



005003825

На правах рукописи

Плисинова Инна Владимировна

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ
И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДИФИКАЦИИ
ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии
(политические науки)

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

 8 ДЕК 2011

Ростов на Дону – 2011

**Диссертация выполнена на кафедре политологии и этнополитики
Северо-Кавказской академии государственной службы**

Научные руководители: доктор исторических наук, профессор
Кислицын Сергей Алексеевич
кандидат политических наук, доцент
Акопов Григорий Леонидович

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Бусленко Николай Иванович
кандидат политических наук, доцент
Петрова Светлана Владиславовна

Ведущая организация: Южный федеральный университет

Защита состоится «23» декабря 2011 г. в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, аудитория № 514.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Северо-Кавказской академии государственной службы.

Автореферат разослан «21» ноября 2011 года.

Отзывы на автореферат, заверенные печатью, просим присыпать по адресу: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, к. 303.

Ученый секретарь
диссертационного совета



Артюхин О.А.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Российской Федерации, являющаяся согласно Конституции социальным государством, взяла на себя ответственность за целенаправленное создание социально-политических условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Однако в 1990-е гг. правительство не уделяло необходимого внимания обеспечению эффективной социальной политики, возлагая неоправданные надежды на социальную ответственность крупного бизнеса и на бизнес-активность малообеспеченных слоев общества. И то, и другое не дали необходимого результата ни по объему, ни по качеству. Поэтому переход к социально-политическому проектированию стал принципиально новым этапом в процессе постсоветской социализации государства. Доминировавшие либерально-рыночные идеалы в стратегии государственного развития стали уступать место концепции «народосбережения». Правительству предстоит преодолевать последствия реформирования социальной сферы, которые привели к частичной потере доверия народа к государственной и муниципальной власти и к демократической политической системе в целом.

В настоящее время продолжается реализация инициированных Президентом России В.В. Путиным в 2005 г. приоритетных национальных проектов (ПНП). Во всех ежегодных посланиях Президента Федеральному Собранию подчеркивалась необходимость продолжения реализации национальных проектов в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, в жилищном строительстве¹. Повышение уровня социальной ответственности государства приобретает принципиальное значение для устойчивого экономического роста и повышения жизненного уровня населения страны. Несмотря на различные повороты во внешней и внутренней политике государства, произошедшие за последние 6 лет, приоритетные национальные проекты остаются перспективными и востребованными. На заседании комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, со-

¹ См. напр.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 10.05.2006 г. // www.duma.gov.ru

стоявшемся 31 августа 2011 г., президент Д.А. Медведев подчеркнул, что работа над национальными проектами реализуется настолько успешно, что «даже самые серьёзные критики действующей власти понимают, что в результате этих национальных проектов нам удалось сделать достаточно серьёзные шаги по всем приоритетным направлениям. Не видеть этого невозможно. И во многих случаях это пример для эффективной работы в соответствующих отраслях». 19 сентября 2011 г. Д.А. Медведев подписал очередной перечень поручений по итогам заседания этой комиссии.

В структурах гражданского общества и политической оппозиции постоянно ведется обсуждение процесса реализации национальных проектов, предшествующего опыта страны в данной области, выбор приоритетов. Политическая оценка эффективности национальных проектов имеет диаметрально противоположные точки зрения – от определения ПНП как чисто пропагандистской акции, привзванной закамуфлировать конъюнктурные приоритеты команды Президента, до признания приоритетных национальных проектов инновационным политическим и социально-экономическим механизмом, способным решить задачи, связанные с совершенствованием демократической политической системы, стабилизацией социальной обстановки, обеспечением безопасности и устойчивого развития страны.

Объективная оценка эффективности и перспектив приоритетных национальных проектов важна в теоретической и в практической плоскости. Изучение практики реализации приоритетных национальных проектов необходимо для полноценного понимания внутренней политики государства, направленной на поддержание современной социально-политической системы, повышение авторитета политического руководства страны в общественном сознании, стабилизацию экономической ситуации.

Степень изученности темы. Развитию и ходу реализации приоритетных национальных проектов уделяется большое внимание исследователей в рамках политологии, социологии, юриспруденции, экономики.

Принципиальное значение имеет сборник статей и выступлений Д.А. Медведева «Национальные приоритеты». (М., 2008).

В российской литературе имеются научные труды, посвященные рассмотрению теории и практики социального развития, социального государства. Среди них следует выделить работы Л.И. Абалкина, А.М. Бабича, В.Н. Бобкова, Н.А. Волгина, С.Ю. Глазьева, Н.И. Горина, Н.Н. Гриценко, А.А. Демченко, А.Б. Докторовича, Е.В. Егорова, Е.Н. Жильцова, С.В. Кадомцевой, Г.А. Комиссаровой, А.Л. Кузнецова, В.И. Левашова, А.Л. Пиддэ, Б.В. Ракитского, Г.Г. Руденко, Е.И. Холостовой, Л.П. Храпылиной, А.И. Щербакова, В.М. Яковleva, Т.В. Ярыгиной и др.

