

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

NATIONAL PROJECTS AND SOCIAL POLICY



С.Д. БОДРУНОВ

Президент ВЭО России, Президент
Международного Союза экономистов, директор
Института нового индустриального развития
имени С.Ю. Витте, д.э.н., профессор

S.D. BODRUNOV

President of the VEO of Russia, President of the
International Union of Economists, Director of
the Institute of the New Industrial Development
named after S.Y. Vitte, Dr. Sc. Econ., Professor

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены изменения в системе стратегического управления в Российской Федерации, связанные с инициацией в 2018 году системы Национальных проектов развития. Выявлена необходимость приоритизация социальной компоненты данных проектов, что подразумевает усиление внимания к социальной политике. Отмечен ряд проблем институционального свойства, обусловленных незавершенностью институциональной трансформации страновой системы стратегического управления, выявлен механизм их влияния на торможение социально-экономического развития, предложены направления их разрешения.

ABSTRACT

Sergey Bodrunov analyzes changes in Russia's strategic management system related to the launch of the National Projects initiative in 2018 and exposes the need to prioritize the social component of these projects, which stipulates an emphasis on social policy. The article lists institutional issues associated with failure to complete the institutional transformation of the national strategic management system, identifies the mechanism behind their influence on the slowdown of socioeconomic development, and provides suggestions on their resolution.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Стратегическое развитие, национальный проект, социальная политика, сбалансированный рост.

KEYWORDS

Strategic development, National Project, social policy, balanced growth.

В 2018 году в систему стратегического управления в России были внесены существенные новации, заключающиеся в запуске серии национальных проектов, которые детализируют и конкретизируют меры достижения национальных целей развития, сформулированных в инаугурационном указе президента страны. В основе этих мер — стимулирование экономических процессов, что создает потенциал роста национальной экономики, которая, в свою очередь, является материальной базой для решения задач в социальной, политической, экологической, культурной и иных сферах.

На наш взгляд, не подлежит сомнению тезис о том, что конечной целью любого развития является Человек, рост его благосостояния, качества жизни. В этой связи и содержание национальных проектов, и конечные итоги их реали-

зации следует рассматривать через призму их социальной результативности. При этом важным ограничением является обеспечение устойчивости социально-экономического развития страны [6]. «Прорывы» с перенапряжением всех возможностей, как показывает исторический опыт, в дальнейшем зачастую приводят к спадам, замедлению темпов роста. Поэтому в социальной политике, реализуемой в рамках нацпроектов, следует соблюдать принципы эволюционности (постепенности) и сбалансированности, в том числе ресурсной.

Год назад, обращаясь к Федеральному Собранию, Президент России четко расставил приоритеты. По его мнению, Человек, его настоящее и будущее — главный смысл и цель нашего развития. Президент подчеркнул, что «в основе деятельности государства лежит сбережение народа России и благополучие граждан. И решение этих задач — ключевой фактор прорывного развития». Исходя из этого, перед нами сегодня стоит непростая задача — сохранить и приумножить человеческий капитал с помощью мер социальной политики, подкрепленной мерами политики экономической, в том числе направленной на развитие инфраструктуры.

Не вызывает сомнений, что расходы на человеческий капитал, инфраструктуру являются продуктивными, они обладают мультипликативным эффектом и исключительно важны для экономического роста. К сожалению, в этих вопросах Россия пока отстает от развитых стран. Так, по данным А.Г. Аганбегяна [1], Россия тратит на образование 4,1% ВВП, на здравоохранение — 5%. Для сравнения, Западная Европа и Соединенные Штаты тратят на образование 5,5% ВВП, а на здравоохранение Западная Европа — 10% ВВП, США — 17% ВВП. Нужно при этом учесть, что данные

проценты отсчитываются от больших, нежели в России, сумм, то есть превышение относительно нашей страны в реальном выражении весьма существенное, как в суммовом выражении, так и в расчете на душу населения.

Любопытные расчеты сделали экономисты Высшей школы экономики. Если бюджетные расходы на образование и здравоохранение сохранятся на текущем уровне, то к 2035 году по этой причине численность населения России сократится на 1,7 миллиона человек, трудоспособного населения — на 5,4 миллиона человек, даже с учетом повышения пенсионного возраста. В расчетах указанного научного коллектива выдвинута гипотеза, что такие показатели мы получим, если не будет кардинально улучшаться здоровье населения. Качество образования, как указывают специалисты ВШЭ в своей версии прогноза, также будет стагнировать.

Итак, существующая ситуация и инерционный прогноз говорят о серьезном риске ухудшения социальных показателей в России, стратегические ориентиры направляют нас на преодоление этого положения. Возникает вызов для системы госуправления, экспертного сообщества. Его суть состоит в поиске путей преодоления негативных тенденций, результатом чего должно стать обновление российской модели социальной политики. Прежде всего, следует осуществить переход к индикативному планированию по всем стратегическим целям и задачам [2]. Опыт постсоветского развития показал, что их не решить на основе «полухаотического» управления экономикой, парадигма которого строится на идеологии и методологии «рыночного фундаментализма».

