

ТЕОРИЯ И ФИЛОСОФИЯ ХОЗЯЙСТВА

Чекалин В.С., Карасев О.И., Раков Д.А.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕЛИ РАЗВИТИЯ И ПУТИ ИХ ДОСТИЖЕНИЯ

Аннотация. В статье рассмотрены острые экономические проблемы страны и обоснована необходимость ускорения социально-экономического развития; рассмотрены пути достижения национальных целей развития и показано, что национальные проекты являются важным, но далеко не единственным механизмом их достижения. Определена настоятельная потребность в формировании полноценной комплексной стратегии социально-экономического развития страны на перспективный период, с учетом имеющегося опыта разработки стратегических документов на федеральном и региональном уровне. Особое внимание удалено опыту стратегического планирования развития Санкт-Петербурга. Определена необходимость создания стимулов для развития бизнеса и формирования благоприятного инвестиционного климата. Определены методы активизации механизмов реализации национальных и региональных проектов и программ развития, включая конкретные методы достижения целей – проведение постоянного мониторинга их достижения, использование методов регуляторной гильотины, тройной спирали и др.

Ключевые слова. Национальные цели, национальные проекты, социально-экономическое развитие, стратегические документы, инвестиционный климат, реализация национальных и региональных проектов.

Chekalin V.S., Karasev O.I., Rakov D.A.

NATIONAL DEVELOPMENT GOALS AND WAYS OF THEIR ACHIEVEMENT

Abstract. The article examines the country's acute economic problems and substantiates the need of socio-economic development acceleration, discusses ways to achieve national development goals, and shows that national projects are important, but not the only mechanisms for achieving them. The urgent need for the formation of a full-fledged comprehensive Strategy for the socio-economic development of the country for the prospective period, as well as the available experience in developing strategic documents at the federal and regional levels, have been identified. Attention is paid to the experience of strategic development planning in St. Petersburg. The urgent need to create incentives for business development and the formation of a favorable investment climate has been identified. The article defines methods for enhancing the mechanisms for the implementation of national and regional development projects and programs, including specific methods for achieving the goals, such as conducting continuous monitoring of their achievement, using methods of foresight, regulatory guillotine, triple helix, etc.

ГРНТИ 06.52.13

© Чекалин В.С., Карасев О.И., Раков Д.А., 2019

Вадим Сергеевич Чекалин – доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и территориального управления Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Олег Игоревич Карасев – кандидат экономических наук, доцент, заместитель проректора – начальника Управления научной политики и организации научных исследований Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Дмитрий Александрович Раков – ведущий специалист Центра хранения и анализа больших данных Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

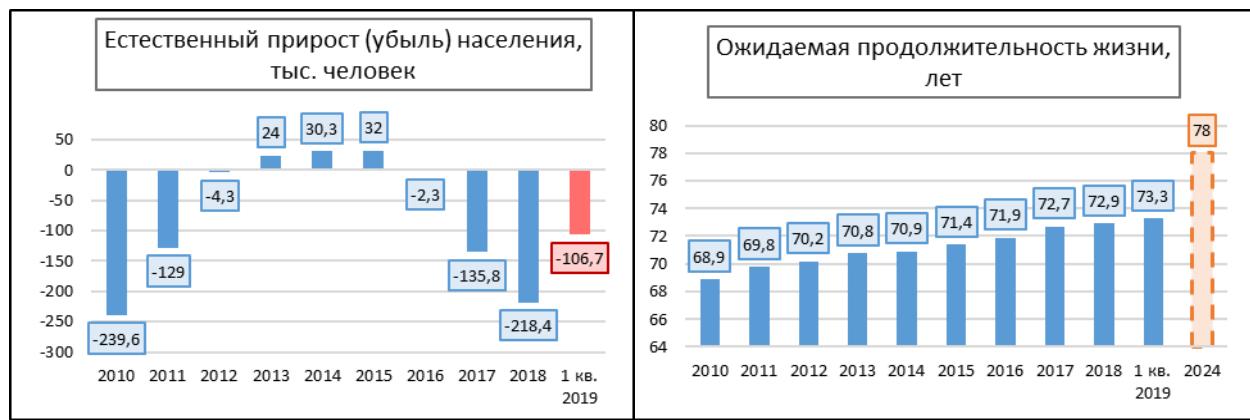
Контактные данные для связи с авторами (Чекалин В.С.): 191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21 (Russia, St. Petersburg, Sadovaya str., 21). E-mail: chekalin.v@unecon.ru.

