

УДК 338.2

**«Программные» указы 2012–2020 гг. Президента РФ
как источник формирования планов и программ социально-экономического
развития страны в краткосрочной перспективе**



Шлычков В.В.

Доктор экономических наук, профессор,
главный редактор Рецензируемого федерального
научно-практического и аналитического журнала
«Вестник экономики, права и социологии» (Казань)

В единой системе государственного управления современной России отсутствует федеральный орган отвечающий за прогнозирование и комплексное планирование социально-экономического развития страны и данная функция распределена между отдельными ведомствами, министерствами и субъектами РФ. В то же время, в последние годы сформировалась практика разработки краткосрочных планов развития на основе целей, сформулированных в «программных» указах вновь избранного главы государства, определяющих вектор социально-экономического развития на период его полномочий. При этом в основу планирования закладываются запросы основной части избирателей, высказанные ими в ходе прошедшей выборной кампании Президента РФ, а также положения избирательной программы выбранного кандидата. Этот механизм трансформации народного волеизъявления в нормативно-правовые акты на сегодняшний день заместил практику формирования планов краткосрочного развития, основанных на решениях очередных съездов КПСС и нуждается в научном анализе и объективной оценке, что и явилось целью и задачей данной статьи. Раскрытие заявленной темы позволит определить основные принципы и алгоритмы работы указанного выше механизма и повысить качество и актуальность процесса формирования федеральных программ, а также максимально гармонизировать общественные запросы с действиями государственного аппарата управления. Применяя факторный анализ, экономико-математические и статистические методы, автор анализирует ход исполнения «программных» указов Президента РФ 2012–2020 гг. и достигнутые отдельные показатели. В статье также обосновывается положительная роль «программных» указов на процессы планирования и социально-экономического развития России.

Ключевые слова: «майские указы», социально-экономическое развитие, показатели роста, вектор развития, цели развития

Провозглашенный в 1991 г. Россией курс на создание на фундаменте РСФСР самостоятельного и независимого демократического государства предполагал не только отказ от административной и переход к рыночной экономике, но развитие институтов демократии и формирование многопартийной политической системы. В условиях реальной

конкуренции политических агентов в борьбе за голоса избирателей выборы органов государственной муниципальной власти обновленной России, а не решения очередного съезда КПСС стали оказывать и начали постепенно усиливать свое влияние на формирование проводимой государством социально-экономической политики, фактически трансфор-

мировавшись в механизм фиксации волеизъявления российского народа по ключевым проблемам общественного развития через поддержку программ соперничающих между собой политических партий или отдельных кандидатов, претендующих на избрание в органы федеральной и регионально-муниципальной власти. И прежде всего это относится к выборам на пост Президента РФ, конституционные полномочия которого в значительной мере позволяют определять вектор социально-экономического развития страны и власть которого увенчивает единую систему государственно-муниципального управления современной России.

В тоже время параллельно, по мере формирования и развития российской государственности и обновленной политической системы начали развиваться и новые виды коммуникаций власти и населения, являющиеся по своей сути своеобразными формами общественного договора, в рамках которого каждая из сторон декларирует свои стратегические планы и гарантирует их выполнение как минимум в пределах текущего политического цикла. То есть претендующий на избрание политической субъект заявляет о намерении последовательно реализовывать обозначенную в избирательной программе социально-экономическую политику в течение срока своих полномочий, а поддержавшее его большинство граждан, в свою очередь, обеспечивает всестороннюю общественную поддержку этому процессу. И именно к подобного рода новым практикам, на взгляд автора, можно отнести сформировавшуюся традицию опубликования сразу после инаугурации вновь избранного Президента РФ пакета программных указов, в которых определяются приоритеты и основные направления деятельности Президента и Правительства РФ на период полномочий первого, а также фиксируются отдельные целевые показатели развития страны на краткосрочную перспективу.

«Майские указы» 2012 – первый шаг на пути создания механизма согласования сформированного общественного запроса на корректировку вектора социально-экономического развития России с кратко- и среднесрочными государственными программами развития

Вступивший в 2012 г. в должность Президента РФ Владимир Путин, заручившись голосами 63,6 % россиян, впервые в современной истории России трансформировал поддержанную большинством населения свою предвыборную программу в систему государственно-правовых актов, подписав 11 программных указов и 218 поручений Правительству РФ [1], в которых сформулировал основные приоритеты развития страны на ближайшие годы в вопросах государственной экономической и социальной политики, здравоохранения, образования и науки, жилищной политики и проблемах ЖКХ, реформирования Вооружённых Сил и внешнеполитической

деятельности, а также установил целевые показатели уровня зарплат бюджетников и состояния предпринимательского климата в регионах. И именно введение в действие прописанных в этих указах положений потребовало корректировки текущих и перспективных планов социально-экономического развития страны и стали ориентирами в работе органов исполнительной власти всех уровней и финансово-хозяйственной деятельности российских экономических агентов на период до 2020 г., которые должны были, в частности, обеспечить:

- рост в 1,5 раза реальной зарплаты и производительности труда;
- создание 25 млн высокопроизводительных рабочих мест, где зарплата выше средней по отрасли;
- переоснащение армии новейшими видами вооружений на 70 %;
- достижение 20-го места в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса;
- рост ожидаемой продолжительности жизни в стране к тому же сроку до 74 лет;
- увеличение объема инвестиций в основной капитал не менее чем на 27 % валового внутреннего продукта (ВВП);
- рост продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей экономики в ВВП в 1,3 раза относительно уровня 2011 г.;
- увеличение доли публикаций российских ученых в иностранных научных изданиях до 2,44 % [2].

Для осуществления надзора за ходом выполнения указов 11 июля 2012 г. была образована Комиссия по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации во главе с Президентом РФ, которая совместно с Контрольным управлением его Администрации и региональными органами исполнительной власти стала контролировать их исполнение всеми задействованными субъектами. Кроме того, независимый общественный надзор за деятельностью привлеченных к реализации национальных проектов экономических агентов и органов государственной власти, на регулярной основе стал проводить Центр по независимому мониторингу исполнения указов президента «Народная экспертиза», созданный при Общероссийском народном фронте.

При этом по предварительным подсчетам Министерства финансов РФ, на исполнение указов планировалось направить из бюджета более чем 2 трлн руб., однако фактически объём федеральных дотаций по майским указам в 2014 г. составил 120 млрд руб. и 80 млрд руб. в 2015 г. [3].

Давая оценку выполнения указов 2012 г., можно констатировать, что были достигнуты следующие результаты:

- ожидаемая продолжительность жизни в России в 2017 г. составила 72,68 года, при 70,5 лет в 2012 г. и целевом показателе в 2018 г. – 74 года;

– средняя номинальная начисленная заработная плата в России на начало 2018 г. 40 тыс. 443 руб., при 26 тыс. 629 руб. в 2012 г. (+51,8%). Однако необходимо иметь в виду, что реальная заработная плата выросла в последнем отчетном 2016 г. по сравнению с 2011 г. только на 5,4 % вместо целевых 50 %;

– рост производительности труда по сравнению с 2011 г. в 2016 г. составил 3,7 % при целевом показателе – 50 %;

– продукция высокотехнологичных и наукоемких отраслей ВВП в 2017 г. достигла 21,7 % при запланированных параметрах в 30 %;

– количество высокопроизводительных рабочих мест в 2017 г. – 17,6 млн при целевом показателе 25 млн к 2020 г. [4];

– доля российских научных публикаций в международных научных журналах выросла с 2,08 % в 2010 г. до 2,45 % в 2016 г., превысив плановый показатель в 2,44 %;

– в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса России в 2017 г. было отведено 35-е место, при 120 месте в 2012 г. и целевом показателе в 2018 г. на уровне 20-ого места [5].

Само Правительство РФ по окончании своих полномочий в 2017 г. отчиталось о выполнении указов от 2012 г. (получивших в обществе и СМИ наименование «майских») на 91,7 % [6], что можно было бы в принципе признать относительно хорошим результатом. Однако беспристрастные статистические данные говорят о том, что большинство заявленных целей все же так и не были достигнуты, «недобранные» и «усредненные» 8,3 % сыграли негативную роль для значительного числа национальных проектов, фактически зафиксировав срыв их полного исполнения. При этом, начиная с 2013 г., вообще начался процесс замедления экономического роста, в последствие отягощенный издержками мирового нефтяного кризиса 2014 г. и введением коллективным Западом первых масштабных антироссийских экономических санкций в связи с вхождением Крыма и Севастополя в состав России в качестве субъектов Федерации. Но несмотря на указанные выше недочеты, майские указы 2012 г., безусловно, оказали положительное воздействие на протекающие в российском обществе социально-экономические процессы и создали прецедент конвертации сформировавшегося в обществе запроса на корректировку реализуемой текущей государственной социально-экономической политики в конкретные и системные нормативно-правовые решения власти, влекущие за собой изменения вектора этой политики и смену приоритетов развития.

Указ от 7.05.2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» как продолжение процесса преобразования народного волеизъявления

в реализуемые государственные программы и проекты социально-экономического развития

В развитие формирующейся традиции корректировки проводимого социально-экономического курса с учетом итогов прошедшей избирательной компании сразу после избрания В.В. Путина на четвертый президентский срок 7 мая 2018 г. им был подписан Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [7], который обозначил 9 общенациональных целей:

– обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

– повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;

– обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

– снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

– улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;

– ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;

– обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

– вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;

– создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Для их достижения были определены следующие показатели:

• увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;

• увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7;

• увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, а также увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом

Достигнуть их планировалось, реализуя национальные проекты по следующим направлениям:

• демография;

• здравоохранение;

• образование;

• жилье и городская среда;

• экология;

• безопасные и качественные автомобильные дороги;

- производительность труда и поддержка занятости;
- наука;
- цифровая экономика;
- культура;
- малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- международная кооперация и экспорт.