Утверждение приоритетных национальных проектов как особой формы социального проектирования, актуальной в социально-политическом аспекте, рассмотрено в ряде крупных работ, среди которых выделяется коллективная монография М. Карпенко, В. Казанцева, А. Иванова «Приоритетные национальные проекты и новая идеология» (М.: СГА, 2006.), Национальные проекты рассматриваются в ней как попытка становления новой идеологии, направленной на развитие нового общества, ориентированного на реализацию потенциала личности человека. Характеристика основных параметров приоритетных национальных проектов, как инструмента практической реализации государственной стратегии развития России осуществлена целым рядом исследователей, в том числе В.О. Казанцевым, Л.И. Ивановым, А.И. Подберезкиным и др.¹ Интересны статьи Е.М. Бухвальда, Е.В. Жилинского, В.В. Кислого, С.В. Круглика, Р.Ш. Магазова, А. Подберезкина, И. Рухиной, А.Г. Свинаренко, А. Сперанского, А. Тулохонова, Е.А. Фоминой, А. Эпштейна и другие работы, в которых обобщаются первые итоги реализации ПНП, выдвигаются научно-обоснованные предложения по совершенствованию их использования в общегосударственном и региональном управлении. В работе Д. Булина показывается влияние национальных проектов на политический процесс и даже отмечаются конъюнктурные

¹ Казанцев В.О. Национальные проекты в государственной стратегии России // Обозреватель. 2007. № 11; Казанцев В.О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России. М., 2006; Подберезкин А.И., Казанцев В.О. Приоритетные национальные проекты как пилотный механизм создания новой экономики и государства. М., 2006; Подберезкин А.И., Казанцев В.О. Приоритетные национальные проекты как основа национальной стратегии развития. М., 2006; Карпенко М., Казанцев В., Иванов Л. Приоритетные национальные проекты и новая идеология. М., 2007.

выгоды для руководства страны при внедрении ПНП. Большой интерес представляет работа А.З. Дикаева, в которой сделана оригинальная попытка разобраться в масштабах влияния ПНП на политический процесс. Д.В. Алабин проанализировал характер финансирования, эффективность ПНП, участие органов государственной власти и общества в контроле за расходованием средств, выделенных на реализацию национальных проектов¹. Национальные проекты как новый метод и форму бюджетной деятельности государства посредством проектного управления, влияние национальных проектов на бюджетную практику государства исследуются в работе А.С. Матненко. Проблемы выбора критериев оценки эффективности реализации национальных проектов анализируются авторами Института комплексных стратегических исследований под руководством Е.В. Погребняка. Механизмы реализации приоритетных национальных проектов рассматриваются в работах С.В. Паниковой, В.Б. Батиевской, Н.М. Лёжина, В.И. Авдеевой, Д.А. Горшкова, А. Малявиной. Авторы рассматривают широкий круг вопросов, но прежде всего, программно-целевой метод, который лежит в основе всех целевых программ, экономические факторы реализации приоритетных национальных проектов «Образование», «Развитие АПК».

Оценки социально-экономического проектирования со стороны левой и правой политической оппозиции отражены в работах таких авторов, как В.П. Пешков, С.Е. Кургинян, Г.В. Саенко, Е.С. Дерябина, В.Я. Гельман, Л.Л. Шпак, В.А. Васильев, П.Г. Свечников, Ю.Г. Коргунюк, Л.Г. Истягин, А.Ф. Золотухина, М.Ю. Мартынова, А.И. Шендрик, В.А. Сапрыкин, Б.Ю. Кагарлицкий, Г.Р. Змановский, А.И. Исаков, Д.А. Макеев, К.Н. Пономарев, А.Г. Танова, А.В. Фадеев, С.А. Сергеев, В.А. Васильев, Д.П. Зеркин, Э.И. Скакунов, Л.Н. Тимофеева, С.А. Черняховский, А.М. Джунусов и др.

С.А. Кислицын, Л.В. Попова отметили, что идеология ПНП связана с так называемыми партийными проектами партии «Единая

¹ Алабин Д.В. Механизм и технологии реализации приоритетных национальных проектов в политическом процессе. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород 2009; Дикаев А.З. Политические аспекты реализации национальных проектов в регионах России. Брошюра. Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2005.

Россия» и поэтому отвергаются политическими конкурентами – оппозиционными партиями¹.

Информационное сопровождение реализации национальных проектов осуществляется в рамках журнала «Национальные проекты» и его официального сайта. Однако журнал и сайт не осуществляют критический объективный анализ реализации приоритетных национальных проектов, так как являются фактически органами агитации и пропаганды правительства. Следует отметить, что в последние два года интерес к указанной проблематике резко снизился, что связано с общей ситуацией с ПНП в послевыборный период. Между тем ПНП никто не отменял и, более того, – они включаются в новые программы и концепции государственного управления, что ставит в том числе вопрос о продолжении научного поиска.

Объектом исследования является социальная политика Российского государства, реализующаяся через различные федеральные и региональные социальные программы и проекты.

Предметом исследования выступает деятельность политической власти и оппозиции в контексте формулирования, осмысливания, реализации, а также критики приоритетных национальных проектов.

Цель исследования состоит в изучении процесса формирования концептуальных основ, а также особенностей реализации национальных проектов, их влияния на политический процесс, выявление резервов и перспектив развития ПНП как значимого элемента социальной политики власти в современных условиях.

Исследовательские задачи:

1. Выявить периодизацию разработки концептуальных основ приоритетных национальных проектов, начиная от исторических предпосылок и заканчивая современной модификацией ПНП.
2. Охарактеризовать степень объективности причин инициирования ПНП.
3. Уточнить степень влияния ПНП на политико-избирательный процесс страны.

¹ Кислицын С.А., Попова Л.В. и др. Проблемы строительства партий и структур гражданского общества. – Ростов н/Д, 2011.

4. Выявить причины и характер трансформации брендов приоритетных национальных проектов.

5. Уточнить степень эффективности ПНП в стратегическом и тактическом плане.

6. Оценить роль оппозиции в реализации и коррекции социальной политики в целом и ПНП, в частности.

7. Выявить перспективы и основные направления модификации ПНП.

Элементы научной новизны заключаются в следующем:

1. Выявлена периодизация в развитии ПНП, охарактеризовано 2 основных этапа и в рамках современного этапа – 4 подэтапа формирования и развития ПНП.