Статья поступила в редакцию 01.07.2019.

Keywords. National goals, national projects, socio-economic development, strategic documents, investment climate, implementation of national and regional projects.

Обеспечение достижения национальных целей развития, определенных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», является одним из наиболее важных приоритетных направлений деятельности в настоящий период. В то же время, достигнутый в настоящее время уровень социально-экономического развития страны не соответствует ожиданиям общества и требует существенных корректировок. По данным Счетной палаты РФ, в экономике и социальной сфере страны имеются существенные проблемы, которые не позволяют выйти на требуемые темпы роста [2]: сохраняется процесс естественной убыли численности населения страны; продолжается снижение реальных доходов населения; уровень бедности остается слишком высоким; незначительное увеличение темпов роста валового внутреннего продукта явно недостаточно для достижения целевых ориентиров.

В отношении достижения демографических целей, в частности, обеспечения устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации, в настоящее время наблюдается явный негативный тренд, что связано с относительно устойчивым показателем смертности и слабой рождаемостью в стране. В то же время, ожидаемая продолжительность жизни стабильно растет (см. рис. 1).

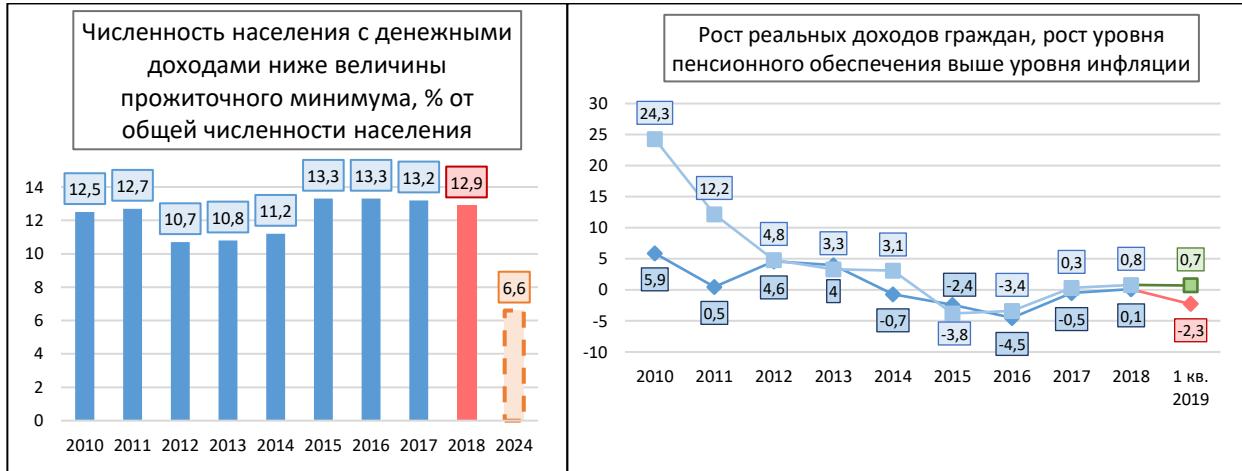


Составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Счетной палаты РФ.

Рис. 1. Динамика показателей естественного прироста (убыли) населения и ожидаемой продолжительности жизни

Целевое значение показателя уровня бедности на 2018 год не было достигнуто, однако за последние три года наблюдается некоторый положительный тренд (см. рис. 2). При этом реальные доходы граждан продолжают снижаться, хотя изменение уровня пенсионного обеспечения характеризуется положительной динамикой.

