0034794 14

На правах рукописи

АЛАБИН Дмитрий Викторович

МЕХАНИЗМЫ И ТЕХНОЛОГИИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

- 1 ОКТ 2009

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политологических наук

НИЖНИЙ НОВГОРОД
2009

Работа выполнена на кафедре политологии факультета международных отношений ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского».

Научный руководитель	Доктор исторических наук, профессор **Устинкин Сергей Васильевич**
Официальные оппоненты	Доктор политических наук, профессор **Усягин Андрей Владимирович**
	Доктор политических наук, профессор **Казаков Михаил Анатольевич**
Ведущая организация	**Нижегородский государственный лингвистический университет им. Н.А. Добролюбова**

Защита состоится «21» октября 2009 г. в 11.00 на заседании Диссертационного совета Д-212.166.10 при Нижегородском государственном университете им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603005, г. Нижний Новгород, ул. Ульянова, д. 2, факультет международных отношений ННГУ, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского по адресу: 603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23, корп. 1.

Автореферат разослан «___» _____ 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета,
доктор исторических наук,
профессор Браницкий А.Г.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изучение технологий реализации приоритетных национальных проектов (далее – ПНП) в политическом процессе страны и достигнутых при этом результатов является чрезвычайно актуальным. ПНП призваны решить задачи повышения действенности управления социально-политическими процессами, повышения уровня и качества жизни граждан РФ. Несмотря на финансовый кризис, реализация проектов продолжается и сегодня. Более того, 28 февраля 2009 года на VI Красноярском экономическом форуме было сообщено о введении в действие с 2010 года двух новых национальных проектов «Информационное общество» и «Энергоэффективность».

Между тем, политическая оценка эффективности национальных проектов имеет диаметрально противоположные точки зрения – от определения ПНП как чисто пропагандистской акции, призванной закамуфлировать истинные приоритеты команды Президента, до признания приоритетных национальных проектов действенным инновационным политическим и социально-экономическим механизмом, способным решить задачи, связанные с совершенствованием демократической политической системы, стабилизацией социальной обстановки, т.е. обеспечением безопасности и устойчивого развития страны.

Как левая, так и правая оппозиция относятся к национальным проектам критически. Лидеры партии «КПРФ» заявляют, что представители власти посредством национальных проектов «купили лояльность народа» в преддверии выборов. ПНП «не позволят вывести из кризиса ни одно заявленное направление», ибо на их реализацию выделяется незначительное количество средств. Представители правой либеральной оппозиции утверждают, что действующая власть не уважает свой народ, предоставив ему вместо справедливого перераспределения средств от огромных нефтегазовых доходов небольшую «подачку» в виде национальных проектов.

Властные же представители пропрезидентских центристских партий («Единая Россия» и «Справедливая Россия») доказывают, что ПНП являются эффективным механизмом решения застарелых социально-экономических проблем, и, несмотря на отдельные недостатки, могут

стать при их реализации прообразом новой справедливой социальной политики.

На наш взгляд, внедрение в политический процесс России новых технологий и механизмов реализации национальных проектов имело и имеет как стратегические, так и тактические цели. Стратегические цели – снятие напряженности в социальной сфере, повышение эффективности управления социально-политическими процессами, развитие диалога между властью и обществом, обеспечение устойчивости власти к внешним и внутренним вызовам и угрозам, т.е. стабилизация и развитие демократической политической системы в целом.

Тактические цели можно разделить на несколько основных групп: политические – повышение имиджа партии «Единая Россия» для победы на думских, а кандидата от партии власти на президентских выборах, и сохранения преемственности заявленного Президентом политического и социально-экономического курса. Экономическими целями должны были стать повышение эффективности вливания государственных средств в образование, здравоохранение, агропромышленный комплекс и жилищное строительство, снижение уровня дифференциации социально-экономического развития регионов. Социальные цели – повышение качества образования, снижение смертности населения, повышение продовольственной безопасности страны, строительство и предоставление доступного и комфортного жилья для граждан страны, а также снижение социального пессимизма у населения, активизация человеческого фактора.