2. Показано, что актуальность ПНП обусловлена необходимостью в преодолении негативных последствий радикальных рыночных антисоциальных и антиэтических реформ 1990-х гг. Сложность реализации ПНП обусловлена резким сужением возможностей государства обеспечить ускорение развития рыночной экономики и социальной политики.

3. Отмечено, что хотя концепция ПНП была в известной мере связана со стремлением обеспечить преемственность политического курса вновь избранными депутатами Государственной Думы и Президентом, это не имело первостепенного значения. Показано, что в период подготовки выборов Государственной Думы в 2011 г. ПНП также не стали предметом политического дискурса внутри политической элиты.

4. Отмечено, что в целях преодоления апатии населения по отношению к ПНП была осуществлена технология социального ребрендинга, с помощью которой некорректно поставлен вопрос о ПНП как основе «идеологии прорыва в будущее».

5. На сегодняшний день при реализации приоритетных национальных проектов, заявленные основные цели достигнуты частично, тактические политические цели достигнуты в более полной мере, в частности было обеспечено повышение имиджа партии «Единая Россия» и ее победа на думских выборах 2008 г.

6. Выявлено, что модификация ПНП на современном этапе развития осуществляется в форме перевода одних проектов в раз-

ряд федеральных целевых программ, частично дополнительного участия правительства в их финансирования, включения ПНП по образованию в программу технологической модернизации.

7. Отмечено, что оппозиционные партии и структуры гражданского общества в регионах казались вне поля действий, что вызвало их резкую критику процесса реализации ПНП.

Положения, выносимые на защиту:

1. Предложена авторская периодизация в развитии ПНП: предварительный этап – социальные проекты, известные в отечественной и мировой политической истории. Приоритетное социально-экономическое проектирование является частично повторением в новых условиях апробированных советское время проектов, таких как ликвидация неграмотности, план ГОЭЛРО, индустриализация и коллективизация, освоение целины, развитие нефтегазовых комплексов и проч. Современный этап со следующими подэтапами: а) 2003–2004 гг. – определение конкретных задачи социального развития в конце первого президентства В.В. Путина; б) 2005–2008 гг. – инициирование, ускоренное развитие и финансирование ПНП, мобилизация элиты и общества на решение среднесрочных социальных задач и использование бренда ПНП для решения задачи выборов; в) 2008–2010 гг. – постепенная эволюционная реализация проектов, выявление региональных проблем, выяснение места и роли ПНП в системе социально-политического управления; д) с 2010 г. – по настоящее время – реализация и постепенная модификация ПНП в качестве целевых программ в рамках модернизации, поиск новых стратегических инициатив.

2. Актуальность ПНП была обусловлена необходимостью в преодолении негативных последствий рыночных антисоциальных и антиэтических реформ 1990-х гг., в ликвидации отставания от ведущих стран в важнейших областях социальной и демографической политики, решения проблемы диспропорций социально-экономического развития общества и обеспечения национальной безопасности страны. Элемент новизны ПНП обусловлен резким сужением возможностей государства обеспечить ускорение развития рыночной экономики и социальной политики, а также включением ПНП в состав избирательной программы правящей партии и кандидатов в президенты.

3. Концепция ПНП была связана, во вторую очередь, со стремлением обеспечить преемственность политического курса вновь избранным Президентом страны и депутатами Госдумы. Для этого было важно добиться позитивного результата, продемонстрировать обществу эффективность деятельности правительства по решению социальных проблем. Это определялось расстановкой политических сил, имиджевыми характеристиками партийных лидеров в условиях политической конкуренции. ПНП стали определенным инструментом политической борьбы за электорат во время избирательной кампании по выборам в Государственную думу (2007) и президента (2008), но не следует переоценивать их значение. В период подготовки выборов Госдумы в 2011 г. ПНП не стали предметом политического дискурса как на избирательном поле, так и внутри политической элиты.

4. Приоритетные национальные проекты не стали полноценным классическим брендом, который должен был сыграть мобилизующую роль. В целях преодоления апатии населения по отношению к ПНП была осуществлена технология социального ребрендинга, с помощью которой разработан вопрос о ПНП как основе «идеологии прорыва в будущее». Однако по политологическим критериям и ценностным признакам ПНП не могут быть отнесены ни к идеологии, ни к национальной идее, так как ПНП являются совокупностью краткосрочных и среднесрочных управленческих решений актуальных социально-экономических проблем.

5. На сегодняшний день при реализации приоритетных национальных проектов заявлены стратегические цели: повышение эффективности финансирования образования, здравоохранения, агропромышленного комплекса и жилищного строительства, снижение смертности населения, повышение продовольственной безопасности страны, создание схем предоставления доступного жилья для граждан страны и др., – частично достигнуты. Однако сопутствующие тактические цели достигнуты в более полной мере, в частности было обеспечено повышение имиджа партии «Единая Россия» и ее победа на думских выборах 2007 г., обеспечена победа Д.А. Медведева на президентских выборах 2008 г., обеспечено сохранение преемственности заявленного политического и социально-экономического курса.

6. Модификация ПНП осуществляется в форме перевода одних проектов в разряд федеральных целевых программ, дополнительного участия правительства в их финансировании, включения ПНП по образованию в проект Д.А. Медведева по технологической модернизации. От ПНП официально никто не отказывается, но никто не определяет четко их перспективы. Неясность судьбы ПНП является отдаленным следствием дезавуирования плановой системы управления страной. Создание Агентства стратегических инициатив при Председателе правительства по инициативе В.В. Путина, возможно, будет способствовать обновлению концепции ПНП.

