



2020

Дайджест  
мониторинга  
национальных  
целей. Июль

Июль, 2020

# Оглавление

Введение.....	4
Национальные цели.....	8
1. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей.....	8
2. Возможности для самореализации и развития талантов.....	17
3. Комфортная и безопасная среда для жизни.....	23
4. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.....	34
5. Цифровая трансформация.....	43

Счетная палата Российской Федерации осуществляет постоянный мониторинг достижения национальных целей и реализации национальных проектов:

- отслеживается уровень достижения показателей на информационной панели <https://ng.ach.gov.ru/> и публикуется ежемесячно Дайджест мониторинга национальных целей;
- проведено экспертно-аналитическое мероприятие по оценке достижения национальных целей развития по снижению бедности и росту реальных доходов населения до 2024 года;
- проводятся экспертно-аналитические мероприятия по мониторингу хода реализации мероприятий национальных проектов (опубликованы промежуточные результаты анализа Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 265 (специальный выпуск) <https://ach.gov.ru/statements/9645>, итоговые результаты проходят рассмотрение на заседаниях Коллегии и готовятся к публикации).

## Введение

21 июля 2020 года Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474), который скорректировал долгосрочные целевые ориентиры, определенные Указом Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204).

Указом № 474 Президент скорректировал перечень национальных целей развития Российской Федерации, а также увеличил горизонт планирования до 2030 года, скорректированы или установлены новые целевые показатели, характеризующие достижение национальных целей развития (далее – целевые показатели). Такой маневр дает возможность Правительству Российской Федерации сфокусироваться на достижении меньшего количества национальных целей в текущих сложных социально-экономических условиях и учесть опыт реализации Указа № 204. Однако в Указе № 474 не в полной мере решена проблема наблюдаемости и прослеживаемости, так целевые показатели не достаточно раскрывают смысл целей и не дают возможность оценить качественные долгосрочные социально-экономические изменения и синергетические социально-экономические эффекты.

Правительству Российской Федерации до 30 октября 2020 года необходимо скорректировать (разработать) при участии Государственного совета Российской Федерации и представить на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам национальные проекты, направленные на достижение скорректированных национальных целей развития, а также Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года».

В последующей работе над реализацией данного поручения Счетная палата Российской Федерации рекомендует Правительству Российской Федерации обратить внимание на решение системных проблем в достижении национальных целей и реализации национальных проектов, о которых указывалось ранее.

В том числе необходимость изменения модели управления, проведения структурных и институциональных реформ, расширения инструментов реализации, разработки дополнительных достаточных мер, вовлечение в работу регионов и установка обоснованных значений целевых показателей для них.

Единый план по достижению национальных целей должен иметь действительно плановый характер – содержать перечень необходимых и достаточных действий для реализации поставленных целей (конкретные мероприятия с указанием сроков их выполнения и ожидаемых результатов), а уже на его основе корректировать национальные проекты.

При корректировке национальных проектов Счетная палата Российской Федерации считает важным обратить внимание на рекомендации, содержащиеся в отчетах об экспертно-аналитических мероприятиях по мониторингу хода реализации мероприятий национальных проектов.

В этом выпуске мы рассказываем, что изменилось в долгосрочной стратегической повестке и даем первичную экспертную оценку произошедшим и предстоящим изменениям.

## Экспертное мнение



### Борис Жихаревич

директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при Леонтьевском центре, директор Консорциума Леонтьевский центр – AV Group, д.э.н.

Как консультант, привлекаемый к разработке стратегических документов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, я могу только приветствовать факт обновления системы национальных целей. Это важные ориентиры для региональных и городских стратегий. При сохранении прежней гуманитарной направленности, некоторые цели стали более реалистичны.

Это правильно, поскольку снизит вероятность применения фальсификаций при попытках отчитаться о достижении заведомо недостижимых целей. К сожалению, не все целевые показатели являются количественными и точно определёнными. Как, например, измерить достижение «цифрой зрелости»? Или «создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций»? Но и количественные показатели не всегда адекватны. «Улучшение качества городской среды в полтора раза» - в среднем по всем городам страны?

Есть и показатели заведомо практически невалидируемые – «увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов». Пожалуй, слишком реалистично – пессимистично выглядит показатель «обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции». Получается, что реального роста доходов нам ждать не приходится – весь номинальный рост будет съеден инфляцией.

Учитывая, что фактически подобные Указы заменили сейчас в России полноценную стратегию развития страны, хотелось бы более точных формулировок.



### Максим Худалов

старший директор – руководитель группы оценки рисков устойчивого развития рейтингового агентства «Акра»

Стратегические задачи, представленные в Указе № 204, подверглись некоторой корректировке с учетом текущих реалий, вызванных карантинными мерами в мире, а также ожесточающимся экономическим противостоянием США и Китая. Последствия этих событий повлияли на динамику цен на основную экспортную продукцию Российской Федерации и как следствие на возможности бюджетного и частного секторов экономики реализовывать поставленные стратегические задачи.

Например, снижение уровня бедности относительно показателя 2017 г. в силу объективных макроэкономических причин сдвинуто на более поздний срок - с 2024 на 2030 г. Данная корректировка носит вынужденный характер, однако она определяется общим характером развития российской и особенно мировой экономики, которая вошла в период рецессии.

Ожидавшееся повышение средней продолжительности жизни до уровня 80 лет к 2030 г., заявленное в Указе №204, в Указе № 474, скорректировано до 78 лет к 2030 г., что представляется более реалистичным на фоне пандемии, которая помимо прямых демографических потерь, привела к дополнительной нагрузке на систему здравоохранения и ухудшению доступности медицинских услуг в целом.

Отдельные цели были даже усилены, например доля систематически занимающихся спортом граждан с 55 процентов к 2024 г. до 70 процентов к 2030 г. В сфере обращения с твердыми коммунальными отходами поставлена крайне амбициозная цель по сортированию 100 процентов отходов и снижению объема отходов, направляемых на переработку в 2 раза. Кроме того, проведена приоритезация национальных целей. Первоочередными стали социальные цели:

- сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- возможности для самореализации и развития талантов;
- комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация.

В целом, порученные Правительству России при участии Государственного Совета РФ мероприятия по корректировке (разработке) национальных проектов и единого плана по достижению национальных целей на 2024 и 2030 гг. при их дополнении экспертной поддержкой и обязательном формировании положительных стимулов для бизнеса, активно участвующего в реализации национальных целей, будут способствовать достижению обновленных целей.

Необходимо учитывать, что в прошлом отмечались несогласованные решения различных министерств и ведомств, которые противоречили друг другу.

Так экологическая политика страны в некоторых частях не согласуется с планами развития нефтегазовой, угольной и энергетических отраслей. Кроме того, активное развитие экономики сталкивается с большим количеством регламентирующей документации, которая не позволяет в сжатые сроки вводить в строй объекты инфраструктуры, которые могли бы ускорить динамику экономической активности. Отмечается низкая доля положительных стимулов для экономических агентов по внедрению наилучших доступных технологий, экологических улучшений и положительных практик в части социальной обеспеченности персонала».

## Национальные цели

### 1. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей

#### Обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации

В Указе № 204 в качестве целевого ориентира было определено обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации.