Решены ли эти задачи? Достигнуты ли поставленные цели? Объективная оценка действенности приоритетных национальных проектов чрезвычайно важна и в теоретической, и в практической плоскости. С одной стороны, изучение национальных проектов необходимо для полноценного понимания внутренней политики государства, направленной на поддержание современной политической системы, повышение авторитета политического руководства страны в общественном сознании, стабилизацию социальной обстановки. С другой стороны, посредством ПНП политическая элита решает проблемы легитимной передачи власти, стабилизации политической и социальных систем и достижения финансовой устойчивости страны.

Изучение национальных проектов является актуальным и с точки зрения оценки ситуации, при которой произошел запуск ПНП, так как именно в период 2006-2007 гг. в стране проходила избирательная кампания. От успеха или провала реализации национальных проектов во многом зависел итог как думских, так президентских выборов.

Объектом настоящего исследования являются механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов. При этом под механизмами понимается последовательность способов, приемов, определяющих достижение поставленных целей. Основными механизмами реализации ПНП являются новая система финансирования, ориентированная на результат, сетевое планирование, более эффективная система контроля за реализацией и использованием средств, выделенных на реализацию национальных проектов, определение критериев эффективности. Под технологиями понимается совокупность последовательно применяемых форм, средств, методов и процессов деятельности, направленных на наиболее оптимальное и эффективное решение задач.

Предметом исследования выступает деятельность власти и государства на всех уровнях и направлениях внутренней политики при реализации национальных проектов.

Цель исследования состоит в изучении концептуальных основ, сущностного содержания, механизмов и технологий, а также особенностей реализации и эффективности национальных проектов, их влияния на политический процесс современной России.

Исследовательские задачи:

– анализ предпосылок разработки концептуальных основ приоритетных национальных проектов;

– определение роли и места ПНП в политическом процессе страны;

– выявление классификационной принадлежности национальных проектов;

– изучение способов финансирования приоритетных национальных проектов;

– определение непосредственных механизмов реализации национальных проектов;

– рассмотрение участия органов власти в реализации ПНП, а также в осуществлении контроля за расходованием средств, выделенных на реализацию национальных проектов;

– определение критериев эффективности реализации национальных проектов;

– рассмотрение алгоритмов решения, возникающих в ходе реализации национальных проектов проблем;

– определение путей повышения эффективности реализации приоритетных национальных проектов.

Хронологические рамки данной работы определены периодом начала реализации национальных проектов с 2006 года и по настоящее время, ибо ПНП функционируют и сегодня. Кроме того, в данный пе-

риод проходила избирательная кампания в Государственную Думу РФ и на пост Президента РФ, на результатах которых отразились действия органов власти в политической и социальной сфере, в том числе через реализацию приоритетных национальных проектов.

Степень изученности темы. Развитию и ходу реализации приоритетных национальных проектов уделяется большое внимание исследователей, в том числе экспертов по политологии, социологии, юриспруденции, экономике. В то же время можно констатировать, что новые механизмы и технологии, направленные на разрешение социально-экономических проблем посредством национальных проектов, остаются достаточно слабо изученными.

Проблемам становления идеологии государства посвящены работы М. Карпенко, В. Казанцева, А. Иванова (коллектив сотрудников Института развития гражданского общества и местного самоуправления), А. Подберезкина. Авторы рассматривают национальные проекты как попытку становления новой идеологии, направленной на развитие нового общества, ориентированного на реализацию потенциала личности человека.

В общих вопросах и проблемах жилищной политики, изучению полномочий органов государственной власти и местного самоуправления в области градостроительства автор опирался на работы С. Глазунова, В. Самошина, Ю. Симонова, Е. Ливанской. Данные исследования предлагают воспользоваться западной системой строительства доступного жилья и развивать ипотечное жилищное кредитование.

В статье Д. Булина рассматривается влияние национальных проектов на политический процесс, указывается на отдельные выгоды для руководства страны при внедрении ПНП. Д. Булин предполагает, что главная цель проектов - транзит власти.

Проблемы выбора критериев оценки эффективности реализации национальных проектов анализируются авторами Института комплексных стратегических исследований под руководством Е.В. Погребняка. Исследователи предлагают использовать систему, предложенную ООН для оценки эффективности социально-экономической политики.

Влияние национальных проектов на бюджетную практику государства исследуется в работе А.С. Матненко. Автор рассматривает национальные проекты как новый метод и форму бюджетной деятельности государства посредством проектного управления.