7. Структуры гражданского общества в регионах оказались вне поля действий, что вызвало их резкую критику процесса реализации ПНП. Отношение к национальным проектам левой и правой оппозиции носит критический, зачастую деструктивный характер. Признавая необходимость обновления социальной политики, они не признают ПНП эффективным инструментом улучшения состояния дел в социальной сфере. Если левые предлагают социалистическую модернизацию социальной политики на основе национализации крупного капитала, то правые настаивают на либерализации социальной политики за счет «нефтегазовых» и др. доходов госкорпораций. Партия умеренной левой оппозиции «Справедливая Россия» признает, что, ПНП являются эффективным механизмом решения социально-экономических проблем, и, несмотря на недостатки, могут стать прообразом новой справедливой социальной политики.

Эмпирическая базой исследования стали законы Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации. Среди использованных в диссертационном исследовании документов необходимо выделить постановления Правительства РФ, документы федеральных министерств, ведомств и служб Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти РФ, материалы заседаний Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике.

В работе использованы документы международных организаций, статистические сборники, законодательные и нормативные правовые акты Российской Федерации, публикации в периодич-

ской печати. В своей работе мы использовали информацию официального сайта Совета при Президенте России по реализации национальных проектов и демографической политике. С 2006 г. начал выходить журнал «Национальные проекты», в котором освещается реализация национальных проектов, а также печатаются аналитические статьи различных экспертов по данной тематике. Большую помощь оказали сайты Интернет по социальной проблематике.

Методологией диссертационного исследования являются системный и структурно-функциональный подходы, которые позволяют рассмотреть приоритетные национальные проекты комплексно и всесторонне как совокупность более эффективных механизмов и технологий в их действии, а также выявить их характерные особенности. Достижение поставленных задач потребовало применения, как общеначальных методов, так и специальных методов политологии, экономической и исторической наук.

Среди общеначальных методов необходимо выделить методы анализа и синтеза, индукции и дедукции. Среди исторических методов применялся хронологический метод, прежде всего при рассмотрении источниковой базы развития национальных проектов, выдвижения новых направлений ПНП, а также при изучении возникновения предпосылок идеи национальных проектов. Из применяемых в политологии исследовательских методов в работе использовались: компаративистский анализ для оценки эффективности реализации национальных проектов, позиций политических партий, структурно-функциональный анализ для выявления особенностей процессов реализации национальных проектов на различных этапах.

В ходе работы автор придерживался принципов объективности и научной доказательности, требующих сопоставления различных суждений и оценок, использования верифицируемых материалов.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды ученых по вопросам теории и практики социальной политики, социального развития, социальной ответственности, современной теории социального государства, системного и структурно-функционального анализа, фундаментальных разработок по теории социально-экономического развития, регионального прогнозирования и управления.

Практическая значимость исследования состоит в том, что результаты работы могут быть использованы органами государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях для корректировки имеющихся программ, использующих программно-целевой метод, с учетом положительного опыта внедрения новых механизмов и технологий при реализации приоритетных национальных проектов. Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в виде специальных курсов и включения отдельных тем в основные курсы, а так же при написании обобщающих трудов, касающихся новых политических технологий.

Структура диссертационной работы определяется поставленными исследовательскими задачами. Работа разделена на введение, три главы, заключение, список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

В главе 1 «*Приоритетные национальные проекты как инструмент решения социальных проблем в условиях укрепления вертикали исполнительной власти*» обращается внимание на то, что концепция ПНП появилась как результат трансформации задач, сформулированных президентом В. Путиным в его выступлениях и посланиях в 2004 г. Решающим импульсом стало послание Президента Федеральному Собранию РФ в 2004 г. 5 сентября 2005 г. на совместном заседании членов Правительства и парламента, а также руководителей регионов России Президент РФ В.В. Путин определил ряд особых приоритетных национальных проектов, позволяющих обеспечить «*концентрацию бюджетных и административных ресурсов*» в четырех сферах, от которых зависит развитие «*человеческого капитала*» страны. ПНП изначально играли ярко выраженную политическую роль – они стали реакцией на рост ожиданий значительной части населения, которая рассчитывала на улучшение своего материального положения. В национальных проектах поставлены задачи по наиболее острым проблемам образования, здравоохранения, жилищной сферы, сельского хозяйства.

По мнению В.В. Путина, это гарантия от инертного проедания средств без ощутимой отдачи. Это курс на инвестиции в человека, а значит – в будущее России. Главная особенность управ-

ления приоритетными национальными проектами заключается в использовании метода сетевого планирования – элемента современного проектного менеджмента. В зарубежной практике данный метод известен под наименованиями двух его разновидностей – Critical Path Method (CPM), что переводится как «метод критического пути», и Program evaluation and review technique (PERT), что означает «технология оценки и контроля программ».

Основным государственным органом, осуществляющим реализацию национальных проектов, стал Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Национальные проекты имеют свои политические риски. Первый из них – отсутствие в постсоветской России опыта реализации таких крупных социальных проектов, из-за чего возникает риск неустойчивости результатов. Может возникнуть ситуация, когда проект не станет соответствовать основным характеристикам нового социального строя, в основе которого лежит принцип социального неравенства и рыночного индивидуализма и предпринимательства. В этом случае может возникнуть угроза усиления настроений патернализма и социального иждивенчества.

Автор отмечает, что преодолеть эту угрозу можно на основе учета имеющегося опыта реализации российским государством крупных государственных программ в предшествующие период развития. В России и СССР происходила концентрация ресурсов для строительства укрепленных городов, престижных дворцов, главных храмов и соборов, пирамид, ирригационных систем в долинах крупных рек и т. п. В начале века в рамках реформы Столыпина была реализована программа переселения в Сибирь миллионов крестьянских семей. Сразу после окончания гражданской войны в декабре 1920 г. 8-м Всероссийском съездом Советов был принят План ГОЭЛРО, рассчитанный на 10-15 лет и предусматривавший перевод экономики на новейшую для того времени технологическую базу.

