УДК: 316.4 DOI: 10.22394/2071-2367-2020-15-2-151-165

АЛГОРИТМ РАЗВИТИЯ: НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ В РФ КАК ФАКТОР ПРОДУКТИВНЫХ СОЦИАЛЬНЫХ ИЗМЕНЕНИЙ И ПРЕОДОЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ДЕФИЦИТОВ

Глацких О.В.[1]

Аннотация. *Цель статьи* – рассмотреть опыт реализации федеральных целевых программ (ФЦП), государственных программ и национальных проектов как инструментов преодоления институциональных дефицитов. Под институциональными дефицитами автор понимает социальное неравенство, экстерналии, практики таргетирования институтов, которые порождают сложности в приращении общего (публичного) блага. В статье на основе использования институциональной методологии показано, что институциональные дефициты представляют собой серьезную политико-экономическую проблему, образующую угрозу социальной и политической стабильности в России.

Автор анализирует алгоритмы действий органов государственной власти и управления в РФ в 2000-е и 2010-е годы по преодолению институциональных дефицитов, которые снижают остроту и масштаб социальных проблем в российском обществе. Делается вывод, что так называемые приоритетные национальные проекты не смогли решить базовые социальные проблемы в образовании, медицине и доступности недорого жилья, однако, стали стимулом к социальному развитию. Серьезной попыткой преодоления институциональных дефицитов стали реализуемые в 2010-е годы свыше 40 федеральных целевых программ (ФЦП) и государственных программ, многие из которых были ориентированы на социальную сферу. Оценивая общее позитивное влияние указанных инструментов на социальную политику государства, автор приходит к выводу, что для значительной части госпрограмм была характерна противоречивость и невысокая эффективность. Точкой отсчета третьего этапа в решении социальных проблем и преодолении институциональных дефицитов, можно считать 2018 год, когда стартовали национальные проекты. Автор приходит к выводу, что наибольшие перспективы имеет преодоление экстерналий в рамках нацпроекта «Экология», а также активная борьба с бедностью, как одним из самых сложных институциональных дефицитов.

Ключевые слова: институты, институциональные изменения, институционалильные дифициты, социальное неравенство, экстерналии, социальная справедливость.

Глацких Ольга Вячеславовна — аспирант Среднерусского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, д. 5а, e-mail: olgaglats@gmail.com

DEVELOPMENT ALGORITHM: NATIONAL PROJECTS IN THE RUSSIAN FEDERATION AS A FACTOR OF PRODUCTIVE SOCIAL CHANGE AND OVERCOMING INSTITUTIONAL DEFICITS

GLATSKIKH O.V. – Postgraduate Student, Central Russian Institute of Management — Branch of RANEPA (Russian Federation, Orel), e–mail: olgaglats@gmail.com

Abstract: The purpose of the article is to consider the experience of implementing federal targeted programs (FTP), government programs and national projects as tools to overcome institutional deficits. Institutional deficits are understood as social inequality, externalities, and practices of targeting institutions that cause difficulties in incrementing the common (public) good. Based on the use of institutional methodology, the article shows that institutional deficits are a serious political and economic problem that creates a threat to social and political stability in Russia. The author analyzes the algorithms of actions of state authorities and government in the Russian Federation in the 2000s and 2010s to overcome institutional deficits that reduce the severity and scale of social problems in Russian society. It is concluded that the so-called priority national projects could not solve the basic social problems in education, medicine and the availability of affordable housing, however, they became an incentive to social development. A serious attempt to overcome institutional deficits was over 40 federal targeted programs (FTPs) and government programs implemented in the 2010s, many of which were oriented towards the social sphere. Assessing the overall positive impact of these tools on the social policy of the state, the author comes to the conclusion that a significant part of the state programs was characterized by inconsistency and low efficiency. The starting point of the third stage in solving social problems and overcoming institutional deficits 2018 can be considered, when national projects started. The author concludes that overcoming externalities within the framework of the national project “Ecology” has the greatest prospects, as well as an active fight against poverty, as one of the most difficult institutional deficits.

Keywords: institutions, institutional changes, institutional deficits, social inequality, externalities, social justice.

В период 2000-х годов постсоветская Россия столкнулась с масштабными социально-экономическими проблемами, угрожавшими социальными потрясениями и вызовами устойчивости и стабильности политической системы РФ. Данные проблемы были порождены тем, что западный исследователь В. Долфсма представляет в качестве утверждения: государства и правительства время от времени «могут терпеть неудачи и провалы»[1], что свидетельствовало об их неминуемой функциональной и управленческой эффективности. Таким образом, в период 90-х годов XX века новая Россия в результате реформ, в том числе прошедших в формате «шоковой терапии», была отброшена на десять лет назад.

[1] Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынки и правила / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под науч. ред. Д. Кадочникова. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. — 256 с. — С.10.

Шведский политолог и экономист С. Хедлунд, опубликовавший в 2011 году объективное исследование хода и итогов экономических, социальных и политических реформ в РФ, называет это явление системным провалом или случаями устойчиво провальных стремлений преодолеть барьер неудачных институциональных решений [1]. Данный системный провал привел к формированию трех базовых социальных проблем постсоветской России, институционализировавшихся на рубеже 2000-х годов, которые в силу своей масштабности образуют феномен институциональных дефицитов.

К. Калхун, директор Лондонской школы экономических и политических наук, полагает, что нынешняя экономическая система неизбежно «порождает риск и неустойчивость»[2], оформляющие эти дефициты. Такой феномен, как подчеркивает К. Калхун, характерен не только для бывших постсоветских республик и постсоциалистических стран, как правило, перешедших к рыночной экономике и либеральной демократии, но и для большинства развитых стран мира. И это в условиях того, что, к примеру, по Конституции Российская Федерация провозглашена социальным государством, которое (государство) служит обществу и стремится «исключить или свести к минимуму неоправданные социальные различия[3]».