Тем не менее определенные шаги по смене парадигмы управления у нас делаются. Предпринимаются меры по упорядочению системы управления, приданию ей логичности

и непротиворечивости. Мне думается, что мы идем тем путем, который должен вывести нас на правильную траекторию развития, но для этого надо многое и многое сделать. И при этом следует четко понимать приоритетность социального развития, опираясь при этом на материальную основу развития в виде устойчивой и конкурентоспособной национальной экономики, что требует пересмотра и модернизации сегодняшней экономической политики [5].

Вернемся к национальным проектам. На их реализацию выделены значительные ресурсы. «Общая стоимость реализации национальных проектов составляет 25,7 трлн руб. до 2024 года... Из них 13,2 трлн руб. выделит федеральный бюджет, 7,5 трлн руб. найдут во внебюджетных источниках, проекты на 4,9 трлн руб. профинансируют бюджеты регионов. Еще 147,8 млрд руб. возьмут из средств государственных внебюджетных фондов» (цит. по: <https://www.rbc.ru/economics/11/02/2019/5c6058199a79472f27e0f38e>). При этом многие специалисты отмечают, что этих средств, с учетом важности и масштабности целей и задач, все равно не хватает, необходимо существенное увеличение инвестиций.

К сожалению, мы видим в каком-то смысле обратную тенденцию. Например, финансирование по программе «Цифровая экономика Российской Федерации» редуцировано вдвое фактически после первоначальных цифр. Чем это объяснить? Очевидно, речь идет о недостаточной научно-методической и нормативно-стратегической проработке многих документов стратегического уровня. Отсюда и возникает их несбалансированность, сомнительность некоторых численных показателей, в том числе — связанных с ресурсным обеспечением. Представляется, что следует активнее привлекать экспертное сообщество не только к разработке, но

и к сопровождению процесса реализации нацпроектов, мониторингу их выполнения.

Есть и еще один важный аспект проблемы. Президентом поставлена задача ускорения экономического развития, России следует войти в пятерку экономических лидеров мира. Именно на базе решения этой задачи мы сможем обеспечить рост уровня и качества жизни россиян. Но для этого ускоренного экономического роста имеющихся производственных ресурсов уже недостаточно. В этой связи мы должны уделить особое внимание индустриальному развитию, новым технологиям, новому индустриальному развитию, развитию на новой технологической основе. Если мы хотим добиться нового качества роста, его социальной направленности, мы должны изменить структуру экономики [3].

К сожалению, специального национального проекта по технологическому развитию у нас нет вообще. Да, у нас есть проект «Наука», но это другой проект. У нас есть «Цифровая экономика Российской Федерации» — это тоже другой проект. Получается парадоксальная ситуация: имеется консенсус относительно приоритетности индустриального (на новой технологической основе) развития, но сама эта цель ни в нацпроектах, ни в других документах стратегического управления развитием страны явного отражения не получила.

Может быть, отсутствие явной цели и явного документа «прямого действия» искупается бюджетными приоритетами? Анализ показателей федерального бюджета, например, на текущий год этого не подтверждает. У нас 200 млрд рублей заложено на всю промышленность, не говоря уже о том, что вообще нет никакого специального проекта по этому поводу. Это в три раза меньше, чем, например, на содержание полиции. О каком индустриальном развитии, о каком прорыве можно

говорить при таком скудном финансировании? По мнению автора, нужно обязательно на это обратить внимание.

С другой стороны, в стране реализуется Национальная технологическая инициатива, куда привлечены ученые, представители академии наук и других интеллектуальных центров, определены приоритеты; кроме того, принята стратегия национального технологического развития. Но эти все важные и нужные вопросы не получили документального закрепления в новой системе стратегического управления развитием страны. Под них нет национального проекта, нет координационного органа, который мог бы этим всем заниматься и координировать работу. Представляется, что это серьезное упущение, которое следует как можно быстрее устранить.

Еще один вопрос, тесно связанный с рассматриваемой проблематикой — это доверие. Проблема доверия является одной из важнейших институциональных проблем России [4]. Его недостаточный уровень определяет многие негативные процессы: низкий уровень инвестиций, периодически усиливающееся «бегство» населения от рубля, «утечку умов» за рубеж и пр. Решение этой проблемы не может быть получено в одночасье, здесь требуется длительная кропотливая работа власти, ее готовность к диалогу и открытости, через реализацию реальных демократических процедур.