Одним из крупнейших национальных проектов в отечественной истории советского периода можно считать индустриализацию 1930-х годов, удалось построить порядка 1500 предприятий. Значительных успехов удалось добиться советской власти в области образования. В результате этого проекта к 1930 г. число грамотных по

сравнению с 1913 г. увеличилось с 33 % до 63 %. После Великой Отечественной войны примером эффективности национального планирования стала программа создания ядерно-ракетного щита СССР. СССР осуществлял целый ряд национальных проектов. Среди них – проект по освоению космоса, проект в области жилищного строительства, проект в области сельского хозяйства и др. Начиная со второй половины 1970-х гг., характерным становится спад в экономическом развитии, падение энтузиазма граждан, а потому снижение показателей в реализации национальных проектов. Об этом свидетельствуют неудачи в реализации «продовольственной программы» в период «развитого социализма», программы «Жилище-2000» в период «перестройки» и др. Все государственные проекты в советское время обладали специфическими чертами. Решения о реализации проектов принимались «сверху» без обсуждения с представителями общественности. В реализацию проектов вовлекалось огромное количество промежуточных бюрократических организаций. Программирование – целевое планирование получило научное обоснование в целом ряде монографий.

Реализация национальных программ и целевых программ облегчалось тем, что государство концентрировало в своих руках основную массу инвестиций, материальных и финансовых воспроизводственных ресурсов и распределяло их в соответствии со своими приоритетами и предпочтениями. Опыт реализации государственных (т.е. национальных) проектов в истории СССР помогает судить об условиях их эффективности. Первоначальное условие реализации национального проекта вообще – это обеспечение его финансовой и организационной поддержки в масштабах всей страны. Помимо этого, для реализации проектов должны быть созданы соответствующие правовые и институциональные рамки. Национальные проекты сопровождались рядом системных реформ, способствующих их осуществлению, или сами просто являлись частью реформ. Весьма важную роль играет идеологическая поддержка проектов, на современном этапе развития PR-поддержка в сочетании с привлечением общественности.

ПНП не могут быть в принципе доведены до системного централизованного управления экономикой по советскому образцу,

потому, что современная Российская экономика – рыночная и базируется на частной собственности. Из этих проектов в принципе не может вырастать плановая система управления экономикой страны, так как национальные программы и проекты – это особый, чрезвычайный метод государственного воздействия на процессы социально-экономического, инновационно-технологического, энергоэкологического, территориального развития, опирающегося на прямое участие государства в этих процессах. Национальные проекты должны быть созвучны господствующей либерально-рыночной идеологии российского общества, пусть даже эта идеология не бесспорна. Проекты социальной направленности должны включать и популистские приемы, а гражданское общество (оппозиционные партии и движения, независимые профсоюзы, предприниматели, активная пресса) должно контролировать национальные проекты.

Автор отмечает, что нашлись эксперты и политические деятели, которые объявили ПНП фиктивным демонстративным продуктом. По мнению скептиков, в действительности никто не собирался ничего делать, кроме работы на рейтинг. Автор обращает внимание, что проекты действительно нацелены определенным образом и на рейтинг, на достижение положительного консенсуса в обществе по отношению к стабильности в обществе. Проекты, бесспорно, являются комплексными политико-избирательными, так как власть в условиях демократии решает задачу удержать, или повысить рейтинг под выборы. Но это дополнительное обстоятельство не меняет позитивного социального содержания ПНП. Правительство заявляет, что финансов сегодня у государства больше, чем управленических возможностей и задача заключается в том, чтобы эти средства были эффективно освоены при минимальном уровне коррупции.

Д.А. Медведев отметил, что в ходе реализации ПНП отрабатываются новые управленческие технологии. Он обратил внимание на необходимость совершенствования механизмов координации всех органов власти. В целом, по его мнению, организация управления ПНП функционирует достаточно эффективно. Под эффективностью реализации проектных мероприятий понимается кумулятивный эффект, который рассматривается как синергетическое явление, возникающее в результате наложения друг на друга различ-

ных управленческих технологий, например, федеральной технологии управления на региональную технологию управления.

Автор диссертации отмечает, что идея реализации приоритетных национальных проектов призвана, с одной стороны, преодолеть неэффективность, узконаправленность и несистемность подхода к решению социальных и общественных проблем посредством реализации федеральных целевых программ, с другой – мобилизовать общество на самостоятельное удовлетворение своих потребностей путем непосредственного участия в ПНП. Таким образом, реализация проектов ведет к развитию креативного потенциала России, что является ведущим фактором становления страны в качестве конкурентоспособной державы. Реализация ПНП позволяет расчитывать на мультиликационные эффекты устойчивого экономического роста, основанного на инновационных факторах.

Во 2 главе «*Проблемы реализации приоритетных национальных проектов*» рассматривается период второго президентского срока В.В. Путина, который проходил лозунгом «От стабильности – к развитию». В 2004–2008 гг. была сформулирована в своей основе обновленная государственная идеология управляемой («суверенной») демократии и очерчены контуры новой экономической доктрины. Национальные проекты оставались основой новой государственной социально-экономической политики. Реализация ПНП была попыткой трансформации общества и экономики в новое качество, философией нового (в руководстве страны) подхода к обществу. Лидеры партии «Единая Россия» рассматривали ПНП как пилотный проект создания нового общества через изменение политического курса страны в рамках существовавшего алгоритма развития.