Институциональные дефициты. Проблема неравенства

Итак, в период 2000-х годов главной проблемой в России оставалась проблематика бедности и социального неравенства при высоких золотовалютных поступлениях, небольшом, но устойчивом экономическом росте, частых профицитных бюджетах страны, низком уровне внешнего и внутреннего долга страны и других благоприятных макроэкономических показателях. Как отмечает отечественный исследователь В. Симчера, на вторую половину 2019 года количество людей в РФ, проживающих за чертой прожиточного минимума, по официальным данным Росстата, насчитывалось «19 млн. человек»[4].

В то же время, согласно данным Forbes, количество долларовых миллионеров в России за год увеличилось «со 172 тыс. до 246 тыс. человек[5]». За год в РФ (с июля 2018 г. по конец июня 2019 г.) выросло и число долларовых миллиардеров, по данным банка Credit Susse, с «74 до 110 человек... 10% россиян владеют более чем 80% национального богатства[6]». На другом полюсе, полюсе бедности, согласно данным Росстата, в первом квартале 2019

[1] Хедлунд С. Невидимые руки, опыт России и общественная наука. Способы объяснения системного провала. – М.: Изд.дом Высшей школы экономики, 2015. – 424 с. — С. 23.

[2] Калхун К. Что грозит капитализму сегодня // Есть ли будущее у капитализма? Сб. статей И. Валлерстайна, Р. Коллинза, М. Манна, Г. Дарлугьяна, К. Калхуна / Пер. с англ. под ред. Г. Дарлугьяна. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. — С. 247.

[3] Нелюбин А.А. Проблема формирования социальногог государства в России: политико-социологический аспект // Россия реформирующаяся. Ежегодник /Отв. ред. М.К. Горшков. – Выпуск 7. — М.: Институт социологии РАН, 2008. — С. 446.

[4] Симчера В. Станет ли бедных меньше, когда их посчитают по-новому? // Аргументы и факты. — 2019. — 13– 19 ноября. — С. 4.

[5] Новые русские и новые бедные. Пока одни скупают яхты и острова, другие едва наскребают на еду и ботинки // Аргументы и факты. — 2019. — 30 октября-6 ноября. — С. 8– 9.

[6] России не до равенства // Ведомости. — 2019. — 22 октября. — С. 4.

года доля российских семей, которым не хватает средств на товары длительного пользования, «составляла 49,9 процента, во втором квартале — 49,4 процента[1]».

Анализируя имеющиеся данные социального неравенства в современной России, логично рассмотреть и еще один показатель, свидетельствующий о наличии институционального дефицита в данной сфере. По оценкам российского исследователя И. Николаева, доходы федерального бюджета в 2018 году в реальном выражении выросли по сравнению с предыдущим годом на 17, 2 процента, прибыль отечественного бизнеса увеличилась за год на 6,3 процента. Реальные же доходы граждан РФ увеличились на величину статистической погрешности, всего на 0,1 процента. Таким образом, подчеркивает отечественный ученый, институт государств и предприниматели «получили гораздо больше по сравнению с населением[2]».

Очень важно, что проблематика неравенства сейчас находится в числе приоритетных направлений научного дискурса. В частности, по итогам 2019 года лауреатами Нобелевской премии по экономике стали специалисты за экспериментальный подход в облегчении бедности: Э. Дюфло, А. Банерджи, М. Кремер. Западный исследователь Дж. Стиглиц видит за увеличением масштабов социального расслоения и неравенства в мире вообще и конкретных странах и политические причины. Он отмечает: посредством политического процесса в обществе, выстроенном на ренто-ориентированном поведении, которое увеличивает неравенство, осуществляется общее пользование богатствами[3].

В том, что проблематика социального расслоения и неравенства охватила весь мир, в том числе и Россию, виновата, как считает Э. Аткинсон, глобализация, которая формирует тренды мирового и национального развития. Процессы глобализации, считает он, — это результат решений, принятых международными организациями, национальными правительствами, корпорациями и частными лицами. На неравенство влияют и технологические изменения, что является результатом решений, принимаемых бизнес-сообществом, экспертами и государственными структурами национальных государств. Неравенство, согласно аргументации Э. Аткинсона, — это изменения в соотношении сил. Следовательно, полагает он, меры по сокращению неравенства станут продуктивными, если «в действие будут приведены силы противоположной направленности»[4].

Применительно к России, где есть свои особенности обострения проблемы бедности и высоких масштабов социального неравенства, есть и свои причины формирования одного из институциональных дефицитов. Как полагает отечественный исследователь М.Ф. Черныш, в «незрелом» обществе, в котором слабы социальные и политические институты, где бизнес не прошел эволюционную и последовательную фазу

---

[1] Предметная недостаточность. Половина россиян могут купить себе только еду и одежду // Российская газета. — 2019. — 23 октября. — С. 4.

[2] Николаев И. В мире запахло революцией. Социальное неравенство выливается в массовые уличные протесты // Московский комсомолец. РРЕ. – 2019. – 27 ноября – 4 декабря. – С.8.

[3] Стиглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему. – М.: Эксмо, 2015. — 512 с. — С. 19.

[4] Аткинсон Э.Б. Неравенство: как с ним быть? / пер. с англ. О. Левченко; под науч. ред. М. Добряковой. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. — 536 с. — С.149.

