

Предисловие

В 2006 г. были приняты четыре приоритетных национальных проекта (ПНП): «Современное образование», «Здравоохранение», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и «Развитие АПК». Реализация этих проектов знаменует собой переход к новой стратегии общественного развития нашей страны, ориентированной на построение социально-ориентированного рыночного государства.

Основное значение ПНП, в соответствии с продекларированными целями, состоит, прежде всего, в модернизации системы социально-экономических взаимоотношений в самом государстве, между государством и обществом с тем, чтобы создать механизм современного ускоренного развития. Появление ПНП и их реализация – это попытка перевести архаичную систему управления государством, обществом и экономикой из бюджетно-затратной направленности в программно-целевое русло, когда главным критерием развития экономики становится эффективность ее управления.

Кроме того, реализация ПНП предполагает: концентрацию финансовых, административных и общественных ресурсов страны на основных направлениях развития; поиск эффективного варианта общественного и государственного развития; консолидацию российского общества и элит; создание институциональных механизмов, которые позволили бы более эффективно использовать государственные и общественные ресурсы.

В целях управления и контроля над ходом выполнения приоритетных национальных проектов создан механизм их реализации. Это Совет по реализации ПНП, возглавляемый президентом страны, межведомственные рабочие группы, органы регионального и отраслевого управления. Такие государственные институты, как президентский контроль, парламентский контроль, прокуратура, счетная палата, призваны осуществлять контроль за реализацией ПНП.

По утверждению В.В. Путина, цели нацпроектов должны стать долгосрочными ориентирами и частью концепции развития России до 2020 г.¹ Он выделил три ключевых аспекта социальной политики: во-первых, нужны новые механизмы включенности институтов гражданского общества в процесс формирования социальных программ. Во-вторых, необходимо создать конкурентную среду в социальной сфере и в разы увеличить перечень поставщиков социальных услуг. В-третьих, реализация новой социальной политики должна идти на базе самых современных, инновационных технологий.

В перспективе ПНП могут выступать и как средства достижения иных приоритетных целей, как способ организации и мобилизации всего общества, его политических и деловых кругов в решении общенациональных задач. В связи с этим в разряд результатов, которых следует добиваться в ходе реализации ПНП, внесен кумулятивный, системный эффект. Развитие образования, здравоохранения, АПК, строительство жилья неизбежно активизируют деятельность и в других отраслях экономики.

Реализация национальных проектов выдвинула задачу перехода к долгосрочному планированию и бюджетированию, что очень важно для стабильного экономического развития. Все это требует разработки долгосрочных отраслевых и межотраслевых стратегий, что также важно для устойчивого экономического развития.

Однако до сих пор проекты сохраняют традиционный отраслевой характер, и их осуществление развивается по отраслевому принципу. И главное затруднение здесь в том, что реализацию новых программ осуществляют слабо подготовленные для этих целей традиционные институты в рамках обычных региональных конструкций власти и муниципального управления.

Вместе с тем разработка таких программ началась в России еще в 1915 г. под руководством В.И. Вернадского в рамках Комиссии по естественным производительным силам. Она продолжилась в программах ГЭЛРО, развивалась в деятельности Совета по производительным силам (СОПС). Отчасти она была продвинута в годы первых пятилеток, потом постепенно сошла на «нет» по мере того, как единое народно-хозяйственное планирование было расташено по отраслям и ведомствам. Затем идея «программирования» была

¹ Выступление В.В. Путина на заседании Совета по приоритетным национальным проектам. – Режим доступа: <http://www.expert.ru/news/2008/02/28/naspr>

подхвачена в Европе и США, в Израиле и Малайзии, в Японии, Индии и Китае. Опыт реализации национальных программ в зарубежных странах представлен в данном сборнике в сводных рефератах: «Опыт реализации зарубежных образовательных программ» и «Опыт реализации зарубежных программ в области здравоохранения». Изучение такого опыта может быть полезно для разработчиков стратегических направлений реализации национальных проектов и государственных программ социально-экономического развития в России.

Реальным инструментом согласования программ и достижения искомого синергетического эффекта, в результате осуществления проектов, является программа пространственного развития страны. Эта стратегия, использующая метод программно-целевого планирования, позволяет получать от затрат максимальную отдачу.

Очевидно, например, что доступное жилье нужно везде, но особенно оно необходимо там, где есть перспектива роста, где есть условия для концентрации трудоспособного населения. Там же в точках роста нужен и сильный университет, и современный медицинский центр. В сфере влияния этих точек роста, естественно совпадающих с некоторыми крупными мегаполисами, имеет смысл вкладывать средства и в сельское хозяйство. В условиях демографического кризиса, предотвратить который в ближайшие 15–20 лет вряд ли удастся, лишь максимальная концентрация всех усилий на ограниченном количестве территорий создаст условия для возможного дальнейшего роста. В противном случае, средства, направляемые на реализацию национальных проектов, могут быть «размазаны» столь тонким слоем по всей территории страны, что совокупный эффект от их осуществления может оказаться плачевным и привести к неприятным социальным последствиям.

Такой подход, разумеется, не означает отказа от поддержки периферийных районов. Просто сами программы должны быть разделены на программы поддержки и программы развития в собственном смысле слова.

Эффективность ПНП определяется уровнем организации управления, финансирования и информационного обеспечения. В свою очередь, организация управления ПНП включает достижение соответствующего взаимодействия разных уровней государственной власти и местного самоуправления, четкое своевременное администрирование, а также обеспечение взаимодействия государства, общества и бизнеса.

Этим проблемам посвящен опубликованный в данном сборнике аналитический обзор «Организация управления национальными проектами». Исследование осуществляется исходя из пяти уровней реализации ПНП – федерального, регионального, муниципального, учрежденческого и личностного. От взаимосвязанного функционирования всех уровней в рамках единой идеологии, которая изначально задается на федеральном уровне, зависит успех реализации ПНП.

