

## РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦПРОЕКТОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФАКТОР ПРЕОДОЛЕНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ДЕФИЦИТОВ И ПЕРЕСБОРКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Д. Н. Нечаев

*Воронежский филиал Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова*

О. В. Леонова

*Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте РФ*

Поступила в редакцию 9 ноября 2020 г.

**Аннотация:** исследуется проблематика институциональных дефицитов в современной России, являющихся следствием провалов государства и рынка. Авторы приводят количественные и качественные характеристики данного явления, представляют направления преодоления институциональных дефицитов и пересборки государственной социальной политики посредством приоритетности нацпроектов. Объектом исследования является государственная политика в социальной сфере, а предметом исследования – нацпроекты как эффективный и продуктивный механизм преодоления институциональных дефицитов.

**Ключевые слова:** институциональные дефициты, позиционные и знаковые проблемы, государство, нацпроекты, отраслевые политики, социальное государство, эффективность, пересборка государства, государство всеобщего благосостояния.

**Abstract:** this scientific article examines the problem of institutional deficits in modern Russia, which are the result of state and market failures. The authors provide quantitative and qualitative characteristics of this phenomenon, present the directions for overcoming institutional deficits by prioritizing national projects that underlie the sectoral state social policy of the Russian Federation. The object of the research is the sectoral state policy in the social sphere. The subject of the research is national projects as an effective and productive mechanism for overcoming institutional deficits.

**Key words:** institutional deficits, positional and symbolic problems, state, national projects, sectoral policies, social state, efficiency, state reassembly, welfare state.

В период 2000-х гг. в научном дискурсе и сфере государственного управления РФ был актуализирован императив в решении острых социальных проблем. При этом акцент в анализе был сделан на их масштабе, свидетельствующем о серьезных провалах институтов государства и рынка одновременно. Стоит отметить, что в этот временной отрезок различные аспекты таких проблем как на международном, так и национальном (российском) уровнях были представлены в исследованиях Дж. Стиглица, К. Крауча, А. Е. Городецкого и других исследователей. К примеру, шведский политолог и экономист С. Хедлунд относит оформившиеся острые социальные проблемы в России к системным провалам [1, с. 17].

С. Хедлунд отмечает, что попытки быстрых системных изменений посредством экономических

и социальных реформ правительства РФ начала 1990-х гг., которые проводились в тисках неудачных институциональных решений, не только смогли максимизировать коллективное благо, но и привели к обострению ряда проблем в социальной сфере в условиях становления новых рыночных механизмов. Причем для современной России оформившиеся проблемы социума стали представлять собой, как полагают авторы, характер социальных эпидемий. И если экологические катастрофы (экстерналии) во времена СССР являлись проблемой «старой» (загрязнение окружающей среды, аварии в отрасли Топливо-энергетического комплекса), то бедность и нищета основных социальных слоев в постсоветской России на фоне роста состояний узкой группы формирующейся отечественной олигархии, выразившиеся в масштабном социальном неравенстве, являлись проблемами «новыми».

Для того чтобы представить остроту социальной проблематики в постсоветской России в период

2000-х гг., авторы логично обратились к типологии проблем (issue typologies), где особое внимание отводится комплексу вопросов в рамках определенного политического цикла, которые разрешаются или не разрешаются в форматах интеракций между индивидами, социальными стратами и институтом государства. Кстати, в свое время ряд политологов из США – А. Кэмпбелл, Ф. Е. Конверси, В. Е. Миллер и Д. Стукс – классифицировали проблемы двух типов, когда граждане подходят к «оценкам альтернатив политики» [2, р. 215]. С одной стороны, это *позиционные проблемы*, с другой – *знаковые*.

Согласно подходу А. Кэмпбелла и его коллег, под позиционными проблемами стоит понимать те из них, при трактовке которых формируются разногласия между социальными группами, а также гражданами, в оценке целей деятельности правительства. К примеру, авторы научной статьи обращают внимание на вопрос в повестке дня Правительства РФ с 2015 г. о том, стоит ли вводить продовольственные карточки для малоимущих слоев населения при снижении масштабов бедности или нет. Знаковые проблемы, по мнению американских политологов, – это в первую очередь некая подсистема символических знаков, политических предпочтений, причем непротиворечивая, которая связывает институт государства в определенное единство и уберігающих его от распада.

В данном случае речь идет о патриотизме, суверенитете, социальной стабильности в обществе. Знаковые проблемы – это признание различными социальными слоями и группами социума их общезначимости. Например, в рамках политического цикла в России после выборов Президента РФ в 2018 г. в политической повестке дня стояли не только позиционные проблемы, требующие своего решения, в том числе и конституционного («социальные поправки» к Основному закону), но и знаковые проблемы. Это неотчуждаемость территории России, преемственность в развитии Российского государства, защита исторической правды, установление основ федеральной политики в области экономического, социального, культурного, экологического развития страны и др. [3, с. 19–21].