Финансированию социальной сферы в общем и национальных проектов в частности и связанных с этим проблемам посвящены работы В.Д. Белкина, В.П. Стороженко. Для решения многих социальных про-

блем авторы предлагают использовать определенную часть средств Стабилизационного фонда и золотовалютных резервов путем существенного увеличения строительства нового жилья в рамках реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России».

Отдельные механизмы реализации приоритетных национальных проектов рассматриваются в работах С.В. Паникаровой, В.Б. Батиевской, Н.М. Лёжина, диссертационных исследованиях В.И. Авдеевой, Д.А. Горшкова, А. Малявиной. Авторы рассматривают только определенный круг механизмов, прежде всего программно-целевой метод, который лежит в основе всех целевых программ, а также экономические механизмы реализации приоритетного национального проекта «Образование», «Развитие АПК».

Вопросы правового обеспечения национальных проектов анализируются в работах В.Н. Лисицы, Е.Б. Коровкиной, диссертационном исследовании Д.О. Ципалова.

Информационное сопровождение реализации национальных проектов осуществляется в рамках журнала «Национальные проекты» и на официальном сайте http://rost.ru. На наш взгляд, журнал и сайт не предоставляет всесторонний научно-обоснованный анализ приоритетных национальных проектов, так как авторами данных изданий являются представители власти, которые ответственны за реализацию ПНП. Наиболее ценным для нашего исследования можно считать стенограммы заседаний Совета при Президенте России по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, в которых рассматриваются конкретные результаты национальных проектов, предложения по совершенствованию ПНП.

Таким образом, отдельные аспекты реализации приоритетных национальных проектов получили освещение в работах российских специалистов политологов, экономистов, социологов. В то же время политический аспект проблем, влияние национальных проектов на политический процесс современной России, развитие диалога между властью и обществом, элитой и массами предполагает их дальнейшее изучение. Недостаточно рассмотрены степень, характер, финансирование и эффективность ПНП. Участие органов государственной власти и общества за контролем средств, выделенных на реализацию нацпроектов, вообще не подверглись анализу экспертов. В этой связи вышеуказанные работы не дают полного и всестороннего представления о рассматриваемой в нашем исследовании проблематике.

Эмпирическая база исследования:

1) законы Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, непосредственно определяюще механизмы реализации приоритетных национальных проектов. Среди использованных в диссертационном исследовании документов необходимо выделить постановления Правительства Российской Федерации. Изучение данных документов имеет большое значение для анализа механизмов и технологий реализации национальных проектов.

2) документы федеральных министерств, ведомств и служб Российской Федерации, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти РФ. В данной работе использованы документы Министерства образования и науки РФ, Министерства здравоохранения и социального развития РФ, Министерства сельского хозяйства РФ, Министерства регионального развития РФ и др. В данных документах регламентируются и уточняются механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов.

3) протоколы заседаний Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, заседаний рабочей группы Совета по реализации приоритетных национальных проектов при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе.

4) нормативно-правовые акты органов государственной власти Нижегородской области. В данных документах отражены конкретные механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов непосредственно в Нижегородской области, а также представлены дополнительные программы и проекты, реализующиеся наряду с национальными проектами.

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 общенаучных методов, так и специальных методов политологии, экономической и исторической наук.

Среди общенаучных 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 и отмене старых поднаправлений ПНП, а также при изучении возникновения предпосылок идеи национальных проектов.

Из применяемых в политологии исследовательских методов в нашей работе использовались:

- компаративистский анализ для оценки эффективности реализации национальных проектов, а также для оценки качества и эффективности финансового контроля за использованием средств, выделенных на реализацию ПНП;

- структурно-функциональный анализ для выявления особенностей механизмов и технологий реализации национальных проектов.

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

Апробация исследования. Апробация основных научных положений и выводов исследования происходила в ходе участия автора в работе научных конференций и семинаров:

- VI Межрегионального Симпозиума «История и Политика: Новые ресурсы регионального развития России» - ВВАГС, г. Нижний Новгород, 2008 г.;

- VII Международной научно-практической конференции «Стабилизация экономического развития Российской Федерации» - МНИЦ, г. Пенза, 2008 г.;

- II Всероссийской научно-практической конференции «Власть, общество, личность» - МНИЦ, г. Пенза, 2007 г.;

- IV Международной научно-практической конференции «Проблемы демографии, медицины и здоровья населения России: история и современность» - МНИЦ, г. Пенза, 2007 г.