первоначального накопления, неформальность социальных и политических отношений между различными акторами доминирует над формальными институтами. А само «государство находится под контролем крупных собственников[1]». И именно для этих собственников Российское государство создает, обосновывая необходимостью экономического роста, институты развития (ОЭЗ – особые экономические зоны, ТОСЭРы — территории опережающего социально-экономического развития, СПИКи — специальные инвестиционные контракты), меры и инструменты государственной поддержки.

Таким образом, следствием неравенства становится социальная несправедливость как антагонизм справедливости социальной. И если следовать логике Дж. Ролза, субъектами справедливости государственных решений в период 2000-х годов, как правило, становились не основные социальные группы и слои населения РФ, а привилегированные бизнес-группы. В итоге, по мнению Дж. Ролза (он не рассматривает справедливость институтов вообще), понятие справедливости применимо всякий раз, когда имеется распределение (allotment) чего-то, что рационально рассматривается как приобретение или ущерб»[2]. Вследствие этого ключевые бизнес-структуры РФ являлись получателями основных благ, будь то легитимные меры государственной поддержки или налоговые преференции.

Вторым направлением становления социальной справедливости в разных обществах, по Дж. Ролзу, является наличие двух обязательных условий. Во-первых, эти привилегированные неравенства должны быть привязаны к статусным постам (должностям) в государстве, которые могли бы быть доступны для всех граждан страны при наличии действительного, а не показного равенства возможностей. Во-вторых, многие государственные решения должны опираться на принцип принесения наибольшей пользы наименее обеспеченным членам общества. К примеру, суть национальных проектов в РФ состоит в том, что большинство из них как раз и направлено на выправление материального неравенства для наименее состоятельных слоев и групп современного российского общества.

Вслед за Дж. Ролзом проблематику социальной справедливости (автор видел в ней синоним честного равенства возможностей по отношению ко всем) как политической философии другой западный исследователь А. Сен видел в социальной справедливости: управленческий подход, основанный на недискриминационности институтов. Кстати, К. Калхун полагает, что институциональные дефициты возникают и в разрезе таргетирования тех институтов, которые производят и воспроизводят общее (публичное) благо. Недискриминационнность институтов, по оценке А. Сен, логически будет приводить к большей социальной справедливости, которую стоит понимать как сочетание и взаимодействие институциональных мер с «нормами поведения, стандартными для данного общества»[3].

---

[1] Черныш М.Ф. Парадигмальные основания анализа социального неравенства в переходном обществе // Социологический журнал. — 2012. — №2. — С. 23– 52. — С. 40.

[2] Ролз Дж. Теория справедливости: Пер. с англ./Науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. Изд. 2-е. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. — 536 с. — С.23.

[3] Сен А. Идея справедливости / Пер. с англ. Д. Кралечкина; науч. ред. перевода В. Сафронов,

Институциональные дефициты: плохая демография, экстерналии и упразднение

Другими, не менее сложными проблемами в современной России являются демографические и экологические проблемы, которые наравне с «беднятством» (illth – термин К. Калхуна) являются побочными продуктами капитализма с наличием непомерного богатства деловой и политической элиты. Бизнес-предприятия, по оценке К. Калхуна, получают ряд существенных выгод от государства. Это: 1) защита прав собственности, 2) использование научных исследований в производстве товаров и услуг, 3) госинвестиции и страхование, 4) коммуникации (к примеру, дороги), институты социальной стабильности (школы, вузы, медицина и др.), 5) возможность долгосрочного планирования сокращения расходов. К этому стоит добавить, что институты права и политики заинтересованно обслуживают корпорации и предприятия.

Более того, государство в интересах корпораций и экономического роста взяло на себя значительные расходы на поддержку безработных уходом за пожилыми людьми, отработавшими на предприятиях. Данный институт поддерживает сектор некоммерческих организаций, институционализирующихся для различных форм самопомощи и добровольчества (в РФ оформился формат социально-ориентированных некоммерческих организаций — СОНКО). В итоге экономический рост зачастую формирует проблемы урбанизации, миграции и «деградации окружающей среды[1]», являющиеся оборотной стороной инвестиций, производством, прибылями.

В период 2000-х годов примерами экстерналий как институционального дефицита становятся экологические проблемы, связанные с деятельностью УГМК в Сибири, компанией «Мираторг» в Курской области, агрохолдинга «Агроэко» в Воронежской области. Не менее острой проблемой и институциональным дефицитом стала и демография в России. На наш взгляд, бизнес-сообщество в РФ заинтересовано в квалифицированных потребителях и качественной рабочей силе, на смену которой будет постепенно приходить искусственный интеллект. В разрезе нашего исследования стоит привести несколько цифр, которые были приняты в расчет государственными структурами России при определении приоритетов государственной политики и конкретных инструментов преодоления институциональных дефицитов.

Так, например, на начало 2020 года численнсть населения России сократилась по сравнению с 2000 годом более чем на 750 тысяч человек и имела показатель в 144,8 млн. При этом с 1992 года по 2000 год граждан РФ стало меньше почти на 6,6 млн. человек[2], и тенденция к уменьшению популяции в дальнейшем приобрела доминирующий характер. Все это позволило ООН в 2006-2007 гг. сделать пессимистический прогноз относительно России на период до 2050 года. Согласно данному прогнозу, РФ находилась в авангарде 51 страны мира, где демографическая катастрофа приобрела реальные очертания. Так, по данным ООН, к 2050 году «население страны уменьшится на 30 млн. человек и

А. Смирнов. — М.: Изд-во Института Гайдара; Фонд «Либеральная миссия», 2016. — 520 с. — С. 125.

[1] Калхун К. Что грозит капитализму сегодня /К. Калхун //Есть ли будущее у капитализма? Сб. статей И. Валлерстайна, Р. Коллинза, М. Манна, Г. Дарлугьяна, К. Калхуна / Пер. с англ. Под ред. Г. Дарлугьяна. — М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. — С. 216– 265. — С. 244.