В Указе № 474 показатель скорректирован. Теперь динамика численности населения Российской Федерации будет оцениваться не только по показателю, характеризующему воспроизводство населения (естественному приросту населения), но и с учетом миграционного прироста.

При этом естественная убыль населения продолжает увеличиваться с 2016 г.: с 2,3 тыс. человек в 2016 году до 316,2 тыс. человек в 2019 году. По оценке Росстата, численность постоянного населения Российской Федерации на 1 июня 2020 г. составила 146,6 млн человек, и с начала года сократилась на 182,9 тыс. человек.

В первые 5 месяцев 2020 года сохранились негативные тенденции в демографии. С начала года численность населения сократилась, естественная убыль населения продолжила увеличиваться и составила - 221,3 тыс. человек.



В основном на показатель повлияла отрицательная динамика рождаемости. В целом по стране число умерших превысило число родившихся в 1,4 раза (в январе-мае 2019 г. - в 1,3 раза).

Миграционный прирост на 17,4% компенсировал естественную убыль населения.

## Естественный прирост (убыль) населения, тыс. человек



Источник данных: Росстат

Уровень достижения показателя «Естественный прирост (убыль) населения, тыс. человек», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

## Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет

Согласно Указу № 474 продолжительность жизни должна возрасти до 78 лет к 2030 году, хотя согласно Указу № 204 это должно было произойти уже к 2024 году, а к 2030 году ожидаемая продолжительность жизни должна была достичь 80 лет.

В целом, несмотря на то, что последние годы наблюдается устойчивый рост и в 2019 году было достигнуто исторический максимум - 73,3 года, продолжительность жизни в России существенно ниже, чем в развитых странах.

## Ожидаемая продолжительность жизни, лет



Источник данных: Росстат

Уровень достижения показателя «Ожидаемая продолжительность жизни, лет», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

## Экспертное мнение



**Анатолий Вишневский**

директор Института демографии НИУ ВШЭ, д.э.н

«В Указе № 204 были определены демографические цели и некоторые ключевые параметры на 2024 и 2030 гг. В Указе № 474 некоторые прежние цели и параметры исключены, достижение других отсрочено.

В Указе № 204 в числе главных целей указывалось увеличение численности населения страны. Для этого надлежало:

**Правительству Российской Федерации обеспечить достижение следующих национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года:**

а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);

**В Указе № 474 в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» эти цели переформулированы следующим образом:**

- обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации;

- повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;

Срок достижения этих целей сдвинут с 2024 на 2030 г.

**Кроме того, в п. 2 Указа № 204 предусматривалось достижение к 2024 г. следующих целевых показателей:**

- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;

- увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7.

Сейчас судьба этих целей не ясна, поскольку Указ № 204 не отменен.

В Указе № 474 в качестве утративших силу названы только пп. 1 и 16 Указа № 204, а упомянутые целевые показатели относятся к п. 2. Все же нельзя не отметить, что уже несколько лет суммарный коэффициент рождаемости не растет, а снижается. Целевой показатель, определенный в майском Указе 2012 г., – 1,75, но после 2015 г. идет его падение, в 2017 г. он опустился ниже 1,7, в 2018 – ниже 1,6. Поэтому в Указе № 204 цель была снижена до 1,7, но и ее достижение проблематично.

Следует отметить, что обозначенная в Указе № 204 цель «обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации» (правильный термин – «естественный прирост») была недостижима даже по формальным основаниям. Естественный прирост населения и суммарный коэффициент рождаемости 1,7 – это взаимоисключающие цели. Устойчивый естественный прирост населения возможен только в случае, если суммарный

коэффициент рождаемости устойчиво держится на уровне не ниже 2,1, а это мало реально не только для России, но для подавляющего большинства развитых стран. Поэтому замена цели «обеспечение устойчивого естественного роста численности населения» на «обеспечение устойчивого роста численности населения» означает просто исправление заведомой ошибки. Другое дело, что остается вопрос о том, за счет чего может расти население России, но этот вопрос в новом Указе не затрагивается.

Второе важное изменение касается изменения сроков достижения целевых показателей ожидаемой продолжительности жизни.

В Указе № 204 было намечено «повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет)».

В Указе № 474 «повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» перенесено на 2030 год, а о ее повышении до 80 лет вообще ничего не говорится.

Корректировка сроков достижения ближайшей стратегической цели (78 лет) безусловно оправдана, поскольку она свидетельствует о более реалистическом подходе к решению поставленных задач. Майский Указ № 204 предполагал переход от исходного уровня (72,7 года) к целевому (78 лет) за 7 лет. Подобный переход в свое время занял в Японии 15 лет, во Франции – 22 года, в США – 31 год. Тенденции смертности в России не таковы, чтобы можно было ожидать рекордно быстрого роста ожидаемой продолжительности жизни, предусмотренного Указом № 204. Новые сроки более правдоподобны.

В то же время следует иметь в виду, что ускорение роста продолжительности жизни россиян или, по крайней мере, недопущение его замедления необходимо, потому что отставание России по продолжительности жизни от других стран очень велико. В 2018 г. по ожидаемой продолжительности жизни мужчин Россия находилась на уровне Швеции 1946 г., Франции и Японии 1966 г., США – 1974 г. Принятие более реалистических целевых показателей не должно сопровождаться сокращением финансирования, направляемого на их достижение.

Разумеется, переформулирование демографических целей в Указе № 474 требует внесение соответствующих изменений в паспорта национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение».

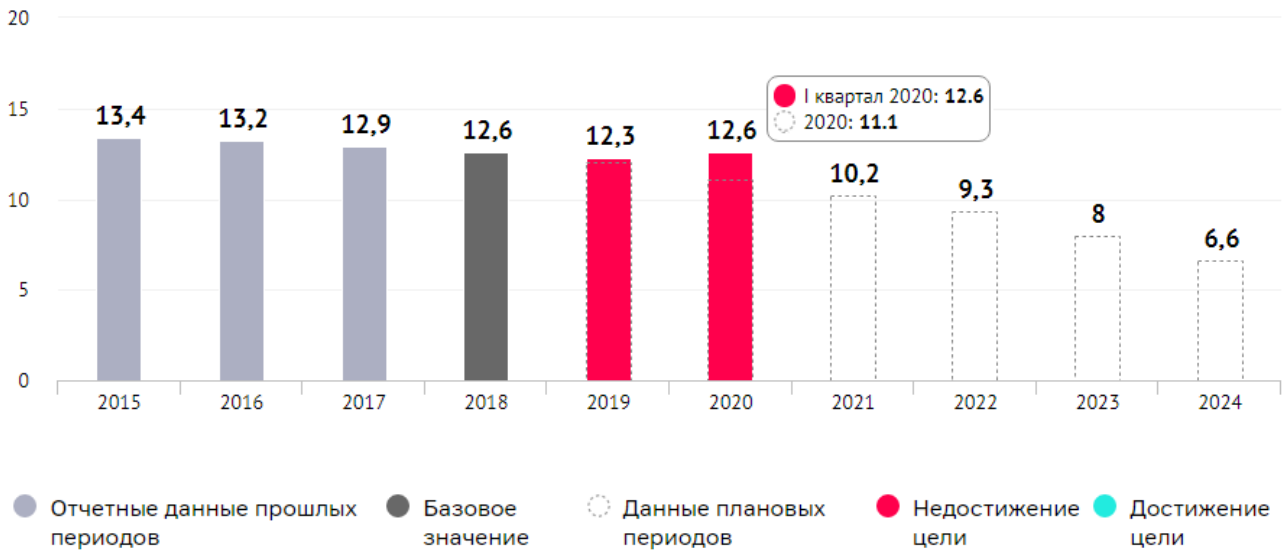
## Снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года

Указом № 204 была установлена цель «снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации к 2024 году». Основным показателем, характеризующим степень достижения поставленной цели, являлся показатель «численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, процентов от общей численности населения». Целевым значением являлось снижение значения данного показателя до 6,6% к 2024 году.