Отдельные результаты исследования апробировались в публикациях в журналах «Власть», «Национальные проекты», «Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов», а также в процессе преподавания общих и специальных курсов на факультете международных отношений ННГУ им. Н.И. Лобачевского. По теме исследования автором опубликовано 7 статей общим объемом 2,0 печатных листа.

Научная новизна исследования.

Во-первых, приоритетные национальные проекты изучены комплексно в политической плоскости, что ранее исследователями не проводилось. Исследование национальных проектов проводилось в контексте политической обстановки избирательной кампании 2007-2008 гг., влияния мирового экономического кризиса на внутреннюю политику государства.

Во-вторых, автором дано собственное оригинальное определение понятия «приоритетный национальный проект»;

В-третьих, впервые проанализирована система контроля власти и общества за реализацией национальных проектов.

В-четвертых, проведен комплексный анализ классификационной принадлежности приоритетных национальных проектов.

В-пятых, проведен анализ и сделаны оригинальные выводы по характеру финансирования национальных проектов.

В-шестых, выявлены и изучены особенности непосредственных механизмов и технологий реализации ПНП.

В-седьмых, представлено авторское видение определения критериев эффективности реализации ПНП, а также проблем и путей совершенствования механизмов реализации национальных проектов.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Идея реализации приоритетных национальных проектов призвана, с одной стороны, закамуфлировать 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, национальные проекты явились своеобразным компромиссом между властью и обществом.

2. При реализации приоритетных национальных проектов используются более эффективные механизмы и технологии использования бюджетных средств, выделенных на развитие социальной сферы, чем в федеральных целевых программах.

3. На сегодняшний день при реализации приоритетных национальных проектов стратегическая цель (сохранение стабилизации и развития демократической политической системы страны) в целом достигнуты, поставленные же тактические цели (политические, экономические, социальные) достигнуты лишь отчасти.

4. Одной из главных политических целей реализации приоритетных национальных проектов являлось повышение имиджа партии «Единая Россия» для победы на думских, а кандидата от партии власти на президентских выборах, для сохранения преемственности заявленного Президентом политического и социально-экономического курса. Приоритетные национальные проекты стали брэндом, призванным мобилизовать людей перед выборами на поддержку власти.

5. Реализация механизмов национальных проектов позволила переориентировать, направить внимание элиты и населения на самостоятельное решение определенной части социальных проблем.

6. При выделении бюджетных средств на реализацию приоритетных национальных проектов у большей части населения сложилось мнение, что значительная часть данных средств будет использоваться нецелевым образом. Контрольные мероприятия за реализацией приоритетных национальных проектов, показали, что данное мнение является несостоятельным.

Практическая значимость исследования состоит в том, что:

1) 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.

2) Результаты исследования могут быть использованы в учебном процессе в виде специальных курсов и включения отдельных тем в основные курсы, читаемых на факультете международных отношений, а так же при написании обобщающих трудов, касающихся новых политических технологий.

Структура диссертационной работы определяется поставленными исследовательскими задачами. Работа разделена на введение, три главы, каждая из которых включает ряд подпунктов и структурно выделенный вывод, заключение, список использованных источников и литературы, приложение.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность исследования, определяются объект, предмет, цель и основные задачи исследования, его хронологические рамки, раскрывается степень изученности темы, делается обзор источников, описываются методологические принципы и методы исследования, содержатся сведения об апробации результатов исследования, обосновывается научная новизна и научно-практическая значимость, приводятся основные положения, выносимые на защиту.

Глава I «Методология изучения приоритетных национальных проектов» посвящена изучению концептуальных основ ПНП. Возникновение идеи приоритетных национальных проектов, заявленных Президентом РФ В.В. Путиным 5 сентября 2005 года, имело ряд предпосылок. К 2005–2006 годам сложились базовые концептуальные основы формирования разработок новых механизмов и технологий реализации социально-политических задач, и как следствие корректировки политического курса. Среди предпосылок формирования идеи ПНП можно выделить следующие: политические, экономические, социальные, психологические, международные (внешнеполитические).

