарат правительства признал, что КНД была чрезмерно избыточной (создано 43 отраслевые рабочие группы, рассмотрено 300 тыс. требований с документооборотом в 1,7 млн. стр. в год). 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. Поэтому

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 2023г. правительством была утверждена Концепция технологического развития до 2030 г. [4]

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» [5]. 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 (табл.).

Национальные проекты и Федеральные проекты

Национальные проекты (программы)	Федеральные проекты, принятые в рамках национальных проектов (кол)
Демография	5
Здравоохранение	8
Образование	7
Жилье и городская среда	5
Экология	10
Безопасные и качественные автомобильные дороги	6
Производительность труда	2
Наука и университеты	5
Цифровая экономика	9
Культура	3
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	4
Международная кооперация и экспорт	3
Туризм и индустрия гостеприимства	3
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	13
Комплексная программа "Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2030 года"	6

Источник: составлено автором

Определились следующие национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года:

- а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) экологическое благополучие;
- д) устойчивая и динамичная экономика;
- е) технологическое лидерство;
- ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

В рамках Приоритетных программ и проектов в 2024-2025гг. продолжалась Реформа КНД, резко раскритикованная Президентом, правительством и Счётной палатой. Продолжали действовать Сквозные проекты – добавлено до 12 с 10. Введены Цифровые инициативы в количестве 7. Были пересмотрены и концептуально изменены большинство ведомственных программ развития. Формально был запущен законопроект о единой государственной информационной системе (ГИС), как инструмента быстрого «бюрократического» согласования документов внутри правительства. Вице-премьер В. Григоренко представил её окончательную редакцию Президенту РФ через год – в октябре 2025г. Перечень социально-экономических инициатив развития РФ до 2030г. сокращён с 42 до 40. К февралю 2025г. были утверждены паспорта Национальных проектов. Администрация президента выдвинула идею «социологического» КРІ оценки реализации национальных проектов.

В 2025 г. утверждена новая «Стратегия развития государственной статистики РФ до 2030г.», позволяющая снять противоречия в управлении запросами данных и вводить в аналитику качественные показатели. В рамках административной реформы (терминология В. Григоренко) необходимо ввести механизмы платформенной экономики для государственного регулирования рынков. Вместо бывшего национального проекта «Цифровая экономика» создан проект «Экономика данных и цифровая трансформация», который включил в себя 40 приоритетных цифровых инициатив. Он предусматривает обязательное применение проектного метода в госуправлении на основе искусственного интеллекта и доведения числа ai- решений с 3 до 24.

В заключении, следует отметить, что нормотворческая деятельность в области регулирования становится несколько избыточной, принятие решений хозяйственными субъектами затруднено поставленными противоречивыми целями, не совсем корректной постановкой задач, слабой обратной связью и, подчас, отсутствием необходимого понимания и компетенций. В докладе Счётной палаты указывалось, что система стратегического планирования в РФ излишне разрознена, цели властей не увязаны между собой и требованиями президента и правительства, не стыкуются с проектами, не до конца выстроен механизм контроля и оценки эффективности госпрограмм; констатировала, что должен произойти ранее декларированный переход на риск-ориентированный метод в ходе полной цифровизации госуправления [6].

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.
2. Ленчук Е. Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2000. № 2. Братченко С. А. Несо согласованность целей в государственном управлении // ВИЭ РАН. 2023. №6
3. Максимов В. А. Цифровая экономика и экономическая безопасность: социально-политический аспект // Дыльновские чтения. Общество и личность в условиях информационно-цифровых трендов. 2019.
4. Отчёт Счётной палаты «О ходе исполнения мероприятий национальных проектов: текущее состояние, проблемы, сроки реализации». 22 марта 2023 г. Комитет совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. [Электронный ресурс]. URL: http://budget.council.gov.ru/activity/activities/round_tables/143560/ (дата обращения: 10.09.2025).
5. 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/ (дата обращения: 18.09.2025).
6. Президент России. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/73986> (дата обращения: 18.09.2025).
7. Минфин России. Оперативный доклад об исполнении федерального бюджета за январь – июнь 2025 года. М. Бюллетень Счётной палаты. 2025. № 3. [Электронный ресурс]. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=39806 (дата обращения: 18.09.2025).