К сожалению, при планировании и реализации нацпроектов государство не всегда демонстрирует свойства надежного партнера, партнеру, которому можно было бы доверять. Рассмотрим такой важный вопрос, как инвестиции в нацпроекты. Когда мы говорим об инвестициях, значимых для развития страны в целом, в первую очередь предполагаем, что это — государственные инвестиции. Но на самом деле — это и инвестиции бизнеса. А бизнес будет инвестировать

тогда, когда есть доверие. Вот представим себе (выше приводился этот пример), на цифровую экономику запланировали выделить 3 триллиона рублей. В этих 3 триллионах 1 триллион — это частные инвестиции. А потом через 1,5 года государство сказало: нет, давайте в 2 раза уменьшим всю эту программу, в том числе и государственные инвестиции в два раза. Это значит, что интересы бизнеса, который доверился государству и начал с ним работать по цифровым проектам, его финансовое состояние оказались под ударом. Может ли быть доверие в этом случае? Вопрос — риторический.

Рассмотрим еще один аспект проблемы доверия. Выше шла речь об индикативном планировании. Индикативное планирование предполагает горизонтальные связи, а не вертикальные. При реализации этой модели управления бизнес должен иметь равные права с государством в частно-государственном партнерстве. Должна работать арбитражная система, должны быть меры и балансирующие механизмы, которые предполагают доверие сторон друг к другу. А если стороны друг другу не доверяют, то государство начинает «строго следить» (мягко говоря) за бизнесом, а бизнес, напротив, всеми силами делает то, что он может сделать, чтобы не попасть под этот ничем не оправданный контроль. Результатом является уход его в тень и — в итоге — снижение благосостояния.

Проблему эту хорошо все знают. Даже Президент России говорит: «Хватит кошмарить бизнес». Что сделано по этому вопросу? Формально прогресс налицо: вдвое снизилось количество плановых проверок предприятий. В то же время количество внеплановых проверок выросло втрое. Что это значит? Это значит, что проблема недоверия еще более обострилась. Отсюда в том числе и большая проблема с ин-

вестициями — бизнес не очень-то доверяет государству, потому и вкладываться в нацпроекты не торопится.

Подводя итог, отметим, что мы не претендовали в данной небольшой статье на всеобъемлющее исследование затронутой темы. Она весьма сложна и многопланова. Мы придерживаемся точки зрения, что трансформация системы стратегического управления, осуществленная в последний год в России на страновом уровне, является положительным моментом. Переход к реализации государственной политики, в том числе в социальной сфере, на основе запуска национальных проектов — позитивный шаг. В то же время необходима дальнейшая трансформация институциональных основ реализации стратегического управления развитием. Некоторые наиболее важные на данный момент, по мнению автора, направления такой трансформации обозначены в данной статье. В то же время требуются дальнейшие исследования в этой предметной области.

Библиографический список

1. Аганбегян А.Г. О приоритетах социальной политики. — М.: Дело, 2018. 512 с.
2. Бодрунов С.Д. Ноономика: монография. — Москва-Санкт-Петербург-Лондон, 2018.
3. Бодрунов С.Д. Четвертая индустриальная революция — пролог нового индустриального общества второй генерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2017. Т. 205. № 3. С. 262–284.
4. Быстрянец П.С. Методология исследования и оценки институционального доверия в социальных институтах и управлении // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 2 (110). С. 119–122.

5. Гринберг Р.С. Некоторые размышления об императивах экономической модернизации в России // Экономическое возрождение России. 2018. № 2 (56). С. 41–46.
6. Коростышевская Е.М., Плотников В.А., Пролубников А.В., Рукинов М.В. Социальная компонента государственной региональной политики и ее роль в обеспечении устойчивого развития и экономической безопасности // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2018. № 6 (114). С. 120–126.

List of References

1. Aganbegjan A.G. O prioritetah social'noj politiki. M.: Delo, 2018. 512 s.
2. Bodrunov S.D. Noonomika: monografija. Moskva-Sankt-Peterburg-London, 2018.
3. Bodrunov S.D. Chetvertaja industrial'naja revoljucija - prolog novogo industrial'nogo obshhestva vtoroj generacii // Nauchnye trudy Vol'nogo jekonomicheskogo obshhestva Rossii. 2017. T. 205. № 3. S. 262–284.
4. Bystrjancev P.S. Metodologija issledovanija i ocenki institucional'nogo doverija v social'nyh institutah i upravlenii // Izvestija Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. 2018. № 2 (110). S. 119–122.
5. Grinberg R.S. Nekotorye razmyshlenija ob imperativah jekonomicheskoy modernizacii v Rossii // Jekonomicheskoe vozrozhdenie Rossii. 2018. № 2 (56). S. 41–46.
6. Korostyshevskaja E.M., Plotnikov V.A., Prolubnikov A.V., Rukinov M.V. Social'naja komponenta gosudarstvennoj regional'noj politiki i ee rol' v obespechenii ustojchivogo razvitija i jekonomicheskoy bezopasnosti // Izvestija Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo jekonomicheskogo universiteta. 2018. № 6 (114). S. 120–126.