Предпосылки требовали обратить внимание Кремля на необходимость назревших перемен в социально-политической жизни общества. Одновременно с этим во главу угла ставилась цель сохранения и продолжения политической и социально-экономической политики государства. Для этого нужно было получить большинство мандатов на думских выборах и поставить на пост Президента своего человека. Вследствие чего в 2004-2006 годах все программные установки лидеров законодательной и исполнительной власти имели ярко выраженный социальный характер.

Дополнительное выделение средств на социальную сферу – неэффективно. Данные средства могут просто «утонуть» в многообразии имеющихся программ и не принести желаемого политического и экономического результата. Электорат мог бы не заметить такого внимания государства. Необходимо было разработать новую модель решения политических и социальных проблем, так как в имеющихся плановых документах, использующих программно-целевой метод, отсутствовала единая и проработанная законодательная база, которая бы закрепляла правовые основы плановой

деятельности органов власти всех уровней. Как федеральные органы государственной власти, так и органы власти на местах находятся на этапе поиска наиболее оптимальных подходов к планированию, их апробации и взаимного согласования.

Именно таким опытным образцом стали приоритетные национальные проекты, которые в большей мере относятся к федеральным целевым программам, но призваны достичь больших результатов при меньших издержках, то есть стать более эффективными.

В **Главе II** «Механизмы реализации приоритетных национальных проектов» выявлены и анализируется непосредственные механизмы и технологии реализации ПНП.

Данные механизмы и технологии являются более эффективными по сравнению с другими инструментами программно-целевого планирования. К числу самых эффективных механизмов и технологий можно отнести: метод финансирования на результат; определение плановых показателей на основе управляемых источников финансирования; метод сетевого планирования; более эффективная организация управления национальными проектами; более эффективная структура отчетности и др.

Если апробацию данных механизмов признают успешной, то в будущем, возможно их применение на другие программно-целевые программы или преобразование всех программ, использующих программно-целевой метод, в единообразную форму. Некоторые, наиболее успешные механизмы уже на втором этапе реализации ПНП внедрены в практическую деятельность государства. Так, например, принцип финансирования на результат внедрен в 2008 году в бюджетную деятельность государства. На основе данного принципа началось формирование бюджетов как страны в целом, так и отдельных регионов.

За выполнением плановых показателей и использованием бюджетных средств, выделенных на реализацию приоритетных национальных проектов, был установлен более эффективный контроль. Так, для повышения эффективности контрольных мероприятий и исключения дублирования различные контрольные и надзорные органы объединились в своеобразную коалицию под общей координацией Главного контрольного управления Президента РФ.

В **Главе III** «Эффективность реализации приоритетных национальных проектов» определены имеющиеся критерии оценки эффективности реализации национальных проектов.

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.

Также в силу новизны национальных проектов неизбежно появление ряда проблем. Причем одни проблемы являются следствием непродуманности, непроработанности основных положений национальных проектов, другие – следствием нежелания отказываться от использующихся малоэффективных механизмов регулирования развития таких сфер, как образование, здравоохранение, сельское хозяйство, жилищное строительство. Таким образом, для большей отдачи от национальных проектов необходимо сначала осознать необходимость введения новых, более эффективных механизмов государственного регулирования социально и экономически значимых сфер, а потом доработать уже реализующиеся подпрограммы национальных проектов.

В **Заключении** подведены итоги диссертационного исследования.

Приоритетным национальным проектом является пилотный проект создания новой модели социальной политики, основанной на экономике знаний. ПНП представляют собой совокупность более эффективных механизмов и технологий развития социальной политики государства, повышения стабилизации политической и экономической систем, развития дееспособного гражданского общества. Национальные проекты направлены на концентрацию финансовых, административных и общественных ресурсов в наиболее приоритетных и проблемных направлениях социальной политики государства. Национальные проекты возникли как инициатива власти, то есть «сверху».