[2] Россиян становится меньше // Российская газета, 2001. 17 июля. С. 1.

составит 113 млн. (на начало 2007 года численность населения определялась в размере 143 млн.)»[1].

Принимаемые правительством России, властями субъектов РФ и органами МСУ меры в 2006 – 2012 гг. (в первую очередь введение материнского капитала), о чем пойдет речь ниже, позволили снизить остроту демографических проблем. В 2013 – 2015 гг. наблюдался прирост населения страны. Однако с 2016 по 2019 г. в РФ на протяжении четырех лет опять фиксируется естественная убыль населения. Так, по итогам 2018 года убыль Российской Федерации составила 224,6 тыс. человек»[2]. В силу этого в повестке дня может стать вопрос об эффективности государственного управления рядом правительственных структур, поскольку в данном случае категория рынка не решает демографические проблемы, ведь снижение смертности, увеличение рождаемости — вопросы, относимые к сфере государственного управления[3].

Третьей проблемой в разрезе институциональных дефицитов является заинтересованность бизнеса в упразднении «старых» институтов. Государство «закрывает глаза» на действия бизнес-структур в РФ, ориентированные на сокращение численности профсоюзов и их отсутствие в ряде фирм и иных коммерческих структурах. Фактически два сектора общества, государство и бизнес, таргетируют этот важный институт в защите прав наемных рабочих — институт профессиональных союзов. Профсоюзы становятся мишенью эгоистических интересов предпринимательского сообщества и ряда коррумпированных чиновников ветвей и уровней власти (кстати, К. Калхун относит коррупцию к числу явных институциональных дефицитов в обществе).

В качестве примера сокращения численности членов профсоюзов РФ и их влияния (одной из причин является то, что они становятся мишенью работодателей) стоит привести ряд цифровых показателей. Если в 2011 году Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР), как основная профструктура, «объединяющая 95 процентов всех членов профессиональных союзов, объединяла 25 миллионов человек»[4] (в нее входило 49 отраслевых профсоюзов, в 79 регионах страны работали ее территориальные структуры), то на конец 2018 года ФНПР объединяла «122 организации и более 20 млн. человек»[5]. До 1999 года профсоюзы имели свою политическую силу — «Союз труда» (в этом же году она вступила в партию «Отечество», а в начале 2000-х годов — в «Единую Россию»).

За весь период 2000-х годов ФНПР осуществила только один серьезный политический демарш по отношению к государству и бизнесу. В 2010 году ФНПР на время отказывалась подписывать Генеральное соглашение с Правительством РФ и работодателями (РСПП)

---

[1] Россияне становятся вымирающим видом. ООН представила демографический прогноз // Коммерсантъ. – 2007. – 8 февраля. – С. 3.

[2] Россия пошла на убыль. Перестанет ли население вымирать в 2024 году? //Московский комсомолец. PPE, 2019. 30 октября-6 ноября. С. 6.

[3] Казанцев О.В. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России / В.О. Казанцев. – М.: Вагриус, 2007. — 128 с. — С. 45.

[4] Пятый старт Михаила Шмакова // Российская газета. – 2011. – 17 января.

[5] Почему профсоюзы в России не защищают работников // Комсомольская правда. – 2018. – 7 декабря. – С. 5.

на 2011–2013 годы. Причина — разногласия по поводу того, что федеральная власть страны не хотела увеличивать размер минимальной оплаты труда (МРОТ) и повышать зарплаты бюджетникам. Кстати, именно под воздействием бизнеса в 2002 году руководство ФНПР согласилось с внесением изменений в Трудовой кодекс РФ по ужесточению процедуры проведения забастовок на предприятиях страны, что не отвечало интересам наемных рабочих.

Преодоление институциональных дефицитов: управление, государственная социальная политика, механизмы и инструменты

Институциональные дефициты в РФ, как одна из серьезных проблем, представляющая угрозу социальной и политической стабильности в стране, требуют грамотного и эффективного управления, осмысленной государственной политики, с наличием стратегии, механизмов и инструментов их преодоления. Вместе с осознанием необходимости действий органами власти и управления в России в данном направлении имеются и существенные трудности в части реализации прикладных управленческих практик. Одна из них — наличие когнитивного диссонанса, определявшего содержание всей государственной социальной политики РФ в период 2000-х годов. Это противоречие между декларированием социального государства в Основном законе (Конституции) и либеральной моделью осуществления данной политики.

Другая трудность в осуществлении государственной социальной политики в постсоветской России состоит в противоречии между политической традицией страны (традиционное общество с коллективистскими ценностями и обостренным чувством социальной справедливости) и необходимостью движения страны к прогрессу, к развитию (экономическому, социальному, политическому), требующих определенного риска индивидов, внедрения участнической политической культуры. Тем более, по оценке Р. Нисбета, на протяжении тысячелетий ни одна идея в мире «не была важна и, возможно, даже равна по важности, как идея прогресса»[1]. Вместе с тем, ориентируясь на идеал развития, российское общество, по оценке В. Дашичева, «не приняло либерально-монетаристскую модель»[2] с ее прогрессистским духом.

Таким образом, в период 2000-х годов в решения огромного количества социальных проблем и в преодолении институциональных дефицитов органы власти и управления РФ выбрали конвергентную модель развития, сочетавшую в себе национальные и социальные черты прошлого развития (в меньшей мере) и черты «западной социальной системы[3]». Система государственного управления социальной сферой и государственная социальная политика прошедшего десятилетия (2000–2029 гг.), решавшие задачи социально-экономического развития, базировались на следующих механизмах и инструментах: приоритетные национальные проекты (2006-2010 гг.), ФЦП и госпрограммы (2011-е – 2017-е гг.), национальные проекты (с 2018-го по 2024-й годы, с сохранением ряда госпрограмм).