Установленные целевые значения по росту валового внутреннего продукта и уровню инфляции в плановые периоды не были достигнуты. В то же время, Россия на протяжении уже четырех лет остается на шестом месте среди стран мира по уровню ВВП (при расчете по паритету покупательной способности) [9]. Также проблемы наблюдаются в отношении показателя доли организаций, осуществляющих технологические инновации, так как поставленное целевое значение является завышенным при наблюдаемом негативном тренде данного показателя (см. рис. 3). В отношении остальных национальных целей (по улучшению жилищных условий, внедрению цифровых технологий в экономике и социальной сфере, а также созданию высокопроизводительных экспортно-ориентированных секторов) показатели, по которым возможно было бы проводить мониторинг, вовсе не определены.



Составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Счетной палаты РФ.

Рис. 2. Динамика показателей численности населения с доходами ниже прожиточного минимума, реальных располагаемых денежных доходов населения и реального размера назначенных пенсий



Составлено авторами по данным Федеральной службы государственной статистики и Счетной палаты РФ.

Рис. 3. Динамика показателей роста ВВП, индекса потребительских цен и удельного веса организаций, осуществляющих технологические инновации

Таким образом, поставленная задача по достижению национальных целей путем реализации утвержденных национальных проектов не имеет простого решения. Даже полная реализация национальных проектов не гарантирует достижения приоритетных целей развития. Для этого необходимо создание благоприятных институциональных условий.

К примеру, для достижения цели улучшения жилищных условий не менее 5 млн семей в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» ежегодно требуется рост объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м, в том числе в многоквартирных домах – 80 млн кв. м.

Но в настоящее время достижение этих показателей труднореализуемо в условиях падения жизненно-го уровня населения и фактического отказа от «долевого строительства», когда вместо средств дольщиков строительные организации должны вести застройку за счет собственных или кредитных ресурсов. Поэтому объемы строительства жилья могут сократиться, а цены на новое жилье – повыситься.

В этих условиях нужно скорректировать или даже принципиально изменить целевые ориентиры. Так, следует согласиться с мнением ректора Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) Владимира Мая, высказанном на сессии «Национальные цели развития: главные вопросы по итогам первого года работы» Петербургского международного экономического форума – 2019, о том, что в национальных проектах слишком много промежуточных, а не результирующих показателей [11]. Поэтому без доработки системы показателей оценка реализация этих проектов не будет в полной мере соответствовать установленным целевым ориентирам. Для достижения национальных целей развития необходимо, по мнению авторов, предпринять ряд шагов.

Имеется настоятельная потребность разработки комплексной стратегии социально-экономического развития страны в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании» [10], принятом еще в 2014 г., где система стратегического планирования расписана достаточно четко. И хотя в настоящее время уже приняты отдельные стратегии, например, по пространственному развитию [3] и др., но они не решают задачи комплексного подхода к решению имеющихся проблем и обеспечению развития страны в обозримый период. Последняя из таких стратегий была разработана на период до 2020 г., в которой планировался бюджетный маневр в пользу развития социальной сферы, но практически она не реализована.

Как известно, стратегия должна содержать, как минимум, три составных части: целевой блок, блок основных направлений и мероприятий, а также механизм реализации. Так вот именно с механизмом реализации имеются серьезные трудности. Принятые базовые цели и целевые проекты в определенной мере отвечают задачам первого и, частично, второго блока, хотя и требуют определенной доработки, но возможности их реализации в должной мере не проработаны. Без подготовки, широкого обсуждения и принятия стратегии социально-экономического развития на долгосрочный период трудно ожидать успешного развития страны как в настоящий, так и в перспективный периоды.

Аналогичные задачи по подготовки и реализации стратегий, включая механизм их реализации, должны решаться и на региональном уровне, так как от успешного развития территорий во многом зависят успехи развития страны в целом. И здесь можно обратиться к опыту стратегического планирования в Санкт-Петербурге. Именно в этом городе в 1997 г. разработан первый стратегический план на перспективный период. Этот план был документом общественного согласия между органами власти, бизнесом и жителями города. Для стратегического плана Санкт-Петербурга были характерны нацеленность на конкурентоспособность города, концентрация на ключевых, перспективных направлениях развития, выявленных на основе анализа потенциала, сильных и слабых сторон функционирования города, разработка ключевых ориентиров для бизнеса, инвесторов, властей и населения города.