При этом Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденными Правительством Российской Федерации 29 сентября 2018 г. и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года, утвержденным Правительством Российской Федерации от 7 мая 2019 г. № 4043 п-П13, достижение национальной цели по снижению бедности предусматривалось в совокупности с достижением национальной цели «обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции», в рамках единого перечня государственных программ и национальных проектов.

По данным Росстата, в первом квартале 2020 года численность населения с доходами ниже прожиточного минимума в целом по Российской Федерации составила 18,6 млн. человек, или 12,6 % от общей численности населения и по сравнению с аналогичным периодом 2019 года снизилась на 2,3 млн человек. Вместе с тем, по сравнению с 2019 годом уровень бедности увеличился на 0,3% и риски увеличения в связи с ухудшением социально-экономического положения вследствие коронавирусной инфекции и началом влияния ее последствий сохраняются.

## Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, % от общей численности населения



Источник данных: Росстат

Уровень достижения показателя «Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума в процентах от общей численности населения», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

Так, по оценке Росстата, реальные денежные доходы уже во втором квартале 2020 года по сравнению с со вторым кварталом 2019 года снизились на 7,7 %, и в первом полугодии 2020 года по сравнению с первым полугодием 2019 года снизились на 3,1%. Снижение реально располагаемых денежных доходов населения составило соответственно 8,0 % и 3,7 %.

В июне продолжился рост показателя «уровень безработицы». Если в апреле этого года уровень безработицы составил 5,8 %, в мае - 6,1% , то в июне он возрос до 6,2%.

По оперативным данным Роструда по состоянию на 27 июля 2020 года численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, составила 3,2 млн. человек (на 1 июля – около 2,8 млн.человек, на 9 июля – 2,9 млн.человек, на 17 июля – 3,0 млн.человек, на 21 июля – 3,1 млн.человек).

*Справочно: на 1 июля 2020 года численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости более чем в 2,5 раза превышала численность безработных соответствующего периода прошлого года (по данным Росстата численность зарегистрированных безработных на начало июля 2019 года составляла 0,7 млн. человек).*

Исходя из динамики показателя «численность населения с доходами ниже величины прожиточного минимума» (представлена на графике) достижение планового значения 6,45 % по сравнению с показателем 2017 года в 12,9 % перенесено с 2024 года на 2030 год.

Выбор целевого показателя, характеризующего уровень монетарной бедности, в целом является обоснованным. Вместе с тем, Счетная палата Российской Федерации обращает внимание на наличие эффектов, сопутствующих достижению национальной цели, которые не отслеживаются при мониторинге исключительно целевого показателя «численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, процентов от общей численности населения». Среди них можно выделить, к примеру, неравенство в доступе к различным благам среди низкодоходных групп населения. Так, даже при снижении уровня монетарной бедности низкодоходные социальные группы могут оставаться ограничены в доступе к важным благам. В целях мониторинга данных эффектов могут быть использованы индексы, измеряющие многомерную бедность. Мониторинг дополнительных эффектов, сопутствующих достижению национальной цели, не предполагает изменение установленных целевых показателей. Его задачей является дополнение информации для всестороннего анализа процесса достижения национальных целей, а также рисков, связанных с данным процессом.

Необходимо отметить, что снижение бедности прямо зависит от роста доходов граждан, что обусловлено как ростом экономики, так и мерами государственной политики, обладающих влиянием на рост доходов граждан. Таким образом, достижение целевого показателя «снижение уровня бедности в два раза

по сравнению с показателем 2017 года» взаимосвязано с достижением целевых показателей, предусмотренных Указом № 474 в рамках реализации национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство».

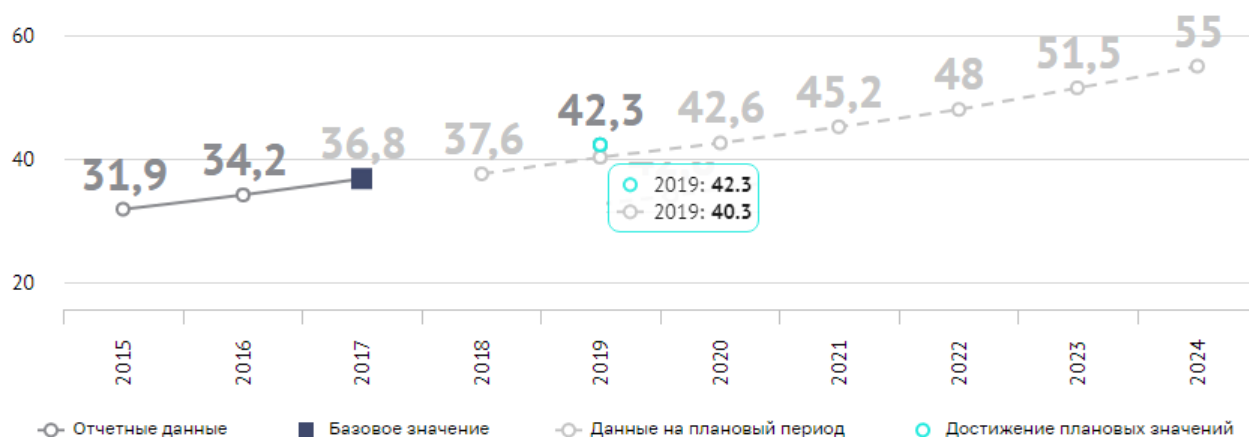
Помимо мер, в целом направленных на рост доходов граждан, снижение бедности подразумевает реализацию мер адресной поддержки малоимущих граждан. Согласно расчетам Счетной палаты Российской Федерации, уровень нацеленности социальных выплат на малоимущих в период с 2014 по 2018 год оставался на невысоком уровне: доля средств социальной поддержки, получаемых малоимущими, в общей стоимости этих средств находилась в разные годы на уровне примерно 22 - 26 %. Таким образом, повышение нацеленности социальных выплат на малоимущих граждан будет способствовать достижению национальных целей, сформулированных в Указе № 474.

*Увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%*

Включение показателя роста доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, является продолжением взятого курса еще с 2008 года. Аналогичный показатель был предусмотрен Стратегией развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 года и Указом № 204 как задачи национального проекта «Демография» («увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом до 55%» к 2024 году). За этот период доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом увеличилась с 15,9 % в 2008 году до 42,3% в 2019 году.



## Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, % от общей численности населения



Источник данных: Росстат

Уровень достижения показателя «Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом в процентах от общей численности населения», установленного Указом № 204 и национальным проектом «Демография»

Учитывая беспрецедентно высокое значение целевого показателя до 70% (каждые двое из трех граждан должны систематически заниматься физической культурой и спортом), несомненно, потребует корректировка национального проекта «Демография» и входящего в него федерального проекта «Спорт – норма жизни».