Планирование и мониторинг реализации ПНП показывают, что правильное использование информационных систем способно значительно повысить отдачу от инвестиций государства в развитие образования, сельского хозяйства, здравоохранения и ЖКХ. Информационные технологии – это критически важный инструмент в повышении эффективности национальных проектов.

Рассмотрению этих вопросов посвящен аналитический обзор «Инновационные технологии и информационное обеспечение национальных проектов». Актуальность исследования проблем информационно-аналитического обеспечения приоритетных национальных проектов вызвана тем, что ПНП в различных областях науки и техники стали не только определяющими для создания новой научно-коемкой продукции, но и существенным образом оказывают влияние на развитие инновационных процессов. Они также служат катализатором превращения новых научных идей в конкурентоспособные технологические разработки, содействуют ускорению фундаментальных естественнонаучных исследований, созданию нового научного оборудования, приборов и технологий.

Реализация приоритетных национальных проектов осуществляется уже в течение двух с половиной лет. Учитывая, что они рассчитаны на среднесрочную перспективу, уже можно судить об их результивности. Этому посвящен аналитический обзор «Предварительные итоги реализации национальных проектов: Оценки расходятся». Анализ результатов развития национальных проектов показывает, что наиболее проблемным является проект «Доступное и комфортное жилье». В конце февраля правительству даже пришлось срочно корректировать показатели по федеральной целевой программе «Жилище», являющейся основной составляющей соответствующего НП. Общий прогноз строительства жилья был снижен с 61,6 млн. квадратных метров до 52,5 млн. квадратных метров. А прогнозы на 2007 г. пришлось занижать более чем в два раза

задним числом, подогнав показатели к фактически достигнутому результату.

Обозревая перспективы реализации нацпроектов, в частности «Доступное жилье», большинство аналитиков сходятся на том, что одной из главных проблем и основным тормозом достижения запланированных показателей остается финансирование. Особенно остро стоит вопрос с финансированием программ, выполнение которых возложено на региональные и муниципальные власти. Эти проблемы рассматриваются в аналитическом обзоре «Проблемы финансирования и инвестирования национального проекта «Доступное и комфортное жилье»

Рассматривая возможные перспективы развития приоритетных национальных проектов, следует констатировать, что до сих пор их судьба остается неясной. С одной стороны, официальные лица заверяют, что курс по реализации этих программ будет не просто продолжен, но, более того, за их реализацию возьмутся с удвоенной энергией. С другой – стали появляться определенные симптомы, что их потихоньку будут сворачивать.

25 декабря 2007 г. Дмитрий Медведев провел итоговое заседание президиума Совета при президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Он заявил, что России нужен «свободный, образованный, здоровый человек». «Набор этих качеств обеспечит реализация национальных проектов. А сами национальные проекты будут продолжены до 2020 г.». Д. Медведев признал, что ход реализации национальных проектов до сих пор неоднозначно оценивался независимыми специалистами и населением, но как бы там ни было, будущее нацпроектов в том или ином виде есть – они будут интегрированы в прогноз социально-экономического развития России¹.

В ходе заседания президиума Совета стало очевидно, что реализация нацпроектов уперлась в проблемы, которые с помощью одних бюджетных вливаний не решить. Хотя о деньгах тоже не забыли: в 2008 г. на приоритеты предполагается выделить 300 млрд. руб., в дополнение к уже освоенным за прошедшие годы 400 млрд. Однако в дополнение к финансовым вливаниям требуются решения, которые позволят ликвидировать законодательные и нормативные ограничения, сдерживающие реализацию национальных

¹ Наумов И. Нацпроекты оградили от критики // Независимая газета. – М., 2007. – 26.12.

проектов. «Необходимо переходить к полноценным, комплексным решениям и активно использовать накопленный опыт для модернизации соответствующих отраслей», – заявил Д. Медведев¹.

По оценкам российских высокопоставленных чиновников, правительство на достигнутом останавливаться не намерено, и нацпроекты станут неотъемлемой частью государственной политики вплоть до 2020 г.

В то же время в ходе встречи с членами Совета верхней палаты российского парламента 17 января 2008 г. В. Путин заявил, что приоритетные национальные проекты целесообразно трансформировать в государственные программы, нацеленные на достижение конкретных общественно значимых результатов. По его словам, благодаря национальным проектам получен опыт системного развития социальных отраслей: отработан современный проектный подход, ориентированный на эффективное управление ресурсами, кадрами, финансами. Таким образом, становится очевидным, что существующие национальные проекты будут, скорее всего, трансформированы в государственные программы, которые будут продолжением и развитием национальных проектов в общей стратегии социально-экономического развития страны вплоть до 2020 г. (ПНП «Развитие АПК» уже трансформирован в государственную федеральную программу).

Кроме того, есть мнение, что необходимо создавать подобные программы по науке, культуре, малому бизнесу и по другим не менее важным направлениям. Вокруг этой стратегии будет выстроена логика работы правительства и долгосрочная стратегия власти. И нацпроекты будут подогнаны под эту стратегию.

В предлагаемом сборнике рассматриваются лишь некоторые аспекты реализации приоритетных национальных проектов, их взаимодействие с новой экономической политикой и стратегией опережающего развития России. Основная задача, которую ставили перед собой составители сборника, показать различные мнения, существующие сегодня в российской экономической и социальной науке, на такое сложное явление, как приоритетные национальные проекты с точки зрения механизмов их реализации (управление, финансирование, внедрение новых информационных технологий).

Б.Г. Ивановский

¹ Воробьев М. Не в деньгах счастье // Время новостей. – М., 2007. – № 238. – 26.12.