Очень важно обратить внимание на то, что конкретная политическая повестка дня имеет важное значение при формировании приоритетов государственной политики. Политолог Д. У. Кингдон определяет повестку дня как список тем или проблем, которым уделяется серьезное внимание в деятельности правительства и групп влияния, тесно взаимосвязанных с органами власти и управления [4, р. 3]. При этом в ракурсе теории публичной политики Д. У. Кингдон выделяет два типа таких тем или проблем, требующих решения. Это проблемы, которые

находятся в стадии решения со стороны государственных структур, и проблемы, инициируемые социумом, которые не были решены правительством, другими органами власти и управления.

К примеру, занятость населения при дефиците трудовых ресурсов, продовольственная безопасность при дефиците отечественных продуктов питания, демографическая проблема были приоритетными направлениями в деятельности правительства РФ в период 2000-х гг. Поэтому в рамках политического цикла 2004–2008 гг. был дан старт проекту «материнского капитала» для преодоления демографического дефицита, уровень безработицы бы существенно снижен (в 2007 г. из 75 млн экономически активного населения численность безработных, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости, составляла лишь 1,5 млн человек) [5, с. 131]. Приоритетный национальный проект «Развитие АПК» был в числе четырех нацпроектов, решающих не только проблему преодоления дефицита отечественного продовольствия и развития сельских территорий. Фактически он стал одним из сценариев «выздоровления, развития страны» [6, с. 10]. А в политическом цикле 2008–2012 гг. была принята Доктрина продовольственной безопасности, ориентировавшая органы власти и управления на достижение доли производимой российской сельхозпродукции в параметрах от 85 до 95 % на рынке потребления.

Продолжая логику А. Кэмпбелла и его коллег, авторы представляют рабочую гипотезу о том, что позиционные и знаковые проблемы, оформившиеся в результате провалов в деятельности политических институтов, приобретают характер институциональных дефицитов в обществе. Это характерно и для России, и для стран, идущих по пути болезненных социально-экономических и политических трансформаций. К примеру, усугубляющая в российском обществе институциональная бедность, трансформирующаяся в социальное неравенство, образует дефицит социальной справедливости. А экологические катастрофы в России, в том числе и в политическом цикле с 2018 г., происходящие по вине института предпринимательства и при отсутствии жесткого контроля института государства за охраной окружающей среды, приводят к дефициту чистого воздуха, чистой воды, не загрязненной токсинами почвы.

Стоит подчеркнуть, что разработку концепта «институциональных дефицитов» продолжил американский социолог и политолог К. Калхун [7]. Он отмечал, что деятельность субъектов рыночной экономики (бизнес, государство), вне зависимости от национальных границ, ставящих перед собой цель получения прибыли и обеспечения устойчивого экономического роста, неизбежно приводит к огромным издержкам. На наш взгляд, такие издержки особенно

высоки, если в государстве с переходным обществом плохо функционируют «старые» институты (к примеру, контрольно-надзорная деятельность в системе государственного управления) и не созданы «новые» (эффективное антимонопольное законодательство, система штрафов и компенсаций), которые функционировали бы в качестве правил для неограниченно-го своекорыстного поведения бизнес-структур.

В рамках неинституционального подхода К. Калхун определил основные институциональные дефициты в виде издержек в функционировании институтов. Согласно выводам К. Калхуна, они предстают в виде экстерналий как проявления дисфункций во взаимодействии власти и бизнеса, социальных волнений, как следствия жесточайшей бедности и социального расслоения, коррупции и клептократии, как оборотной стороны непрозрачности действий органов власти и управления. При этом важно подчеркнуть, что сама дефиниция «институциональные дефициты» представляет собой сложение двух наиболее операционализируемых в социальных науках понятий. Это понятия «институты» и «дефициты».

Стоит также остановиться на еще одном ракурсе исследуемой темы. По мнению авторов, соотнесение понятий «проблемы» и «институциональные дефициты» не только логично и обосновано, но и релевантно.

Во-первых, и проблемы, в том числе социальные, и институциональные дефициты, которые превалируют, в том числе и в социальной сфере, предстают в виде издержек «плохого» государственного управления, дисфункций во взаимодействии различных секторов общества (государства, бизнеса, гражданских инициатив). Во-вторых, проблемы и институциональные дефициты, если опираться на теорию «политических потоков» Д. У. Кингдона, включены в три потока, формирующих процесс выработки государственной политики в отраслях и сферах. Это информация об издержках. Далее – это мнения экспертов, формирующих альтернативы при принятии решений. И, наконец, это деятельность политических акторов, на выходе которой – законы, программы, проекты. Сложение этих потоков и формирует окно возможностей для принятия решений и реализации государственной политики.