[1]Нисбет Р. Прогресс: история идеи /Р. Нисбет; пер с англ. Под ред. Ю Кузнецова и Гр. Сапова. – М.: ИРИСЭН, 2007. — 557 с. — С. 34.

[2] Дашичев В. Модель общественного развития для России // Свободная мысль. — 2012. — №5/6. — С. 57– 70. — С. 69.

[3] Там же. – С. 70.

На первом этапе с 2006-2010 гг. в стране приступили к реализации четырех приоритетных национальных проектов (образование, доступное и комфортное жилье, здравоохранение, развитие АПК[1]), которые обеспечили создание новых институтов и модернизацию «старых». В качестве продуктивных социальных изменений получено следующее (выбраны наиболее важные показатели). На конец 2010 года по нацпроекту «Доступное и комфортное жилье» построено 58,4 млн. кв. метров жилья. По нацпроекту «Здравоохранение» более 10 тыс. клинических учреждений были оснащены современным диагностическим оборудованием, естественная убыль населения уменьшилась в 3,5 раза. По нацпроекту «Образование» школы обеспечили интернетом и автобусами. За пять лет в АПК в два раза выросло производство мяса птицы, на 50% — мяса свинины, заработали 1200 новых и модернизированных агрокомплексов[2].

Если оценивать все реалистично, то 4 приоритетных национальных проектав не смогли решить базовые социальные проблемы в образовании, медицине, социальном развитии территорий и доступности недорогого жилья для основных социальных слоев и групп. Не смогли они преодолеть и институциональные дефициты. Вместе с тем нацпроекты стали стимулом к социальному развитию, к стремлению власти к хорошему управлению, которое политолог Ч. Линдблом соотносит с приращением общего (публичного) блага. Именно в рамках данного понятия рынок осуществляет действия не через государственное планирование, а по средствам интеракций продавцов и покупателей[3]. По оценке ряда политологов, «хорошее» управление стоит рассматривать в ракурсе шести концептов: минимум государственного вмешательства, новое публичное управление, сетевая модель управления и др.[4].

Вторым этапом в решении социальных проблем стал период с 2011-го по 2017-й годы. Именно в этот период в России реализовывались свыше 40 федеральных целевых программ (ФЦП) и государственных программ, многие из которых были ориентированы на социальную сферу. При этом 25 из них считались крупнейшими целевыми программами[5]. В качестве продолжения приоритетного нацпроекта «Доступное и комфортное жилье» функционировала ФЦП «Жилище» на 2011-2015 годы, в разрезе доступности социальной инфраструктуры для малообеспеченных граждан предназначались программы в социальной сфере («Культура России на 2012-2018 гг.», ФЦП «Развитие образования на 2011– 2015 гг.», «Развитие физкультуры и спорта в РФ»).

Стоит также отметить, что для социального развития села функционировала особая госпрограмма, для решения демографических проблем Дальнего Востока и Забайкалья —

---

[1] Примеряем нацпроекты на себя. Два года крупнейшим социальным программам: что сделано? // Известия. – 2007. – 26 декабря. – С. 5.

[2] Нацпроекты. Что принесли стране нацпроекты? //Аргументы и факты. – 2011.–16–21 ноября.– С. 19.

[3] Линдблом Ч. Рыночная система: Что это такое, как она работает и что с ней делать? / пер. с англ. Д. Шестакова, Р. Хаиткулова; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 320 с. — С. 15.

[4] Смирнов В.В. Некоторые итоги конгресса МАПН в Квебеке / XVIII всемирный конгресс международной ассоциации политической науки // Полис. — 2000. — №6. — С. 166 – 169. — С. 168.

[5] Крупнейшие целевые программы федерального бюджета в 2013 году // Коммерсантъ. – 2012. – 19 сентября. – С. 3.

своя. После вхождения Крыма и Севастополя в состав России заработала особая программа именно по этим регионам. Основной целью межрегиональных госпрограмм было как выравнивание социально-экономических различий проблемных регионов с другими регионами страны, так и позитивные институциональные изменения, влияющие на качество и комфортность жизни граждан страны, в целом же ФЦП и госпрограммы, для части из которых были характерны противоречивость и невысокая эффективность. Однако в целом их наличие и исполнения отвечали классическому определению государственной политики Александра Т. Смита, что «это совокупность правительственных решений, основанных на проблемах»[1], в которую интегрировано не просто принятие решений политическими элитами, но и борьба групп интересов.

Кстати, из выделенных Александром Т. Смитом четырех основных типов публичной политики: распределительной, секторально фрагментированной, эмоциональной и перераспределительной — государственная социальная политика РФ в 2006–2017 годах представляла собой гибридный тип распределительной и секторально фрагментированной политики. Кроме того, в рамках реализации социальной политики особое место отводилось государственной бюрократии, которая зачастую была нерациональной, с наличием ряда проблем, описанных классиком данного явления Д. Уилсоном, — неэффективностью и произволом. На бюрократию жаловались граждане и контрольно-надзорные органы, и решение возникших проблем виделось руководству страны, опять же по Д. Уилсону, в «применении более четких правил и в использовании рыночных механизмов»[2]. Так, например, по данным председателя Правительства РФ Д. Медведева на 2018 год из 24 ФЦП только «по 13 из них деятельность государственных заказчиков может оцениваться как хорошая. По восьми — удовлетворительная, по двум — неэффективная[3]».