В основной части плана были сформулированы главная цель и основные направления, а приложение содержало набор конкретных целей, задач и мер, то есть план действий. По большинству мер были определены участники реализации, индикаторы выполнения, оценены затраты и эффект. Предусматривалось также постоянство работы над планом путем проведения мониторинга его выполнения. И хотя он еще не опирался на административные рычаги, но подведение итогов его выполнения показало, что большинство целей было впоследствии достигнуто, а механизмы реализации позволили выполнить большинство поставленных задач.

Затем уже во многих регионах и крупных городах страны стали активно разрабатываться стратегии развития, но методическая основа стратегического планирования существенно различалась. И далеко не все из подобных документов смогли стать реальной основой развития городов и регионов. Лишь принятие упомянутого выше Федерального закона «О стратегическом планировании» позволило повысить уровень методического обоснования территориальных стратегий. Тем не менее, опыт стратегического планирования Санкт-Петербурга, позволяющего учесть позицию всех активных его участников и, в первую очередь, жителей города, представляется наиболее перспективным и в настоящий период.

Не менее важной задачей является создание благоприятного инвестиционного климата. Решение многочисленных задач развития требует значительных инвестиций, включая средства частных, в том числе, зарубежных, инвесторов. В последнее же время мы можем наблюдать скорее отток инвестиций из страны. Для создания благоприятного инвестиционного климата необходима стабильность правовой, налоговой, тарифной, таможенной, кредитной политики и, главное, обеспечение безопасности деятельности бизнеса. Для этого требуется существенная перестройка судебной и правоохранительной системы, нужна реальная независимость суда, значительное расширение общественного контроля и повышение роли общественных институтов в принятии важнейших решений на всех уровнях управления. Другими словами, для ускорения темпов роста необходимо глубокое реформирование сложившейся системы экономических и правовых отношений.

Как справедливо отметил на ПМЭФ-2019 президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) Александр Шохин, в настоящее время возникла ситуация, в чем-то похожая на период середины 80-х годов прошлого века в СССР, когда были поставлены задачи ускорения, но вскоре выяснилось, что без перестройки архаичной административной системы ускорение невозмож но [11]. Правда, предпринятые в этот период меры по расширению экономических свобод предприятий, созданию негосударственных организаций (кооперативов), развитию материальных стимулов хозяйствования и постепенной демократизации общественной жизни привели к полному разрушению директивной экономики и определили необходимость перехода к рыночным механизмам.

Но в настоящее время основы рыночной экономики в стране уже существуют, и потому можно с определенным оптимизмом считать, что проведение глубоких реформ сложившейся системы управления и хозяйствования будет способствовать реальному развитию страны. Главное – это создание благоприятных условий для развития предпринимательства, особенно малых и средних организаций, расширение конкуренции, повышения безопасности бизнеса и привлечение значительных инвестиционных ресурсов. На данном этапе реализации национальных программ возникает задача не столько в развитии механизмов достижения национальных целей, сколько в способах и путях их активизации. Финансовое стимулирование реализации национальных и региональных проектов и программ разделяется на следующие типы: межбюджетные трансферты, гранты; субсидирование бюджета субъектов Российской Федерации; консолидированные субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации.

Однако возникает необходимость в применении и нефинансовых способов стимулирования. К подобным методам можно отнести создание эффективной системы непрерывного мониторинга реализации национальных программ и проектов. Данная система позволит обеспечить повышение уровня ответственности исполнителей, более наглядно продемонстрировать процесс каскадирования национальных целей на регионы, а также обеспечить эффективность отслеживания выполнения плановых значений показателей национальных проектов в регионах страны.

Еще одним возможным путем активизации механизмов реализации национальных и региональных проектов и программ является обеспечение нефинансовой поддержки бизнеса. К числу подобных механизмов можно отнести реализацию концепции «регуляторной гильотины» [4]. Данный механизм предусматривает установление единого порядка и сроков разработки новой нормативно-правовой базы, которая учитывала бы риск-ориентированный подход и современный уровень технологического развития в соответствующих сферах, что позволит понизить административные ограничения, а также обеспечить стабильность и предсказуемость условий для предпринимателей.