Также требуется корректировка методики расчета показателя, в которой с одной стороны не исключает двойного учета граждан, занимающихся в нескольких спортивных организациях (секциях), а с другой - не используются данные о гражданах, занимающихся физической культурой и спортом самостоятельно.

## 2. Возможности для самореализации и развития талантов

Установленные Указом № 474 целевые показатели по национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» являются в большей степени приоритизацией и уточнением целей или отдельных показателей федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов «Образование», «Наука» и «Культура»:

### **В сфере образования:**

вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования (показатель «Средневзвешенный результат (место) Российской Федерации в группе международных исследований», цель федеральных проектов «Современная школа» и «Учитель будущего»);

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 (уточнение и приоритезация цели «Обеспечение к 2024 году для детей в возрасте от 5 до 18 лет доступности допобразования (до 80% от общего числа детей федерального проекта «Успех каждого ребенка»);

«создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций» и «увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15%» (конкретизация цели «Воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности. Развитие добровольчества (волонтерства), развитие талантов и способностей у детей и молодежи» федерального проекта «Социальная активность»).

### **В сфере науки:**

обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования

Указом № 204 Правительству Российской Федерации было поручено при разработке национального проекта в сфере науки исходить из того, что в 2024 году необходимо обеспечить присутствие Российской Федерации в числе пяти

ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития.

Данная цель стала основной для НП «Наука» и раскрывалась тремя дополнительными показателями:

- место Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных;
- место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемых приоритетами научно-технологического развития;
- место Российской Федерации по численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира (по данным Организации экономического сотрудничества и развития).

Цель Указа № 474 скорректирована и является более амбициозной, что безусловно, потребует значительного пересмотра национального проекта, его целей, задач и состава мероприятий.

#### **В сфере культуры:**

Национальным проектом «Культура» в действующей редакции предусмотрен целевой показатель: «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры (%)», который рассчитывался к базе 2018 года и учитывал посещения непосредственно организаций культуры (театров, музеев, библиотек, домов культуры и т.д.). При этом новый целевой показатель «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года» значительно шире, чем показатель по посещению организаций культуры. Потребуется разработка методики его расчета.

## Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры, % к предыдущему году



Уровень достижения показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры, % к предыдущему году», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

Утвержденный Правительством Российской Федерации Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года не согласуются между собой в части отнесения НП «Культура» к ключевым инструментам достижения национальных целей.

Счетной палатой Российской Федерации предложено Правительству Российской Федерации при разработке единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года и внесении изменений в ОНДП определить единый подход при отнесении НП «Культура» к ключевым инструментам достижения соответствующих национальных целей с учетом Указа № 474.

## Экспертное мнение



### Виктор Вахштайн

декан факультета социальных наук МВШСЭН, декан  
Философско-социологического факультета Института  
общественных наук РАНХиГС, к.с.н.

Из шести целевых показателей, зафиксированных в Указе № 474, четыре практически дословно дублируют пункты, перечисленные в Указе № 204.

Корректировке подверглась амбициозная цель «Обеспечение присутствия Российской Федерации в числе пяти ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития». Теперь речь идет уже о десяти странах и вне контекста НТР (зато с привязкой к повышению качества высшего образования).

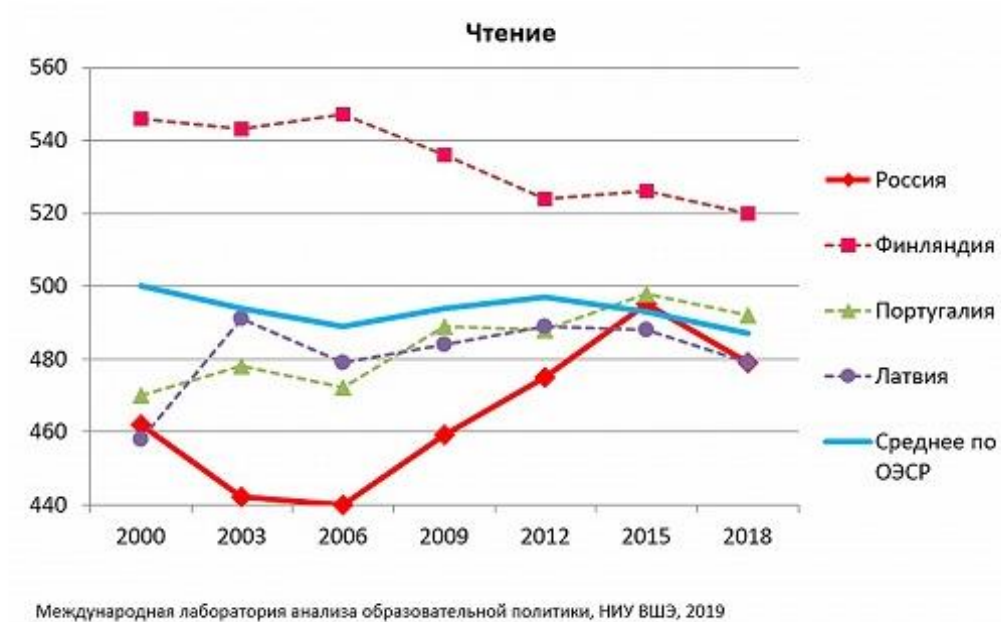
Приоритет вхождения в десятку стран по качеству общего образования сохранился без изменений. К пункту о поддержке волонтерства добавился целевой показатель: увеличение доли граждан, занимающихся добровольческой деятельностью, до 15%. По-настоящему единственно новым пунктом в данном разделе является только «увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 г.». Этого пункта в Указе № 204 не было. Учитывая тот факт, что Указ № 474 призван актуализировать приоритетные задачи стратегического развития РФ в условиях пандемии, остается неясным, как посещение культурных мероприятий в три раза в принципе возможно в условиях частично сохраняющегося карантина. Совершившийся по факту переход культурной жизни в онлайн-формат также слабо учтен в данном разделе.

Однако наиболее проблематичным остается раздел, связанный с общим образованием. Потому что ему адресованы две стратегические инициативы.

С одной стороны: «создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей

народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций». Эта задача отработана в ФЗ «О внесении изменений в ФЗ "Об образовании в РФ" по вопросам воспитания обучающихся». По итогу, данный ФЗ обязует образовательные учреждения к сентябрю подготовить воспитательные рабочие программы и календарные планы и активно переключиться «с обучения на воспитание» уже с начала следующего учебного года.

С другой стороны: «вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования». Главным инструментом сравнительной оценки качества общего образования в странах ОЭСР остается исследование PISA. И по данным этого исследования лучшие результаты российские школьники демонстрировали в начале 2010-х годов. В 2018-м Россия продемонстрировала показатели ниже, чем в 2015-м и ниже, чем в среднем по всем странам ОЭСР. При этом, никаких конкретных управленческих инициатив, нацеленных на решение этой проблемы, с выхода прошлых указов не наблюдалось.



### 3. Комфортная и безопасная среда для жизни

**Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. метров в год**

Указом № 474 расширен горизонт реализации установленной ранее аналогичная национальная цель «Улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. метров в год» до 2030 года. На достижение этой цели была направлена реализация национального проекта «Жилье и городская среда».