Изучение комплекса многочисленных брошюр по анализу ПНП позволяет сделать вывод, что перед нами не просто цикл научных трудов, а попытка осуществления ребрендинга ПНП, приданья им особого веса не только в социальной политике, но и в политической стратегии российского государства в целом. Многие авторы стали обосновывать исключительную роль ПНП во всем, начиная от реальных проблем, которые действительно касаются ПНП, и заканчивая культурой, искусством, обороной и др.

В условиях финансово-экономического кризиса правительство РФ приняло решение несмотря ни на что увеличить государственные расходы на социальную сферу в целом и на реализацию национальных проектов, в частности. Однако в реальном исчислении эти расходы оказались значительно меньше. Поэтому было важно наладить сотрудничество государства и бизнеса для решения задач национальных проектов. Поскольку бизнес неохотно принимает участие в финансировании тех мероприятий, окупаемость которых предполагает много лет, государство предоставляет бизнесу ряд гарантий. Для России оказался полезным опыт стран Юго-Восточной Азии, где используется модель государственно-частного партнерства, получившая название «корпорация развития», когда обеспечение инфраструктуры и принятие административных решений признается прерогативой государства, а коммерческие инвестиции – делом бизнеса. Основными трудностями реализации приоритетных национальных проектов являются недостаточно четкое распределение ответственности между федеральным органами и органами субъектов Российской Федерации, большое количество источников финансирования и получателей средств, сложность мониторинга хода работ по ПНП. Важным фактором успешной реализации ПНП является создание эффективной системы управления и контроля хода реализации ПНП.

В главе обращается внимание на то, что реализация нацпроектов вызвала большое число нарушений законности, что частично подорвало авторитет нацпроектов. Например, питерская прокуратура выявила массу нарушений в реализации основных региональных программ. Прокуратурой Фрунзенского района Санкт-Петербурга возбуждено 50 уголовных дел по нарушениям в процессе реализации национальных проектов. Автор отмечает, что приоритетные проекты по-прежнему использовались и как пропагандистский институт, который должен был повысить рейтинг Д.А. Медведева. Представители политической оппозиции прямо заявляли, что нацпроекты были и остались пропагандистским мероприятием. Все неприятные для власти суждения вынудили предпринять меры для создания обновленного имиджа нацпроектов и освободить от налета политической конъюнктурности. В связи с этой задачей была предпри-

нята попытка распространить среди общественности образ ПНП как принципиально новой не только социальной политики, но российской политики вообще. Естественно, что это касалось каждого отдельного проекта и всей системы политического проектирования.

Использование более эффективных механизмов и технологий при реализации приоритетных национальных проектов должно способствовать динамичному улучшению политической и социальной сфер. Однако критерии эффективности, применяемые при оценке национальных проектов, ориентированы на краткосрочную и среднесрочную перспективу, что не позволяет в полной мере оценить действие и влияние национальных проектов на жизнь общества. Поэтому для всесторонней оценки необходимо использовать также конечные индикаторы развития, то есть использовать долгосрочное планирование.

Приоритетным национальным проектом является уже сама идея создания новой обобщенной модели социальной политики, основанной на экономике знаний. С одной стороны, национальные проекты возникли как инициатива власти «сверху» и реализовались в рамках традиционного для России политico-административного управления. С другой стороны, политические лидеры надеялись, что ПНП представляют собой систему относительно более эффективных механизмов и технологий развития социальной политики государства, повышения стабилизации политической и экономической систем, развития дееспособного гражданского общества. Национальные проекты были направлены на комплексное освоение политico-административных и общественных ресурсов в наиболее приоритетных и проблемных направлениях социальной политики государства.

По своей квалификационной принадлежности ПНП в большей степени относятся к федеральным целевым программам. Но в то же время в отличие от федеральных целевых программ и других программ, использующих программно-целевой метод, национальные проекты призваны радикально и краткие сроки улучшить динамику развития социально-политической сферы. Профессиональные группы и бизнес-сообщества приняли участие в конкурсах по размещению заказов на предоставление услуг и поставку оборудования и получили свою прибыль. Для общества национальные проек-

ты обернулись безусловным усилением внимания власти к социальным нуждам, созданием условий для снижения социального пессимизма у значительных слоев населения России.

Однако оппозиционные политические партии в стране не только не поддержали ПНП, но и подвергли их несоразмерной критике. Если для правых партий невнимание к социальным низам является мировоззренческой нормой, то для левых партий, претендующих на выражение социальных интересов, такой подход является не вполне адекватным. Руководство «Справедливой России», КПРФ и других левых партий предпочли в лучшем случае занимать позицию нейтралитета по отношению к ПНП, в худшем разоблачать их недостаточность.

Автор солидарен с Д.В. Алабиным, который заявил, что оказавшись не в состоянии предложить адекватную проекту ПНП соревновательную и привлекательную собственную программу развития страны, партийные лидеры упускают уникальную возможность создания накануне выборов широкого блока политических партий на базе приоритетных национальных проектов¹.

Оставаясь основателем и идеологом национальных проектов, Президент РФ В.В. Путин возложил ответственность за их воплощение в жизнь на первого вице-премьера Правительства РФ Д.А. Медведева. Это решение было правильно воспринято российскими политологами как курс на представление массам Д.А. Медведева в качестве преемника действующего президента страны и основного кандидата на этот пост на выборах 2008 г. Д. Медведев, как преемник В. Путина и главный куратор ПНП, энергично и уверенно зарабатывал популярность в массах и уверенно опережал С. Иванова, Б. Грызлова и С. Миронова.