Приоритетные национальные проекты представляют собой новый инструмент, новую форму деятельности государства в политической, экономической и социальной сферах. 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 улучшить динамику

развития социально-политической сферы. Основная идея запуска ПНП – это поиск альтернативных, более эффективных программ развития, так как федеральные целевые программы в настоящее время не справляются со своими задачами. И именно такой альтернативной программой стали национальные проекты, которые призваны, с одной стороны, повысить результативность решения социально-общественных проблем, с другой – придать импульс обществу на самостоятельное решение своих проблем. Таким образом, национальные проекты являются своеобразным компромиссом между властью, бизнес-сообществом и обществом. В ходе реализации ПНП Президент РФ получил дополнительные возможности для легитимного продвижения своего кандидата на выборах. Профессиональные группы и бизнес-сообщества приняли участие в конкурсах по размещению заказов на предоставление услуг и поставку оборудования и, следовательно, получили прибыль. Для общества национальные проекты обернулись некоторым усилением внимания власти к социальным нуждам, созданием условий для снижения социального пессимизма у значительных слоев населения России.

Эффективность национальных проектов определяется, прежде всего, используемыми при их реализации механизмами и технологиями. Данные механизмы и технологии являются более эффективными в отличие от федеральных целевых программ. Эффективность ПНП объясняется следующим:

Изменен принцип финансирования, который стал ориентироваться на конечный результат, вместо сметно-затратного принципа. Данный принцип с экономической точки зрения является более эффективным поскольку позволяет при меньших затратах достичь более высокого результата;

Организация управления национальными проектами построена на широком привлечении общественности, представителей всех властных и социальных институтов в процессы выработки и реализации государственной политики национальных приоритетов, а также максимально возможном развитии всех форм координации и взаимодействия в достижении их целей. Организационный стержень этой особой управленческой системы составили специальные координационные органы, образованные при высших должностных лицах по всей вертикали власти. На вершине этой системы находится Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике;

Впервые использован в отечественной бюджетной практике метод сетевого планирования. С его помощью решается задача координации, синхронизации деятельности органов власти всех уровней (включая муниципальный уровень) для решения вполне конкретных, определенных задач в сферах действия приоритетных национальных проектов. Сетевое планирование оказывает непосредственное организующее воздействие на бюджетный процесс, прежде всего - на стадии исполнения бюджета, поскольку все процедуры санкционирования расходов бюджета, включая поквартальную разбивку расходов, учет средств в сметах бюджетных учреждений, определение лимитов бюджетных обязательств для получателей бюджетных средств, основываются на алгоритме сетевого плана и призваны обеспечить его точное выполнение, своевременное предоставление денежных выплат, оплату закупок товаров (работ, услуг), осуществляемых в рамках мероприятий плана;

Изменен механизм отчетности. Таким образом, сделана попытка последовательно, по всей вертикали власти исполнения соединить финансовые показатели с показателями результативности произведенных затрат, сведениями о ходе достижения заданных параметров;

Введена новая технология, опирающейся на сравнительную оценку и рейтингование субъектов, участвующих в реализации национальных проектов. Данная технология, получившая наименование бенчмаркинг (от англ. Benchmark – сравнивать), позволяет развивать начала конкуренции, сопоставлять результативность, повышать мотивацию соответствующих субъектов, в том числе с использованием механизмов бюджетного регулирования (поощрение тех бюджетополучателей, которые демонстрируют наилучшие результаты).

На сегодняшний день стратегические цели в целом достигнуты: пропрезидентская партия «Единая Россия» получила наибольшее количество мандатов в Государственной Думе, преемник от партии власти заступил на пост Президента РФ. Таким образом, сохранилась преемственность политического и социально-экономического курса, заявленного В. Путиным, а, следовательно, возросла устойчивость власти к внешним и внутренним вызовам и угрозам. Правда, напряжённость в социальной сфере снизилась незначительно, управление социально-политическими процессами позволило в условиях глобального кризиса минимизировать его издержки.

Эффективность достижения экономических целей можно оценить с разных позиций. С точки зрения одного из основных принципов экономики «минимальные издержки – максимальная прибыль», внедрение

нового принципа финансирования, ориентированного на результат, можно расценивать положительно. Использование данного принципа при реализации ПНП позволило оптимизировать государственные расходы, т.е. при меньшем объёме средств удалось достичь большей отдачи: было построено большое количество новых социально значимых объектов, оснащены новым оборудованием и автотранспортом школы и больницы, возросло строительство нового жилья. Но в то же время, учитывая размеры нашей страны, достигнутые результаты – это лишь малая часть того, что нужно сделать. Также нельзя говорить о «качественных рывках» развития в сферах образования, здравоохранения, строительства жилья, агропромышленного комплекса.