Количество семей, улучшивших жилищные условия, млн. человек

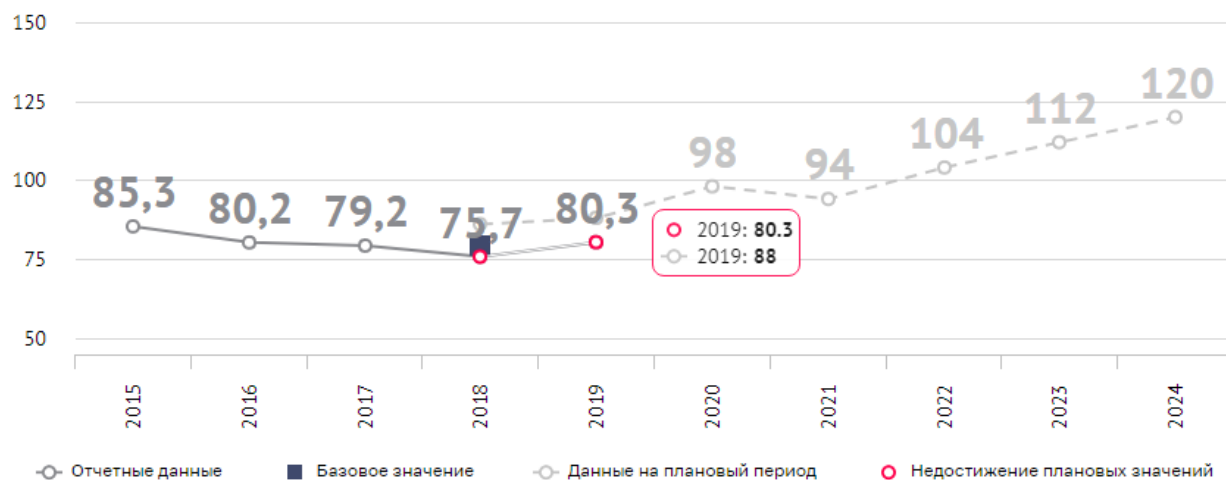


Источник данных: Минстрой России

Уровень достижения показателя «Количество семей, улучшивших жилищные условия, млн человек», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года

В рамках проведенного Счетной палатой Российской Федерации мониторинга национальных проектов показатель «Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. кв. м в год» в 2019 году достигнут только 25 субъектами, или 29 % регионов, и не достигнут 60 регионами, или 71 %.

## Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн.кв.м. в год



Источник данных: Минстрой России

Уровень достижения показателя «Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн. квадратных метров в год», установленного Указом № 204 и национальным проектом «Жилье и городская среда»

При этом риски недостижения в 2020 году значения показателя национального проекта по вводу жилья (120 млн кв. м в год) образовались еще до развития ситуации с новой коронавирусной инфекцией.

Так, на 1 января 2020 года в стадии строительства находились объекты жилищного строительства площадью 107,5 млн кв. м, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, недостаточно для обеспечения запланированного ввода многоквартирных жилых домов в текущем году в объеме 64,9 млн кв. м (при сроках строительства жилых домов 2–3 года для ввода 64,9 млн кв. м необходимо чтобы в стадии строительства на начало года находилось порядка 200 млн кв. м жилья).

## Улучшение качества городской среды в полтора раза

Указа № 204 Правительству Российской Федерации было дано поручение подготовить национальный проект в сфере жилья и городской среды исходя из того, что к 2024 году, в том числе необходимо кардинально повысить комфортность городской среды, индекс качества городской среды



на 30 процентов, а также сократить в соответствии с этим индексом количество городов с неблагоприятной средой в два раза.

При этом Указ № 474 закрепляет цель «Улучшение качества городской среды в полтора раза» в качестве национальной.

НП «Жилье и городская среда включает в себя федеральные проекты, в том числе ФП «Формирование комфортной городской среды», в целях реализации мероприятий которого были заключены соответствующие соглашения с субъектами Российской Федерации о реализации РП «Формирование комфортной городской среды» (84 субъектами, за исключением г. Москвы, реализующей собственную программу вне рамок ФП).

При этом Счетной палатой Российской Федерации проведена оценка достаточности и сбалансированности средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, отраженная в паспорте национального проекта, которая показывает, что финансовые потребности регионов учитываются не в полной мере.

Кроме того, основные показатели «Реализованы мероприятия по благоустройству, предусмотренные государственными (муниципальными) программами формирования современной городской среды (количество обустроенных общественных пространств), не менее ед. накопительным итогом начиная с 2019 года» и «Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях не менее ед. нарастающим итогом» ФП «Формирование комфортной городской среды» имеют аналитический характер и измеряются только количеством мероприятий.

На основании отчетных данных (камерально) оценить эффективность их финансового обеспечения, а также полноту и качество выполнения запланированных работ не представляется возможным.

На 1 апреля 2020 года благоустроено 5 917 общественных территорий, или 58 % установленного значения (10 200 территорий накопительным итогом).

Как системный недостаток отмечается низкое достижение показателя на момент окончания благоприятного временного периода (до конца октября), что создает риски некачественного или неполного выполнения работ.

Таким образом, для реализации национальной цели Указа № 474 «Улучшение качества городской среды в полтора раза» Правительству Российской Федерации будет необходимо не только скорректировать основные задачи и мероприятия НП «Жилье и городская среда» и ФП «Формирование комфортной городской среды», но и пересмотреть финансовую политику реализации данных проектов.

## Экспертное мнение



**Наталья Трунова**

вице-президент Фонда «Центр стратегических разработок»

Обозначенные приоритетные направления с некоторыми целевыми установками или показателями являются продолжением ранее заданного курса с корректировкой сроков достижения. Что касается цели «Комфортная и безопасная среда» (хотя в такой формулировке опять же это не цель, и приоритетное направление, так как цель явно указывает на образ достижения результата), то в данное направление были включены приоритеты, посвященные обеспечению жильем и строительству жилья, городской среде и развитию дорожной сети, экологии.

При этом не снят конфликт между целью строительства такого количества жилья и улучшением городской среды. Какие параметры ресурсоэффективности будут у этого строящегося жилья? Насколько дорого это жилье будет в эксплуатации? Опять же, что мы понимаем под улучшением жилищных условий: льготную долгосрочную аренду тоже или исключительно приобретение в собственность? К сожалению, все эти проблемные точки оказались за кадром.

Если мы возьмем цель по обеспечению жильем, как мы выявляли в наших исследованиях – главная проблема рынка - это, прежде всего, покупательская способность граждан. Сейчас рынок льготной ипотеки немного дает передышку рынку строительства. Однако, согласно опросу фонда "Общественное мнение" (ФОМ) более 60% россиян исключают возможность ипотечного кредита из-за низкого уровня жизни, больших переплат и недоверия кредитам. Но многие девелоперы не ждут улучшения социально-экономической ситуации: опрос девелоперских компаний, проведенный ЦСР и РГУД в мае 2020 года показал, что как раз экономические риски являются наиболее серьезными. При этом данные настроения характерны как для крупных столичных рынков, так и для небольших региональных.



Источник: ЦСР, РГУД

Распределение ответов на вопрос «Какие последствия кризиса для строительной отрасли наиболее критичны? Отметьте, пожалуйста, три наиболее значимых на Ваш взгляд» (май 2020 г.)