Точкой отсчета третьего этапа в решении социальных проблем и, тем самым, в преодолении институциональных дефицитов можно считать 2018 год, когда стартовали национальные проекты. Изначально их было заявлено 12[4], с обозначением 9 целей. За шесть лет, с 2018 по 2024 годы, расходы на «реализацию национальных проектов в социальной сфере составят более 6,5 триллиона рублей»[5]. В частности, на преодоление экстерналии в рамках нацпроекта «Экология» планируется профинансировать ликвидацию 28 наиболее опасных свалок и других экологических бедствий. В рамках ряда нацпроектов предусмотрена активная борьба с бедностью, как одним из самых сложных

[1]Smith T. Alexander. The comparative policy process/ T. Alexander Smith. - Santa Barbara, California: American Bibliographical Center – Clio Press, Inc, 1975. – 184 p.

[2]Wilson James Q. Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. Wilson James Q. – United States of America. Basic Books, Inc. 1989. – p. 346

[3] Оценка с минусом. Дмитрий Медведев поручил федеральным ведомствам повысить эффективность выполнения федеральных программ //Российская газета. – 2018. – 6 декабря. – С. 3.

[4] Нацпроекты: «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда», «Экология», «Автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости», «Наука», «Цифровая экономика», «Культура», «Малое и среднее предпринимательство», «Международная кооперация и экспорт».

[5] Из всех источников //Российская газета. 2018. – 18 декабря. – С.3.

институциональных дефицитов. За первый год функционирования нацпроектов «количество бедных людей уменьшилось на 400 тысяч человек»[1].

При этом суть государственной социальной политики, которая приобретает формы перераспределительной политики (по А.Т. Смиту), заключается не только в выделении пособий, различных выплат и социальных льгот, но и в предоставлении экономически активному населению возможностей зарабатывать больше, увеличивая людям их совокупные доходы. Стоит также иметь в виду, что по мере осуществления перераспределительной политики в рамках государственной социальной политики институт государственного управления РФ последовательно укрепляет свои экономические и социальные основы. Он (институт) приобретает, по выражению профессора МГУ Г.Л. Купряшина, необходимый авторитет среди различных социальных слоев и групп населения и таким образом может опосредованно становиться источником властеотношений «через статусно-ролевой механизм»[2].

Библиография/References:

1. Аткинсон Э.Б. Неравенство: как с ним быть? / пер. с англ. О. Левченко; под науч. ред. М. Добряковой. – М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 536 с.
2. Белая книга. Экономические реформы в России, 1991– 2001. – М.: Алгоритм, 2002. – 432 с.
3. В Думе о лучшем. Правительство концентрируется на нацпроектах // Известия. – 2019. – 18 апреля. – С. 2.
4. Дашичев В. Модель общественного развития для России // Свободная мысль. – 2012. – № 5/6. – С. 57–70.
5. Долфсма В. Провалы государства. Общество, рынки и правила / пер. с англ. Ю. Каптуревского; под науч. Ред. Д. Кадочникова. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – 256 с.
6. Из всех источников // Российская газета. – 2018. – 18 декабря. – С. 3.
7. Казанцев О.В. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России. – М.: Вагриус, 2007. – 128 с.
8. Калхун К. Что горозит капитализму сегодня // Есть ли будущее у капитализма? Сборник статей И. Валлерстайна, Р. Коллинза, М. Манна, Г. Дарлугьяна, К. Калхуна / Пер. с англ. Под ред. Г. Дарлугьяна. – М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. – С. 216– 265.
9. Крупнейшие целевые программы федерального бюджета в 2013 году // Коммерсантъ. – 2012. – 19 сентября. – С. 3.
10. Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. – М.: Издательство Московского университета, 2012. – 312 с.

[1] В Думе о лучшем. Правительство концентрируется на нацпроектах // Известия. 2019. – 18 апреля. – С. 2.

[2] Купряшин Г.Л. Модернизация государственного управления: институты и интересы. — М.: Издательство Московского университета, 2012. — 312 с. — С. 109.

11. Линдблом Ч. Рыночная система: Что это такое, как она работает и что с ней делать / пер. с англ. Д. Шестакова, Р. Хаиткулова. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. – 320 с.

12. Нацпроекты? Что принесли стране нацпроекты // Аргументы и факты. – 2011. – 16– 21 ноября. – С. 19.

13. Нелюбин А.А. Проблема формирования социального государства в России: политико-социологический аспект // Россия реформирующаяся. Ежегодник / Отв. ред. М.К. Горшков. Выпуск 7. – М.: Институт социологии РАН, 2008. – С. 444–462.

14. Николаев И. В мире запахло революцией. Социальное неравенство выливается в массовые уличные протесты // Московский комсомолец. PPE. – 2019. – 27 ноября – 4 декабря. – С. 8.

15. Нисбет Р. Прогресс: история идеи / пер с англ. Под ред. Ю Кузнецова и Гр. Сапова. – М.: ИРИСЭН, 2007. – 557 с.

16. Новые русские и новые бедные. Пока одни скупают яхты и острова, другие едва наскребают на еду и ботинки // Аргументы и факты. – 2019. – 30 октября – 6 ноября. – С. 8– 9.

17. Оценка с минусом. Дмитрий Медведев поручил федеральным ведомствам повысит эффективность выполнения федеральных программ // Российская газета. – 2018. – 6 декабря. – С. 3.

18. Почему профсоюзы в России не защищают работников // Комсомольская правда. – 2018. – 7 декабря. – С. 5.

19. Предметная недостаточность. Половина россиян могут купить себе только еду и одежду // Российская газета. – 2019. – 23 октября. – С. 4.

20. Примеряем нацпроекты на себя. Два года крупнейшим социальным программам: что сделано? // Известия. – 2007. – 26 декабря. – С. 5.