Аналогичная картина наблюдается при оценке эффективности достижения социальных целей. С помощью меры, осуществляемых представителям власти, удалось снизить социальный пессимизм граждан РФ, незначительно повысить уровень рождаемости и понизить уровень смертности. Однако, динамика демографического развития в России по-прежнему остается отрицательной. При этом на втором этапе реализации ПНП (2008–2010 гг.) уменьшается развитие диалога между властью и обществом, элитой и массами, т.е. при достижении социальных целей происходит обратный результат. На наш взгляд, такому положению дел способствовал мировой финансовый кризис, достижение стратегических и политических целей, а также слабый уровень информированности россиян о реализуемых проектах.

При этом одной из главных целей реализации национальных проектов стала задача победы партии власти на думских, а ставленника Президента РФ на президентских выборах для сохранения преемственности реализуемого политического и социально-экономического курса. Достижение данной цели стало возможным благодаря:

Использованию при реализации национальных проектов только промежуточных индикаторов эффективности, т.е. политические дивиденды ожидаются не от результатов, а от процесса, в ходе которого решаются частные задачи;

Созданию Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Являясь совещательным органом при Президенте РФ, Совет явился еще одной вертикалью власти, замкнутой непосредственно на Президента. Внутри Совета образован Президиум, который возглавил первый заместитель председателя Правительства. Получается, что аппарат Медведева стал работать конкретно на национальные проекты. Таким образом, данный аппарат первого

вице-премьера оказался «квазиправительством» внутри федерального правительства;

Практически ежедневному освещению на протяжении 2006–2008 годов в СМИ деятельности первого вице-премьера Д. Медведева о ходе реализации национальных проектов. Тем самым проводилась реклама самого Д. Медведева в качестве значимой политической фигуры – преемника Президента РФ. Следовательно, приоритетные национальные проекты задумывались, во многом, как хорошая стартовая площадка для одного из преемников. И, в конечном счете, ПНП стали брэндом Д. Медведева. Особенно это было заметно в репортажах СМИ: при упоминании о ходе реализации национальных проектах сразу идет речь о проводимой работе Д. Медведева, и наоборот, когда идет речь о Д. Медведеве представители средств массовой информации практически всегда упоминают термин приоритетные национальные проекты.

Но между тем, реализация механизмов национальных проектов позволила переориентировать, сосредоточить внимание элиты и населения на решение определенной части социальных проблем. В этих целях инициативы первых лиц государства летом 2006 г. приобрели ярко выраженный социальный крен, в связи с чем определенная часть населения восприняла национальные проекты как возможность улучшить свое благосостояние при поддержке государства.

На реализацию национальных проектов, а, следовательно, на попытку улучшения состояния социальной сферы после избирательной кампании, несмотря на финансовый кризис, продолжают выделяться значительные средства, правомерность и эффективность которых необходимо контролировать. И как раз контроль за расходованием средств, направленных на реализацию приоритетных национальных проектов, стал также более действенным и эффективным, в отличие от контроля бюджетных средств, направляемых на реализацию федеральных программ. Эффективность контроля за ПНП объясняется тем, что:

Сложилась своеобразная коалиция разных надзорных структур. В этой работе участвуют МВД России, ФСБ России, Прокуратура РФ, полномочные представители Президента РФ в федеральных округах, Счетная палата РФ, надзорные органы, работающие в сфере здравоохранения, образования, аграрного комплекса, строительства, Росфиннадзор и его территориальные управления и др. Координирует работу всех контролирующих органов Главное контрольное управление Пре-

зидента РФ. Данная коалиция проводит, помимо самостоятельных проверок, совместные проверки, а также обменивается опытом и возникающими проблемными вопросами при проведении контрольных мероприятий за реализацией национальных проектов, что значительно повышает эффективность контроля и исключает дублирование при определении объектов для проверок;

Некоторые контролирующие структуры, в частности Росфиннадзор, изменили привычный режим работы, и перешли на контроль в онлайн-режиме, в режиме текущего времени, то есть не по завершении финансового года, а сразу по мере поступления средств;

При контролировании средств, выделенных на ПНП, контролирующие органы проверяют всю цепочку расходования средств: главный распорядитель – распорядитель – получатель, то есть доходят до конечного получателя средств, до физического лица. Особенно данный алгоритм контрольных мероприятий прослеживается в национальном проекте «Образование».