Если говорить о систематизации, необходимо, конечно, увязывать меры стимулирования развития новых секторов (с высокой добавленной стоимостью, с высоким уровнем оплаты труда и т.д.) и реализации политики в отношении создания комфортной и безопасной среды.

Самый большой дефицит, который до сих пор ощущается в реализации обозначенных направлений – это их несинхронизированность друг с другом.

Второе, что нужно отметить, что часто идет борьба с последствиями, а не причинами тех проблем, которые препятствуют реализации. В рамках участия в экспертно-аналитических мероприятиях Счетной палаты Российской Федерации мы выявили, что одной из ключевых проблем является крайняя зарегулированность в федеральном законодательстве земельно-имущественных отношений. А этот блок влияет на реализацию всех приоритетных направлений развития. Также требуют существенной модернизации инструменты комплексного устойчивого развития территорий, которые закреплены в Градостроительном кодексе, но факту не работают. Например, не было реализовано ни одного проекта с использованием механизма комплексного развития территорий по инициативе органов местного самоуправления, так и по инициативе собственности.

В-третьих, опять мы имеем системный риск и проблем неучета региональных потребностей и специфики. Много обсуждалось, что показатели и реализуемые проекты должны исходить из потенциала и состояния территории: мы знаем, что ряд регионов не подписал соглашения по отдельным нацпроектам. А также необходимо максимально расширять самостоятельность (в том числе финансовую) по реализации этих приоритетов на региональный уровень.

## **Обеспечение доли дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующей нормативным требованиям, на уровне не менее 85 %**

Показатели Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года не отражены в Указе № 474.

Из показателей НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в Указ № 474 включен целевой показатель «по обеспечению доли дорожной сети крупнейших городских агломераций, соответствующей нормативным требованиям, не менее 85%» в рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни».

## Доля дорожной сети крупнейших городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, %



Уровень достижения показателя «», установленного Указом № 204 и национальным проектом «Жилье и городская среда»

Остальные показатели национального проекта не нашли свое отражение, в том числе: «снижение смертности в результате дорожно-транспортных происшествий (ДТП) в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом – до уровня, не превышающего 4 человек на 100 тыс. населения (к 2030 году – стремление к нулевому уровню смертности), который непосредственно оказывает влияние на достижение целевого показателя «повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет.

## Экспертное мнение



### Михаил Блинкин

директор Института экономики транспорта и транспортной политики ВШЭ

Специалисты неоднократно обращали внимание на тот факт, что – с учетом международного опыта и фактической динамики снижения смертности в результате ДТП в Российской Федерации – данный целевой показатель является

сугубо нереалистичным. Показатель социального риска в 4 единицы достигнут к настоящему времени в семи странах мира – многолетних лидерах мирового рейтинга безопасности дорожного движения (Швейцария, Норвегия, Швеция, Сингапур, Великобритания, Нидерланды, Дания).

Переход от двузначных цифр (10 и более погибших в ДТП на 100 тысяч населения) до отметки в 4 единицы занимал в этих странах от 20 и более лет.

Выход России на показатель социального риска 4 единицы предполагает среднегодовые темпы снижения этого показателя в 20 и более процентов; такие результаты никогда ранее не наблюдались в мировой практике повышения безопасности дорожного движения.

На профильной Рабочей группе Госсовета 3 июля 2020 г. обсуждался вопрос о корректировке рассматриваемого показателя в сторону реально-достижимых значений. Есть основание полагать, что уточненный показатель (порядка 7,5-8 единиц на 2024 год) будет представлен на рассмотрение Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

## **Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в 2 раза**

Напрямую в Указе № 204 национальная цель развития в сфере экологии не была определена. Вместе с тем реализация национального проекта «Экология» (далее – НП «Экология»), разработанного в соответствии с ним, имеет важное значение для повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет и обеспечения устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации, которые Указом № 204 были определены национальными целями развития, а согласно Указу № 474 являются целевыми показателями в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей».

Среди целевых показателей, характеризующих новую национальную цель «Комфортная и безопасная среда для жизни» имеется 3 показателя в сфере экологии:

- Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза.
- Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза.
- Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое.

Во многом указанные целевые показатели повторяют определенные Указом № 204 цели и целевые показатели НП «Экология»:

1. Эффективное обращение с отходами производства и потребления, включая ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 г. несанкционированных свалок в границах городов.
2. Кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20 процентов совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах.
3. Экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, и сохранение уникальных водных систем, включая озера Байкал и Телецкое.

Проводимый Счетной палатой Российской Федерации анализ НП «Экология» и хода его реализации показал следующее.

ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» не предусмотрены задачи, мероприятия и результаты в части предотвращения и сокращения образования твердых коммунальных отходов (далее – ТКО),

реализация которых определена законодательством и документами стратегического планирования первостепенной, в связи с чем имеется риск недостаточной загрузки мощностей создаваемых объектов по обработке и утилизации ТКО. Существующие в настоящее время емкости полигонов могут быть исчерпаны к 2026 году.

Даже при выполнении всех предусмотренных ФП «Чистый воздух» мероприятий по снижению к 2024 году более чем на 20 % совокупного объема выбросов, цель по кардинальному снижению загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах недостижима, поскольку мероприятиями не охвачены источники тех загрязняющих веществ, по которым имеется превышение допустимых нормативов, или они недостаточны для снижения воздействия до приемлемого уровня, в том числе с точки зрения рисков для здоровья населения.

Цель по ликвидации всех выявленных несанкционированных свалок в границах городов не будет достигнута, поскольку ФП «Чистая страна» предусмотрена ликвидация наиболее крупных свалок в черте городов. При этом проектом не охвачены более 700 свалок, также имеющих в границах городов.

Учитывая изложенное, установленные Указом № 474, целевые показатели отражают основные проблемные области в сфере экологии, требующие принятия мер. Для их достижения цели, задачи, состав мероприятий, показатели и результаты НП «Экология» требуют корректировки. Соответствующее поручение имеется в Указе № 474.



## Экспертное мнение



Рашид Исмаилов

глава Российского экологического общества

Важно отметить, что две новые национальные цели напрямую связаны с экологическим благополучием населения, таким образом обуславливая качество жизни человека как приоритет в реализации государственной политики Российской Федерации. Во многом этот подход коррелируется с положениями Конституции Российской Федерации, в частности ст.114, усиливающей ответственность Правительства Российской Федерации по созданию условий для обеспечения экологического благополучия населения страны.

С учетом новых приоритетов национальных целей в части обеспечения экологического благополучия населения, представляется целесообразным при корректировке НП «Экология» сосредоточиться на четырех ключевых составляющих, отражающих целевые показатели национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни»: воздух, отходы, водные объекты и ликвидация объектов накопленного экологического вреда.

Целевой показатель «Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза» достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» требует уточнения в части определения срока отсчета снижения. Требуется уточнение и перечень самих опасных загрязняющих веществ. Кроме того, актуальным становится вопрос о возможном расширении перечня городов-участников Нацпроекта «Экология».

Целевой показатель по обеспечению сортировки отходов в объеме 100% в срок к 2030 году национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» достаточно амбициозна и требует пересмотра всей системы обращения с ТКО

в части создания эффективной экономической модели, с элементами циклической экономики, исключив постепенно «полигонное» захоронение отходов.