21. Пятый старт Михаила Шмакова // Российская газета. – 2011. – 17 января.

22. Ролз Дж. Теория справедливости: Пер. с англ. / Науч. ред. и предисл. В.В. Целищева. Изд. 2-е. – М.: Издательство ЛКИ, 2010. – 536 с.

23. России не до равенства // Ведомости. – 2019. – 22 октября. – С. 4.

24. Россия пошла на убыль. Перестанет ли население вымирать в 2024 году? // Московский комсомолец. PPE. – 2019. – 30 октября – 6 ноября. – С. 6.

25. Россиян становится меньше // Российская газета. – 2001. – 17 июля. – С. 1.

26. Россияне становятся вымирающим видом. ООН представила демографический прогноз // Коммерсантъ. – 2007. – 8 февраля. – С. 3.

27. Сен А. Идея справедливости / Пер. с англ. Д. Кралечкина; науч. ред. перевода В. Сафронов, А. Смирнов. – М.: Изд-во Института Гайдара; Фонд «Либеральная миссия», 2016. – 520 с.

28. Симчера В. Станет ли бедных меньше, когда их посчитают по-новому? // Аргументы и факты. – 2019. – 13-19 ноября. – С. 4.

29. Смирнов В.В. Некоторые итоги конгресса МАПН в Квебеке / XVIII всемирный конгресс международной ассоциации политической науки // ПОЛИС. Политические исследования. – 2000. – № 6. – С. 166 – 169.

30. Стиглиц Дж. Цена неравенства. Чем расслоение общества грозит нашему будущему. – М.: Эксмо, 2015. – 512 с.
31. Хедлунд С. Невидимые руки, опыт России и общественная наука. Способы объяснения системного провала. – М.: Изд.дом Высшей школы экономики, 2015. – 424 с.
32. Черныш М.Ф. Парадигмальные основания анализа социального неравенства в переходном обществе // Социологический журнал. – 2012. – № 2. – С. 23– 52.
33. Smith T. Alexander. The comparative policy process. – Santa Barbara, California: American Bibliographical Center – Clio Press, Inc, 1975. – 184 p.
34. Wilson James Q. Bureaucracy: what government agencies do and why they do it. – United States of America. Basic Books, Inc. 1989. – 433 p.

1. Atkinson, E.B. (2018) Neravenstvo: kak s nim byt'? [Inequality: how to deal with it?] / per. s angl. O. Levchenko; pod nauch. red. M. Dobriakovoi. – M.: Izdatel'skii dom «Delo» RANKhiGS. – 536 p. (In Russ.)
2. Belaia kniga. Ekonomicheskie reformy v Rossii, 1991-2001 [White paper. Economic reforms in Russia, 1991-2001]. – M.: Algoritm, 2002. – 432 p. (In Russ.)
3. V Dume o luchshem. Pravitel'stvo kontsentriruetsia na natsproektakh [In the Duma about the best. Government focuses on national projects] // Izvestiia [Izvestia]. – 2019. – 18 aprelia. – P. 2. (In Russ.)
4. Dashichev, V. (2012) Model' obshchestvennogo razvitiia dlia Rossii [Model of social development for Russia] // Svobodnaia mysl' [Free Thought]. – № 5/6. – P. 57– 70. (In Russ.)
5. Dolfsma, V. (2017) Provaly gosudarstva. Obshchestvo, rynki i pravila [State failures. Society, markets, and rules] / per. s angl. Iu. Kapturevskogo; pod nauch. Red. D. Kadochnikova. – M.: Izd-vo Instituta Gaidara. – 256 p. (In Russ.)
6. Iz vsekh istochnikov [From all sources] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 2018. – 18 dekabria. – P. 3. (In Russ.)
7. Kazantsev, O.V. (2007) Prioritetnye natsional'nye proekty i novaia ideologiia dlia Rossii [Priority national projects and a new ideology for Russia]. – M.: Vagrius. – 128 p. (In Russ.)
8. Kalkhun, K. (2017) Chto gorozit kapitalizmu segodnia [What is upsetting capitalism today] // Est' li budushchee u kapitalizma? [Does Capitalism Have a Future?] Sbornik statei I. Vallerstaina, R. Kollinza, M. Manna, G. Darlug'iana, K. Kalkhuna / Per. s angl. Pod red. G. Darlug'iana. – M.: Izd-vo Instituta Gaidara. – P. 216– 265. (In Russ.)
9. Krupneishie tselevye programmy federal'nogo biudzheta v 2013 godu [The largest targeted programs of the federal budget in 2013] // Kommersant" [Kommersant]. – 2012. – 19 sentiabria. – P. 3. (In Russ.)
10. Kupriashin, G.L. (2012) Modernizatsiia gosudarstvennogo upravleniia: instituty i interesy [Modernization of public administration: institutions and interests]. – M.: Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta. – 312 p. (In Russ.)
11. Lindblom, Ch. (2010) Rynochnaia sistema: Chto eto takoe, kak ona rabotaet i chto s nei delat' [Market system: What is it, how does it work and what to do with it] / per. s angl. D. Shestakova, R. Khaitkulova. – M.: Izd. dom Gos. un-ta – Vysshei shkoly ekonomiki. – 320 p. (In Russ.)

12. Natsproekty? Chto prinesli strane natsproekty [National projects? What the national projects brought to the country] // Argumenty i fakty [AiF]. – 2011. – 16-21 noiabria. – P. 19. (In Russ.)