Также контрольные мероприятия показали, что средства, выделенные на национальные проекты, используются более эффективно, чем другие средства федерального бюджета. Территориальным управлением Федеральной службой финансово-бюджетного надзора в Нижегородской области было установлено, что при реализации ПНП в 2006 году нарушения составляют 1,2%, в 2007 году – 4,8%, в 2008 году – 0,002%. При этом доля нарушений бюджетного законодательства, выявленных в 2006 году в Нижегородской области в использовании других средств, составила около 16%, в 2007 году – 25,3%, в 2008 – 17,2%, что значительно выше, чем выявленные нарушения при использовании средств, выделенных на реализацию национальных проектов.

В то же время, большинство нарушений, выявляемых проверками ТУ Росфиннадзора в Нижегородской области, являются следствием не столько злого умысла получателей средств, а скорее недостатками администрирования на федеральном и региональном уровнях.

Приоритетные национальные проекты представляют собой новую форму деятельности государства, которые, возможно, вскоре будут называться Государственными программами, как это произошло с ПНП «Развитие агропромышленного комплекса». Вследствие своей новизны при реализации национальных проектов возникают проблемы, которые необходимо решать в кратчайшие сроки. Решение проблем возможно путем широкого привлечения научного сообщества и исправлением уже имеющихся искажений и ошибок.

На основе анализа имеющихся проблем, возникающих при реализации ПНП, автором разработаны рекомендации по совершенствованию национальных проектов.

Основные положения и выводы диссертации отражены в следующих публикациях:

I. В изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Алабин Д.В. Роль и место приоритетных национальных проектов в политическом процессе Российской Федерации / Д.В. Алабин, С.В. Устинкин // Власть. 2009. №4. С. 14-17 (0,3 п.л.)

II. В других статьях:

2. Алабин Д.В. Проблемные вопросы реализации приоритетных национальных проектов на федеральном и региональном уровнях / Д.В. Алабин, И.А. Концелидзе // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. 2008. №8. С. 77-79 (0,4 п.л.)

3. Алабин Д.В. Демографическая политика государства в приоритетных национальных проектах. / Д.В. Алабин, А.И. Селиванов // Сборник статей IV Международной научно-практической конференции «Проблемы демографии, медицины и здоровья населения России: история и современность». г. Пенза, 2007. С. 20-23 (0,2 п.л.)

4. Алабин Д.В. Реформа образования в армии (по приоритетным национальным проектам) / Д.В. Алабин // Сборник статей II Всероссийской научно-практической конференции «Власть, общество, личность». г. Пенза, 2007. С. 69-72 (0,3 п.л.)

5. Алабин Д.В. Своевременное администрирование – главное условие эффективности национальных проектов / М.Е. Куликова, Д.В. Алабин // Национальные проекты. 2007. №10. С. 80-82 (0,4 п.л.)

6. Алабин Д.В. Проблемные вопросы реализации ПНП на федеральном и региональном уровнях / Д.В. Алабин // VI Всероссийский симпозиум с международным участием «История и политика. Новые ресурсы регионального развития в России». г. Н.Новгород: Издательство ВВАГС. 2008. С. 77-78 (0,1 п.л.).

7. Алабин Д.В. Проблема финансирования приоритетных национальных проектов / И.А. Концелидзе, Д.В. Алабин // Сборник статей VII Международной научно-практической конференции «Стабилизация экономического развития Российской Федерации». г. Пенза, 2008. С. 223-226 (0,3 п.л.)

Подписано в печать 15.09.2009. Формат 60x84 1/16
Бумага офсетная. Печать офсетная. Гарнитура Таймс.
Усл. печ. л. 1. Заказ № 534. Тираж 100.

Отпечатано в РИУ
Нижегородского госуниверситета им. Н.И. Лобачевского
603950, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.