В части касающейся целевого показателя «ликвидация наиболее опасных объектов накопленного экологического вреда окружающей среде...» национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», необходимо определить четкие критерии отнесения объектов по степени опасности. Также, как показывает практика реализации федерального проекта «Чистая страна», актуальным становится вопрос повышения эффективности расходования бюджетных средств при проведении работ по рекультивации.

#### 4. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство

##### Обеспечение темпа роста ВВП страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности

В Указе № 204 в качестве целевого ориентира было определено вхождение Российской Федерации 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 процентов. В Указе № 474 из целевых параметров «ушло» вхождение в пятерку крупнейших экономик, а задача обеспечения ускоренных темпов роста при сохранении макроэкономической стабильности поставлена на период до 2030 года.

Задача по выходу российской экономики на пятое место в мире по размеру ВВП по ППС, может быть достигнута досрочно: не к 2024 году, а уже в 2020 году. Такую оценку привел в апрельском прогнозе МВФ.

Разница между Россией и Германией невелика, и достигается лишь благодаря более заметному снижению экономического роста в Германии – до -7% в 2020 году на фоне чуть более благоприятных показателей в России – «всего» -5,5%. При этом есть риск, что Россию в 2021 году может обогнать не Германия,

а Индонезия, чья экономика в соответствии с прогнозом МВФ, в 2020 году вырастет на 0,5%, а в 2021 году – ускорится до 8,2%. И в Индонезии рост будет не компенсационный, как в России и Германии, что делает ее вероятным противником на мировой арене.

Российская и мировая экономики в 2020 году попали под двойной шок: пандемии коронавируса и падения цен на нефть. В этих условиях прогнозные оценки по экономической динамике как в России, так и в целом по миру подвержены существенной неопределенности и зависят от многих факторов, в том числе и вероятности второй волны эпидемии, и в целом траектории восстановления экономического роста.

## **Обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции**

Установленная Указом № 204 цель по обеспечению темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции сохранилась и в Указе № 474, но расширен горизонт ее реализации до 2030 года.

Во первом полугодии текущего года вследствие приостановки производств на фоне карантинных мер, роста безработицы падение реальных располагаемых денежных доходов населения составило -3,7%. При этом динамика реальной заработной платы и пенсий была более благоприятной, что свидетельствует о сокращении прочих компонентов доходов, например, доходов от предпринимательской деятельности или прочих денежных поступлений.

## Реальные располагаемые денежные доходы населения, % к соотв. периоду прошлого года



Источник: Росстат

Уровень достижения показателя «Реальные располагаемые денежные доходы населения в процентах к соответствующему периоду прошлых лет», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

## Реальный размер назначенных пенсий, % к соотв. периоду прошлого года



Источник: Росстат

Уровень достижения показателя «Реальный размер назначенных пенсий в процентах к соответствующему периоду прошлых лет», установленного Указом № 204 и Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

## Реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года

Задача увеличения инвестиций в основной капитал до 25% ВВП к 2015 году и до 27% – к 2018 году ранее была поставлена майским Указом Президента Российской Федерации «О долгосрочной государственной экономической политике» от 7 мая 2012 года № 596. В посланиях Федеральному собранию задача была повторена Президентом дважды – в 2014 г с переносом сроков достижения увеличения доли инвестиций в ВВП до 25% к 2018 году, в 2018 году с переносом сроков достижения к 2024 г.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации Алексей Кудрин еще в 2019 году заявлял о том, что План по увеличению инвестиций до 25% ВВП, разработанный Минэкономразвития России во исполнение поручения по реализации Послания Президента России Федеральному Собранию от 1 марта 2018 года скорее всего, выполнен не будет.

<https://ria.ru/20190414/1552678628.html>

Указ № 474 повысил приоритет достижения показателя, а также скорректировал целевые значения.

## Реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года

В части экспорта несырьевых неэнергетических товаров по сравнению с Указом № 204 изменились как сроки достижения показателя, так и формулировка и значения показателя.

Так, Указом № 474 предусматривается достижения к 2030 году реального роста экспорта несырьевых неэнергетических товаров в размере не менее 70% по сравнению с показателем 2020 года. Указом № 204 установлен абсолютный целевой показатель объема несырьевых неэнергетических товаров к 2024 году ежегодно в размере \$250 млрд, причем с разбивкой по отраслям (продукция машиностроения, АПК), а также экспорта услуг 100 \$млрд.

Статистическая информация об объеме несырьевых неэнергетических товаров в 2020 году будет сформирована только в конце первого квартала 2021 года. В 2019 году объем несырьевого неэнергетического экспорта составил \$155,1 млрд. В связи со слабым темпом прироста показателя по сравнению с 2018 годом (1,1%), а также, принимая во внимание возможные негативные последствия влияния пандемии коронавируса на мировую экономику, можно предположить, что в 2020 году объем несырьевых неэнергетических товаров изменится незначительно.

То есть абсолютное целевое значение показателя объема несырьевого неэнергетического экспорта в соответствии с Указом № 474 к 2030 году может составить порядка \$265 млрд (целевое значение показателя в соответствии с указом Президента Российской Федерации 2018 года - \$250 млрд к 2024 году).

## Объем экспорта несырьевых неэнергетических товаров, млрд.долл.США



Источники: Минпромторг России, ФТС России, Банк России

Уровень достижения показателя «Объем экспорта несырьевых неэнергетических товаров, млрд.долл.США», установленного Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 год

Таким образом, предварительно, можно говорить о том, что формулировка нового показателя не менее амбициозна, но вместе с тем в большей степени учитывает современные экономические реалии.

## Увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн. человек

Одной из целей развития Российской Федерации на периода до 2030 года в соответствии с Указом № 474 является – достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.

В рамках указанной цели определен целевой показатель «увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых» с плановым значением 25 млн. человек к 2030 году.

Данный показатель уже был установлен как в национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (далее – нацпроект МСП) – 25 млн. человек к 2024 году, так и в Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия МСП 2030) с целевым значением 35 % от общей численности занятого населения, или 25 млн. исходя из численности занятого населения в Российской Федерации в 2012-2019 годах в количестве 71-72 млн. человек.

Необходимо отметить, что статус данного показателя был повышен с уровня нацпроекта до уровня национальной цели.

При этом риски, обозначенные ранее Счетной палатой Российской Федерации относительно возможного недостижения целевого показателя к 2024 году, в том числе в связи с кризисными явлениями, вызванными пандемией коронавирусной инфекции, подтвердились и в Указе № 474, а именно, срок достижения целевого значения перенесен с 2024 на 2030 год, что соответствует расчетному целевому показателю, установленному Стратегией МСП 2030.

В связи с изложенным, Правительству Российской Федерации необходимо провести анализ реализуемых в настоящее время мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства, оценить их влияние на рост численности

занятых в сфере МСП и внести соответствующие изменения в нацпроект МСП с целью их приоритизации, а также корректировки плановых сроков достижения.

## Экспертное мнение



**Юрий Симачев**

Директор по экономической политике, НИУ ВШЭ, к.т.н.

В новых национальных целях развития прослеживается особое внимание к вопросам качества жизни (здоровье, самореализация, комфортная среда).

Можно отметить сдвиг от представления процессных, инструментальных задач на уровне всей экономики к определению качественных целевых результатов, напрямую отражающих интересы населения: вместо «вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономики мира ...», «создание в базовых отраслях экономики ... высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора ...» появились такие новые акценты, как «успешное предпринимательство», «достойный, эффективный труд».