При этом общий объем бюджетного финансирования национальных проектов за шесть лет должен был составить 25,7 трлн руб. [8]. В целях сокращения образующегося в связи с этим бюджетного дефицита власти России пошли на непопулярную меру – увеличение НДС с 18 до 20 %.

Указ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» как основание для корректировки государственной социально-экономической политики

Однако стремительно начавшаяся мировая эпидемия COVID-2019 потребовала изменения горизонтов планирования, безотлагательного перераспределения общественных ресурсов и немедленного пересмотра приоритетов. Реализуемые государством антиковидные меры привели к резкому увеличению бюджетных расходов на поддержку региональных бюджетов, национального бизнеса и населения в целом, что в свою очередь спровоцировало пересмотр национальных проектов в части снижения уровня их финансирования и увеличения запланированных сроков реализации. В результате 21 июля 2020 г. Президентом РФ был подписан Указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», который сократил количество национальных целей развития с 9 до 5 (сохранение населения, здоровье и благополучие людей; создание возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация), что позволило в условиях геоэкономической турбулентности учесть опыт реализации Указа № 204 и сконцентрировать усилия на решение хотя и меньшего количества, но при этом ключевых для социально-экономического развития страны задач.

Указом № 474 были сформулированы следующие скорректированные задачи:

– вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования;

– формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся;

– создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на

основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций;

– достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования» [9].

Кроме того, глава государства увеличил горизонт планирования до 2030 г. и изменил установленные в 2012 г. сроки достижения отдельных целей в сторону их увеличения (создание 25 млн рабочих мест должно было быть завершено к 2030 г., увеличение продолжительности жизни до 78 лет должно было быть достигнуто не к 2024 г., а к 2030 г. и т.д.), а задачу вывести Россию «в число пяти крупнейших экономик мира» вообще исключил из актуальной повестки дня, что было мотивировано «неблагоприятной международной экономической конъюнктурой» [10].

В новом нормативном акте главы государства три технологические национальные цели развития, ранее заявленные в майском указе, были трансформированы в единую миссию, сформулированную национальным проектом «Цифровая трансформация», в рамках которого ключевые отрасли экономики и социальной сферы, а также система госуправления должны были добиться «цифровой зрелости». При этом от цели довести до уровня в 50 % количество организаций, осуществляющих технологические инновации, также было решено отказаться. Однако в июльском Указе впервые были установлены новые показатели: по увеличению бюджетных ассигнований в отечественные решения в ИТ-сфере (который необходимо было нарастить в четыре раза по сравнению с показателем 2019 г.), рост инвестиций в основной капитал (плюс 70 % к 2030 г.) и рост экспорта несырьевых и неэнергетических товаров (к 2030 г. так же на 70 %). В то же время новый документ полностью проигнорировал задачу выхода к 2024 г. на 5 % темпы годового прироста производительности труда, что послужило основанием для закрытия соответствующего национального проекта. Наряду с вышеупомянутым Указом № 474 был скорректирован и срок сокращения уровня бедности до 6,5 % от общей численности населения с 2024 г. на 2030 г. Одновременно июльским указом был введен новый целевой показатель по созданию устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, гарантирующей 100 % сортировку и двукратное снижение объема отходов, направляемых на полигоны, а запланированная ранее задача введение новых производственных мощностей, способных уже 2024 г. сортировать до 60 % образующихся отходов, была повышена до уровня в 80 %.

Выводы:

1. За последние десятилетия по мере укрепления российской государственности и модернизации

политической системы демократический процесс выборов органов государственно-муниципальной власти России постоянно усиливает свое влияние на формирование и дальнейшую реализацию социально-экономического курса страны в краткосрочной перспективе.

2. За истекшие годы мы наблюдаем создание и поэтапную настройку работы механизма согласования обозначенных в ходе избирательных компаний и актуальных в конкретный исторический период интересов большинства российского общества с принимаемыми в последствии поддержанной им властью нормативно-правовыми актами и управленческими решениями, имеющими кратко- и среднесрочный периоды планирования.

3. Наибольшее воздействие на реализуемую российскую социально-экономическую политику оказывают выборы Президента РФ, конституционные полномочия которого позволяют в значительной степени определять вектор и приоритеты процесса развития страны в краткосрочной перспективе. И именно сформулированные в «программных» указах Президента РФ положения на сегодня фактически стали ориентирами в деятельности органов власти и хозяйствующих субъектов.