По мнению автора, национальные проекты дали возможность внедрить новую систему государственного управления и контроля, обеспечить целостность и единство в проведении социальной политики, усилить контроль над деятельностью регионов и муниципальных образований. Вследствие их реализации повысилась эф-

¹ Алабин Д.В. Механизм и технологии реализации приоритетных национальных проектов в политическом процессе. Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Н. Новгород, 2009.

фективность управления регионами из центра, более результативной с точки зрения защиты федеральных интересов стала работа на местах. Приоритетные национальные проекты стали в некоторой своей части новым механизмом проведения единой государственной политики на всей территории Российской Федерации, а также важным фактором межрегиональной интеграции в сфере реализации общих задач. Система управления и контроля, проверенная при реализации приоритетных проектов, показала определенную эффективность, вследствие чего стала активно применяться при проведении антикризисных мероприятий, а также мероприятий по противодействию коррупции.

Диссертант особо отметил, что В.В. Путин, ставший после выборов 2008 г. премьер-министром, не снизил финансирование нацпроектов, хотя и отметил необходимость оптимизировать бюджетные расходы. Новый Президент Д. Медведев заявил, что кризис не отменит «социальные завоевания» последнего времени, более того – ПНП органично включены в Программу-2020.

В главе 3 «*ПНП как социальный фактор технологической и политической модернизации*» отмечено, что реализация национальных проектов в 2006–2008 гг., включавшая собственно разработку национальных проектов, выбор соответствующих механизмов и инструментов, решение неотложных тактических проблем в социальной сфере и т.д., представляла собой только первый этап. Идеологам ПНП стало ясно, что эффективность результата непосредственно зависит не только от долгосрочной стабильности развития экономики, но и от состояния политической и правовой сферы, укрепления российского федерализма и повышения эффективности управления страной в условиях кризиса. Возникло понимание того, что поскольку Россия выделяется разнообразием регионов, отличающихся уровнем развития отраслей экономики и ориентацией на различные секторы внешнего и внутреннего рынка, поскольку национальные проекты должны ориентироваться на минимизацию региональной дифференциации.

Правительство стало искать интегративное решение проблем на основе выделения ключевого звена в каждом из национальных проектов. Ряд исследователей, с которыми солидарен автор диссер-

тации, подчеркивает, что было бы полезно сосредоточить мероприятия национальных проектов на одной программе. Это можно сделать на основе, например, проработанной долговременной стратегии устойчивого развития села и его агропромышленного комплекса. Ключевым звеном может быть новое приоритетное направление национального проекта «Доступное жилье» – малоэтажное строительство, что позволит решить самые разные проблемы развития промышленности и сельского хозяйства.

На взгляд автора, следует принять меры по совершенствованию, политico-стратегического планирования на основе четкого разграничения полномочий между уровнями власти в РФ и приятия политической значимости инновационным задачам национальных проектов.

Появившиеся в период высоких нефтяных цен, ПНП оказались уязвимы в условиях кризиса, когда произошло уменьшение доходной части федерального и региональных бюджетов. Это и стало одной из причин принципиального решения о преобразовании нацпроектов в госпрограммы. 28 октября 2008 г. президентский совет по приоритетным нацпроектам трансформировал ПНП «Образование» в долгосрочную госпрограмму, которая, сохранив основные направления нацпроекта, обретет дополнительные векторы федеральной и региональной финансовой поддержки. Статус новой программы ниже, чем у нацпроектов и некоторые эксперты считают эту трансформацию косвенным признанием неудачи попыток модернизации российского образования. Однако превращение нацпроектов в программы дало новый импульс развитию образования и других сфер. В исследовательской литературе подчеркивается, что национальные проекты являются приоритетной формой реализации программного подхода.

Технократические проекты и рекомендации имеют перспективы на осуществление, если они встроены в ясную и четко сформулированную концепцию национального развития. Однако ПНП и по форме, и по содержанию, не являются Национальной Идеей, которая должна включать образ желаемого будущего для страны и представлять собой прототип идеала, настолько привлекательного, что бы рядовые граждане могли воодушевляться им в своей повседневной трудовой деятельности.

В принципе политическая власть, озабоченная преемственностью и устойчивостью развития страны, понимает, что надо сформировать идеальный образ будущего и пытается это как-то сделать. Сначала шли поиски национальной идеи в прошлом, выражавшиеся в том, что лидеры поочередно солидаризировались то с одной, то с другой частью истории страны, например с периодами петровских или столяпинских реформ, даже Александра Невского. Очередной попыткой власти предложить свой образ будущего стало формирование сначала «Плана Путина», а затем «Стратегии 2020». Существенным элементом этих планов должны по-прежнему являться нацпроекты. Но они в своём современном виде дальше работать не будут, т.к. для российского модернизационного проекта важна не только политическая либерализация, но, прежде всего, социальная составляющая. Автор солидарен с Д. Бадовским в том, что она должна включать в себя «демонетизацию» ценностей, устранение корпоративности общества, восстановление социальной мобильности и возврат к принципам солидарности.

Д.А. Медведев подчеркивал, что нацпроекты все-таки будут переформатированы в национальные программы, а их количество будет увеличено. В литературе высказывались мнения, что необходимо создавать подобные программы и по культуре, и по малому бизнесу, и по другим не менее важным направлениям. Работа по нацпроектам не может прекратиться не потому, что политики не хотят сообщать народу о том, что в рамках поставленных сроков ПНП хоть частично, но исчерпали себя. Автору более вероятной представляется версия, согласно которой нацпроекты будут сообразно внутренней логике развития прогнозного социального проектирования переформатированы под новые задачи в государственные программы, реализация которых началась уже с 2009 г. Включение национальных проектов в Стратегию социально-экономического развития до 2020 г. предполагается в силу того, что сроки, определенные для реализации национальных проектов, недостаточны для решения существующих в социальной сфере проблем. Лидеры страны исходят из того, что реализация отдельных мероприятий национальных проектов должна носить средне- и долгосрочный характер и основываться на методах индикативного планирования.