Также существует потребность в создании качественного механизма информационного обеспечения населения относительно результатов достижения национальных целей Российской Федерации, реализации национальных программ и проектов. Одной из главных задач в данном механизме является изменение подходов администрации регионов к широкому информированию жителей. Данные меры позволяют, как повысить уровень доверия населения к администрации, так и обеспечить должный уровень стимулирования ответственных исполнителей.

В рамках достижения целей реализации национальных и региональных программ и проектов целесообразной является разработка следующих механизмов:

1. Система индикаторов реализации национальных целей в субъектах федерации. Развитие механизмов мониторинга позволяет обеспечить эффективность процессов достижения национальных целей. Данная практика достаточно распространена за рубежом и применяется в различных сегментах экономики. Так, например, ООН активно использует в рамках системы мониторинга набор индикатор-

ров, которые в совокупности характеризуют состояние достижения целей и задач в различных областях экономики [5]. Например, мониторинг сегмента образования осуществляется путем использования единого для различных стран набора индикаторов, что дает возможность сформировать универсальную национальную образовательную политику. Целесообразно создание такой системы индикаторов, которая позволила бы в доступной форме показать возможные резервы достижения национальных целей.

2. Стратегическое планирование с применением методов форсайт-исследований. Одной из наиболее актуальных задач, стоящих перед региональным развитием Российской Федерации, является разработка его качественных сценариев и целевых ориентиров. Использование методов, применяющихся в форсайт-исследованиях, позволит определить перспективы научно-технологического и социального развития регионов, включая ключевые возможности и барьеры реализации национальных программ и проектов. Практика использования подобных методов достаточно распространена (например, в рамках долгосрочного стратегического прогнозирования развития науки и технологий [6]), и применение подходов форсайт-исследований в прогнозировании регионального развития позволит сформировать комплексное видение будущего на основе учета мнений ведущих экспертов, административных органов, а также представителей научного сообщества и бизнеса.

3. Реализация концепции «тройной спирали». Для ускорения достижения национальных целей необходимо придерживаться принципов концепции «тройной спирали», которая предполагает взаимодействие представителей государства, научного и бизнес-сообществ [7]. В результате сбалансированного взаимодействия будет достигнут синергетический эффект, положительно влияющий на национальное развитие страны.

Таким образом, для достижения национальных целей необходимо активно использовать указанные выше меры, развивать действующие механизмы по реализации национальных проектов и программ, а также обеспечить необходимые условия для динамичного социально-экономического развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Официальный сайт Информационно-аналитической системы Росконгресс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://roscongress.org> (дата обращения 11.06.2019).
2. Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ng.ach.gov.ru/?lang=ru> (дата обращения 11.06.2019).
3. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-п).
4. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/WBykdAuFAJNWZFyFBSx7DlGlcueZAEj4.pdf> (дата обращения 15.06.2019).
5. UNESCO and Sustainable Development Goals. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://en.unesco.org/sdgs> (дата обращения 16.06.2019).
6. Russia 2030: Science and Technology Foresight. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://issek.hse.ru/data/2016/01/21/1138059644/Prognoz2030_%D0%A1%D0%B0%D0%9B%D1%82_%D0%B7%D0%B0%D1%89.pdf (дата обращения 16.06.2019).
7. The Triple Helix concept. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://triplehelix.stanford.edu/3helix_concept (дата обращения 16.06.2019).
8. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru (дата обращения 17.06.2019).
9. Официальный сайт базы данных Всемирного банка. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://data.worldbank.org> (дата обращения 17.06.2019).
10. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
11. Национальные цели развития: главные вопросы по итогам первого года работы. Информационно-аналитическая система Росконгресс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://roscongress.org/sessions/spief-2019-natsionalnye-tseli-razvitiya-glavnye-voprosy-po-itogam-pervogo-goda-raboty/discussion> (дата обращения 17.06.2019).