В условиях высокой неопределенности дальнейшего экономического развития позитивным представляется общее сокращение числа целевых показателей - это задает необходимую гибкость в принятии решений.

Наряду с этим, сами показатели, хотя их и стало меньше, повторяют прежнюю систему индикаторов (реально – смягчают условия, так как прежние задачи отнесены на более дальний срок, при этом в качестве базы используется кризисный 2020 год), не задавая при этом понимание категорий «успешное предпринимательство» и «достойный труд».

При этом проблемы будут не столько с достижением целевых показателей (они инерционны и достаточно «мягки»), а с достижением качественного содержания цели.



Если речь идет про эффективный труд, то это смыкается с задачей повышения производительности, но соответствующий нацпроект был недостаточно результативным в силу чрезмерного акцента на организационных инновациях (тогда как для большинства компаний крайне необходимы технологические инновации) и явного недостатка системных мер.

Если говорить про несырьевой экспорт, то задача даже не столько в том, какова будет его доля, а каков он по качеству. Сейчас российский экспорт обрабатывающих секторов сильно смещен на простые товары, где работает прежде всего фактор ценовой конкурентоспособности, при этом снижается уровень диверсифицированности экспортной корзины. По оценкам Центра исследований структурной политики НИУ ВШЭ, в российских базовых несырьевых отраслях слишком мало — менее 10% — фирм, трансформирующих рынок (внедряющих новые продукты и выходящих на новые рынки), и слишком много (треть) инертных фирм (которые не занимаются инновационной деятельностью). Это существенно повышает для России риски ловушки среднего дохода.

Если говорить про достойный труд, то у значительной части населения он не ассоциируется с предпринимательством, где крайне высоки риски и множество административных барьеров. По результатам одного из исследований НИУ ВШЭ, молодежь более склонна оценивать предпринимательскую деятельность как привлекательную сферу занятости (среди людей в возрасте до 20 лет таких 39%) однако в последующем удельный вес желающих заняться предпринимательством становится существенно меньше (среди тех, кому 40 лет и больше - менее 18%).

Если, наконец, говорить об успешном предпринимательстве, то пока явно недостаточны условия для капитализации стартового успеха – ряд инновационных фирм, стартуя в России, в последующем, по мере увеличения своих масштабов, развивают свою деятельность в других странах. Это следствие ряда факторов, среди которых слабо развитые в России рынки инновационной продукции (услуг), недостаточно «дружелюбные» инструменты поддержки, явный

недостаток механизмов стимулирования быстрорастущих компаний, наконец, поглощения со стороны крупных компаний госсектора.

Вообще говоря, один из важнейших результатов эффективного предпринимательства – это рост успешных фирм из малых в средние, из средних в крупные, когда МСП обеспечивает существенный вклад в динамику экономического роста. Не менее важно, чтобы обеспечивался приток качественного человеческого капитала в предпринимательство.

Все это те вопросы, под которые инструменты пока не определены.

Системная ключевая проблема – это создание благоприятной деловой среды, развитие цивилизованной конкуренции и повышение конкурентоспособности национальной юрисдикции. Без реальных сдвигов в этих направлениях даже позитивные изменения в управлении ресурсами (например, увеличение инвестиций) будут сочетаться с падающей результативностью. Важнейший вопрос связан с тем, насколько компании мотивированы к инвестиционной и инновационной активности, нет ли у них иных путей обеспечения своей конкурентоспособности (через злоупотребление монопольным положением, административным ресурсом, социальной значимостью).

Иногда не учитывается наличие качественно различных позитивных сценариев развития – вместо этого предполагается простой и естественный выбор между «плохим» и «хорошим», что существенно обедняет вариативность возможных решений, особенно при существенном изменении внешних условий.

Кроме того, большой вопрос – это стремление обеспечить «хорошие» показатели за счет изменений в статистике. Например, по показателям экспорта несырьевых неэнергетических товаров, по численности занятых в сфере МСП значимы риски имитации позитивных изменений за счет различных статистических уточнений и изменения критериев определения соответствующих категорий. В связи с этим независимый мониторинг, субъективная статистика (при всех ограничениях) – очень важны. Помимо этого, по многим направлениям нужны не столько целевые показатели, сколько показатели для мониторинга изменений и принятия своевременных решений по выбору возможных сценариев развития».

## 5. Цифровая трансформация

В Указе № 474 национальная цель «Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере» сменяется национальной целью «Цифровая трансформация». Несмотря на схожесть этих целей, термин «цифровая трансформация» более явно раскрывает необходимость глубокого структурного и содержательного пересмотра всех рабочих (бизнес) процессов.

Кроме того, Указ № 204 не определял конкретных показателей по достижению национальной цели, целевые показатели приводились в отношении создаваемой национальной программы по направлению цифровая экономика. При этом из трех показателей – два не имели измеримого целевого значения.

В Указе № 474 определены четыре показателя, три из которых имеют измеримое целевое значение:

- Достижение "цифровой зрелости" ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления
- Увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%
- Рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", до 97%
- Увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года

Данный набор показателей является гораздо более конкретным и сбалансированным, чем содержащийся ранее в Указе № 204.

Социально значимые государственные и муниципальные услуги при переводе в электронный вид влекут за собой большое количество нормативных,

методологических и технологических изменений в государственном управлении, вызывая «цепную реакцию» цифровизации государственного управления в целом.

В свою очередь увеличение доли домохозяйств с возможностью широкополосного доступа к сети интернет позволит обеспечить устойчивый спрос на такие услуги.

### Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети "Интернет", %



Источник: Росстат, Минкомсвязь России

Уровень достижения показателя «Доля домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к сети «Интернет», установленного национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации»

Третья цель явно указывает на необходимость развития отечественной отрасли информационных технологий, однако, вложения в отечественные решения не должны измеряться выручкой компаний, как это часто происходит сейчас. Преференции отечественным компаниям при осуществлении государственного заказа приводят к устойчивому росту их выручки, но и ограничению конкуренции с иностранными продуктами, что не способствует качественному развитию отечественных продуктов. Счетная палата Российской Федерации будет настаивать на оценке данного показателя через вложения отечественных компаний в научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в развитие производственных мощностей, найм квалифицированных кадров и иные расходы, явным образом влияющие на развитие ИТ отрасли в России.

## Экспертное мнение



**Иван Бегтин**

Директор АНО «Информационная культура»

Сейчас изменения выглядят как корректировка стратегической повестки с возможностью дальнейшего наполнения новым смыслом. Цифровая трансформация - это совсем не синоним цифровой экономики и я лично надеюсь что акцент именно на цифровом преобразовании органов власти, организаций, крупнейших предприятий и иных владельцев важнейших процессов и станет этим новым вектором развития.

Есть ощущение что мер госполитики для достижения установленных целевых показателей недостаточно, в первую очередь в части силового давления на бизнес который необходимо значительно снижать. Другое важное направление - это защита прав граждан параллельно со снятием барьеров для цифрового бизнеса.

В первую очередь следует решать такие системные проблемы как качество текущей системы госуправления включая организацию государственной и муниципальной службы, контрактную систему, переход к проектной деятельности и многое другое без чего качественная работа по достижению национальных целей невозможна.