13. Neliubin, A.A. (2008) Problema formirovaniia sotsial'nogo gosudarstva v Rossii: politiko-sotsiologicheskii aspekt [The problem of the formation of a social state in Russia: the political and sociological aspect] // Rossiia reformiruiushchaiasia [Russia is reforming]. Ezhegodnik / Otv. red. M.K. Gorshkov. Vypusk 7. – M.: Institut sotsiologii RAN. – P. 444– 462. (In Russ.)

14. Nikolaev, I. (2019) V mire zapakhlo revoliutsiei. Sotsial'noe neravenstvo vylivaetsia v massovye ulichnye protesty [The world smelled of revolution. Social inequality translates into massive street protests] // Moskovskii komsomolets. RRE [Moscow Komsomolets. PPE]. – 27 noiabria – 4 dekabria. – P. 8. (In Russ.)

15. Nisbet, R. (2007) Progress: istoriia idei [Progress: the history of ideas] / per s angl. Pod red. Iu Kuznetsova i Gr. Sapova. – M.: IRISEN. – 557 p. (In Russ.)

16. Novye russkie i novye bednye. Poka odni skupaiut iakhty i ostrova, drugie edva naskrebaiut na edu i botinki [New Russians and new poor. While some are buying yachts and islands, others are barely scraping for food and shoes] // Argumenty i fakty [AiF]. – 2019. – 30 oktiabria – 6 noiabria. – P. 8– 9. (In Russ.)

17. Otsenka s minusom. Dmitrii Medvedev poruchil federal'nym vedomstvam povysit effektivnost' vypolneniia federal'nykh programm [Rating with a minus. Dmitry Medvedev instructed federal agencies to increase the efficiency of federal programs] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 2018. – 6 dekabria. – P. 3. (In Russ.)

18. Pochemu profsoiuzy v Rossii ne zashchishchaiut rabotnikov [Why trade unions in Russia do not protect workers] // Komsomol'skaia Pravda [Komsomolskaya Pravda]. – 2018. – 7 dekabria. – P. 5. (In Russ.)

19. Predmetnaia nedostatochnost'. Polovina rossiian mogut kupit' sebe tol'ko edu i odezhdu [Subject failure. Half of Russians can only buy food and clothing for themselves] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 2019. – 23 oktiabria. – P. 4. (In Russ.)

20. Primeriaem natsproekty na sebia. Dva goda krupneishim sotsial'nym programmam: chto sdelano? [We try on national projects on ourselves. Two years to major social programs: what has been done?] // Izvestiia [Izvestia]. – 2007. – 26 dekabria. – P. 5. (In Russ.)

21. Piatyi start Mikhaila Shmakova [The fifth start of Mikhail Shmakov] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 2011. – 17 ianvaria. (In Russ.)

22. Rolz, Dzh. (2010) Teoriia spravedlivosti [Theory of justice]: Per. s angl. / Nauch. red. i predisl. V.V. Tselishcheva. Izd. 2-e. – M.: Izdatel'stvo LKI. – 536 p. (In Russ.)

23. Rossii ne do ravenstva [Russia is not up to parity] // Vedomosti. – 2019. – 22 oktiabria. – P. 4. (In Russ.)

24. Rossiia poshla na ubyl'. Perestanet li naselenie vymirat' v 2024 godu? [Russia has begun to decline. Will the population cease to die out in 2024?] // Moskovskii komsomolets. RRE [Moscow comsomolets. PPE]. – 2019. – 30 oktiabria – 6 noiabria. – P. 6. (In Russ.)

25. Rossiian stanovitsia men'she [Russians are getting smaller] // Rossiiskaia gazeta [Rossiyskaya Gazeta]. – 2001. – 17 iiulia. – P. 1. (In Russ.)

26. Rossiiane stanoviatsia vymiraiushchim vidom. OON predstavila demograficheskii prognoz [Russians are becoming an endangered species. UN presented demographic forecast] // Kommersant" [Kommersant]. – 2007. – 8 fevralia. – P. 3. (In Russ.)

27. Sen, A. (2016) Ideia spravedlivosti [The idea of justice] / Per. s angl. D. Kralechkina; nauch. red. perevoda V. Safronov, A. Smirnov. – M.: Izd-vo Instituta Gaidara; Fond «Liberal'naia missiia». – 520 p. (In Russ.)

28. Simchera, V. (2019) Stanet li bednykh men'she, kogda ikh poschitaiut po-novomu? [Will the poor become less when they are counted in a new way?] // Argumenty i fakty [AiF]. – 13– 19 noiabria. – P. 4. (In Russ.)

29. Smirnov, V.V. (2000) Nekotorye itogi kongressa MAPN v Kvebeke / XVIII vsemirnyi kongress mezhdunarodnoi assotsiatsii politicheskoi nauki [Some results of the IAPN Congress in Quebec / XVIII World Congress of the International Association of Political Science] // POLIS. Politicheskie issledovaniia [Polis. Political Studies]. – № 6. – P. 166 – 169. (In Russ.)

30. Stiglits, Dzh. (2015) Tsena neravenstva. Chem rassloenie obshchestva grozit nashemu budushchemu [Price inequality. What stratification of society threatens our future]. – M.: Eksmo. – 512 p. (In Russ.)

31. Khedlund, S. (2015) Nevidimye ruki, opyt Rossii i obshchestvennaia nauka. Sposoby ob"iasneniia sistemnogo provala [Invisible hands, Russian experience and social science. Methods for explaining a system failure]. – M.: Izd.dom Vysshei shkoly ekonomiki. – 424 p. (In Russ.)

32. Chernysh, M.F. (2012) Paradigmal'nye osnovaniia analiza sotsial'nogo neravenstva v perekhodnom obshchestve [The paradigmatic basis for the analysis of social inequality in a transitional society] // Sotsiologicheskii zhurnal [Sociological journal]. – № 2. – P. 23 – 52.