Разработка «Стратегии-2020» в условиях рынка потребовало гибкого подхода как к формированию целей и задач, так и в осуществлении контроля над их выполнением. Все национальные проекты, а также другие долгосрочные целевые программы (ФЦП, СЭЗ, адресная инвестиционная программа) в совокупности представляют собой постепенное внедрение элементов индикативного планирования в бюджетный процесс.

Исходя из такого понимания, В. Путин поручил правительству скорректировать «Стратегию-2020». Поводом стало письмо Я. Кузьминова – ректора Высшей школы экономики и В. Мая – ректора Академии народного хозяйства и государственной службы. Авторы предлагают новую экономическую политику в пяти направлениях: новая модель роста; человеческий капитал и обеспечение роста качества жизни; эффективное государство и новый социальный контракт власти, бизнеса и общества; преодоление территориальной и информационной разобщённости; международная позиция России.

Новая модель роста должна системно и одновременно обеспечить, в частности, условия, способствующие: – завершению формирования развитой индустриальной экономики с глубокой и всесторонней технологической модернизацией; – активному формированию постиндустриальной инновационной экономики (экономики знаний); – вложениям в человеческий капитал и росту качества жизни (современному производству доступных населению качественных товаров и услуг, обучению новым специальностям, необходимому медицинскому обслуживанию и др.); – преодолению территориальной и информационной разобщённости.

«Стратегия-2020» – издание второе, как минимум должна предусматривать, обязательную, сбалансированную корректировку нацпроектов, больших и малых федеральных программ, планов министерств и ведомств, совершенствование и приведение действующего законодательства в соответствие с новой стратегией.

31 декабря 2010 г. на сайте Минэкономразвития появился проект «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года». Положения проекта Минэкономразвития, разъясняющие суть смешанной стратегии, включают в себя элементы стратегии лидерства в сегментах, в которых имеются конкурентные

преимущества (т.е. конкурентные научно-технологические достижения); реализацию догоняющей стратегии в большинстве секторов экономики и промышленности (параллельно с восстановлением инженерного и конструкторского потенциала). Для России догоняющий путь развития означает массовое заимствование рядовых для мирового рынка, но передовых по российским стандартам технологий.

Ряд исследователей считает, что России нужен всеобъемлющий Всероссийский Национальный проект, который был бы признан действительно всей нацией. Известен либеральный проект «Россия в XXI веке: образ желаемого завтра», представленный институтом ИНСОР под руководством Е.Гонтмахера. Другой известный проект – социалистической модернизации предложен лидером КПРФ Г.А. Зюгановым. Директор НИИ проблем глобализации, экономики и развития гражданского общества В.В. Гончаров считает, что необходимо разработать и реализовать ряд новых перспективных приоритетных национальных проектов, посвященных вопросам обеспечения различных направлений безопасности России (например, «Экологическая безопасность», «Укрепление обороноспособности Российской Федерации», «Обеспечение экономической безопасности Российской Федерации»). Это позволит создать необходимые условия для проведения ее руководством структурной модернизации экономики и социальной сферы.

Исследователями рассматривается вопрос о необходимости реализации национального проекта «Молодежная политика». Но эти предложения пока не принимаются. Д.А. Медведев на заседаниях Совета, позднее – Комиссии по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, подчеркнул, что работа с уже принятymi национальными проектами остаётся одним из приоритетов развития Российского государства. Нацпроекты доказали свою эффективность и стали одной из самых удачных социальных программ за последние 20 лет. Но приоритетные национальные проекты были максимально адаптированы к запущенному процессу модернизации.

Роль приоритетных национальных проектов в реализации государственной стратегии развития России состоит в том, что они стимулируют, в том числе, и формирование нового гражданского

общества и будущей модели экономики знаний, и новых технологий. Приоритетные проекты должны быть реализованы всем обществом как «по вертикали» по всем уровням власти: федеральной, региональной, местной, так и «по горизонтали» по всем институтам гражданского общества и бизнесу.

В Заключении диссертационного исследования подводятся итоги, обобщаются результаты и формируются основные выводы диссертационного исследования, которые свидетельствуют о выполнении поставленных задач, а также описываются наиболее важные перспективы дальнейших исследований.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. *Плисинова И.В.* Опыт реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов на современном этапе // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2011. № 3. – 0.4. п.л. (ведущий журнал из списка ВАК Минобрнауки РФ)

2. *Плисинова И.В.* Роль национальных проектов в социальном управлении (на материалах Ростовской области) // Ученые записки ДЮИ. Т. 37. Ростов н/Д., 2010. – 0,5 п.л.

3. *Плисинова И.В.* Проблемы реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов на современном этапе. Брошюра. Ростов н/Д., 2011. – 2.п.л.

4. *Плисинова И.В.* Приоритетные национальные проекты как элемент социально-политического проектирования // Проблемы строительства партий и гражданского общества на современном этапе. 2 издание. Доп. Ростов н/Д., 2011. – 1 п.л.

Текст автореферата размещен на сайтах Министерства образования и науки Российской Федерации: <http://vak2.ed.gov.ru/>; Северо-Кавказской академии государственной службы: <http://www.skags.ru/>.

Подписано в печать 16.11.2011. Формат 60x84/16.
Гарнитура Times New Roman. Усл. п.л. 1,3. Тираж 100 экз. Заказ 559.
Отпечатано ООО «Офисный мир КМ». 344016, Ростов-на-Дону,
пер. Нефтяной, 1