4. Сформировавшаяся практика опубликования Указов вновь избранного Президента РФ, определяющих перспективы социально-экономического развития с учетом выявленных в ходе прошедшей избирательной компании актуальных запросов большинства россиян, позволяет, с одной стороны, максимально учитывать реальные общественные настроения, а с другой – является законным основанием для необходимых и неизбежных в условиях усиления геополитической и геоэкономической турбулентностей корректировок государственной политики, легитимируя эти изменения волеизъявлением избирателей и количеством отданных за избранную власть голосов граждан страны.

5. Традиция «майских указов» фактически пришла на смену советскому опыту формирования пятилетних планов социально-экономического развития, исходя из решений очередного съезда КПСС, являвшихся в силу ст. 6 Конституции СССР обязательными для исполнения всеми органами власти и управления. Однако сложившаяся на сегодня практика имеет принципиальное отличие, заключающееся в том, что она учитывает запросы как минимум большинства населения страны, а не позицию незначительной его части, являющихся членами той или иной политической партии.

6. Необходимо отметить, что «ажиотаж» первых лет, возникший сразу после опубликования Указов 2012 г., в российском информационном пространстве с 2017 г. начал постепенно затухать и федеральные СМИ сократили количество публикаций на данную тему, что объясняется не только смещени-

ем актуальной повестки на COVID-2019 и проблемы СВО, но и неудачами практической реализации «майских» и последовавших за ними аналогичных указов Президента РФ. В настоящее время невозможно найти сводного отчета Правительства РФ, позволяющего дать комплексную оценку хода выполнения программных указов 2018 г. и 2020 г., и в официальных документах фигурируют только отдельные и, как правило, «положительные» показатели, что говорит о желании власти отвлечь внимание общества от существующих проблем и неудач процесса достижения заявленных целей.

7. На сегодня именно «программные» указы вновь избранного Президента РФ являются главным нормативно-правовым источником формирования и корректировки социально-экономической политики на краткосрочную перспективу, а также большинства реализуемых программ и планов развития.

Литература:

1. Сайт Президента России. – URL: <http://kremlin.ru/>
2. О мерах по увеличению доли высокотехнологичной и наукоёмкой продукции в валовом внутреннем продукте. – URL: <http://government.ru/orders/selection/406/30532/>
3. Черных А., Вислогузов В., Бурлакова Д., Бутрин Д., Баданов Р. Не май месяц. – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2613180>
4. Прирост высокопроизводительных рабочих мест по субъектам Российской Федерации. – URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Pr_vprm_2012-2023.xlsx
5. Шарифулин В. Майские указы. Досье. – URL: <https://tass.ru/info/5182355>
6. О ходе выполнения указов Президента России от 7 мая 2012 года №596-606. – URL: <http://government.ru/orders/selection/406/>
7. Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СПС Гарант.
8. Указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728>
9. Бюджет // Министерство финансов РФ. – URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/budget/>
10. Песков объяснил корректировку национальных целей развития РФ неблагоприятной конъюнктурой. – URL: <https://tass.ru/nacionalnyeproekty/9014561>

The «Program» Decrees of 2012–2020. The President of the Russian Federation as a Source of Forming Plans and Programs for the Socio-Economic Development of the Country in the Short Term

Shlychkov V.V.

The Review of Economy, the Law and Sociology (Kazan)

In the unified system of public administration of modern Russia, there is no federal body responsible for forecasting and integrated planning of the socio-economic development of the country and this function is distributed among individual departments, ministries and subjects of the Russian Federation. At the same time, in recent years, the practice of developing short-term development plans based on the goals formulated in the "program" decrees of the newly elected head of state, defining the vector of socio-economic development for the period of his powers, has been formed. At the same time, the planning is based on the requests of the majority of voters expressed by them during the last election campaign of the President of the Russian Federation, as well as the provisions of the electoral program of the selected candidate. This mechanism of transformation of the people's will into normative legal acts has today replaced the practice of forming short-term development plans based on the decisions of the regular congresses of the CPSU and needs scientific analysis and objective assessment, which was the purpose and objective of this article. The disclosure of the stated topic will make it possible to determine the basic principles and algorithms of the above-mentioned mechanism and improve the quality and relevance of the process of forming federal programs, as well as maximally harmonize public requests with the actions of the state administration apparatus. Using factor analysis, economic, mathematical and statistical methods, the author analyzes the course of execution of the "program" decrees of the President of the Russian Federation 2012–2020 and the individual indicators achieved. The article also substantiates the positive role of "programmatically" decrees on the processes of planning and socio-economic development of Russia.

Key words: "May decrees", socio-economic development, growth indicators, development vector, development goals