Проблематика дефицита достаточно хорошо представлена в отечественной научной традиции и прикладных политических практиках. Например, в СССР остро ощущался дефицит продуктов питания, приводивший во второй половине 1980-х – начале 1990-х гг. к социальным волнениям и политическим трансформациям государства и общества. Более того, продовольственный дефицит был институциональным дефицитом, поскольку свидетельствовал о провалах государства в управлении социально-экономическими

и политическими процессами. Для преодоления данного дефицита в СССР принимались специальные государственные программы, в частности, Продовольственная программа.

Дефицит, как полагает венгерский ученый Я. Корнаи, предстает перед нами как обобщающее понятие, которое отражает в научном дискурсе и политико-управленческих практиках масштабный комплекс явлений. Согласно точке зрения Я. Корнаи, дефицит, по сути, является проблемой, когда для реализации политических целей, проектов, намерений в планах институтов отсутствуют необходимые ресурсы [8, с. 58]. При этом стратегическое планирование (например, национальные проекты) и государственное управление на общенациональном уровне в различных системах могут «обострять или смягчать явления дефицита» [9, с. 198].

Проблематика социальной несправедливости, одной из причин которой является институционализируемая бедность, находится в политической повестке дня (список тем или проблем правительственных чиновников и акторов вне правительства, которым уделяется серьезное внимание [4, р. 3]) любого национального государства. Это государство своим бездействием может усиливать в обществе дефицит справедливости, а может своими действиями смягчать данную проблему и последовательно преодолевать институциональный дефицит справедливости. Таким образом, с точки зрения неинституциональной теории государство, как и другие политические институты (рамки, формальные и неформальные правила), играет значимую роль в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой структуры взаимодействия между людьми, которая обеспечивает институциональные изменения.

Неинституционалист Д. Норт под институциональными изменениями понимает сложный процесс, который подразумевает способы и эффективность принуждения акторов к исполнению правил и ограничений [10, с. 21]. Для государственных институтов это может быть принуждение к позитивным изменениям в социальной политике, для бизнеса, для которого прибыль является главной целью, это могут быть определенные ограничения. К примеру, в России это может быть запрет деятельности в природоохранных зонах, даже если это дает устойчивый экономический рост.

В итоге этих действий формируется то, что Д. Норт называет характером игры, а целью игры является социальный порядок как продукт индивидов и социальных групп в процессе постоянной экстернализации. При этом деятельность всех акторов в рамках характера игры подвергается хабиутализации (опривычиванию) [11, с. 89]. В свою очередь, как полагают П. Бергер и Т. Лукман, институционализация

имеет место везде, где реализуется согласованная типизация опривыченных действий политическими акторами разного уровня. К примеру, типизация имеет место в отраслевых государственных политиках, включая политику государства в социальной сфере, в разрешении вопросов, связанных с преодолением институциональных дефицитов.

Кроме того, в рамках авторского видения представленной темы стоит отметить, что понятия «институциональные дефициты» и «проблемы» близки по значению, но не тождественны. Кроме того, по масштабу издержек институциональные дефициты стоят в этой иерархии издержек выше, чем проблемы. Считаем также важным подчеркнуть, что институциональный дефицит, с одной стороны, является дисфункцией в функционировании любой системы (элементы действия и взаимодействия, схемы отношений [12, с. 76]). С другой стороны, институциональный дефицит является пороком общества, который это общество должно либо преодолеть, либо смягчить масштаб его негативного действия. Причем процесс преодоления институциональных дефицитов проектируется и программируется в рамках реализации государственной социальной политики.

Серьезной социальной проблемой в современной России на протяжении ряда десятилетий была и остается проблема институционализированной бедности. Понятие «бедность», по мнению авторов, сущностно отличается от понятия «институционализированная бедность» тем, что в последнем случае речь идет о бедности, являющейся следствием низкой эффективности в функционировании политических институтов и, что самое важное, системы государственного управления. К примеру, по данным Росстата, на начало июля 2020 г. количественные показатели бедности (граждане, находящиеся за чертой прожиточного минимума) составляли 19,9 млн человек из имеющихся 146 млн населения России. Это почти 13,5 % от общего количества граждан страны. При этом по сравнению с первой половиной 2019 г. показатель бедного населения вырос на 1,3 млн человек [13].

Принципиально важно отметить, что среди общего количества бедных граждан растет доля представителей социальных слоев и групп, для которых характерна именно институционализированная бедность. Это в первую очередь многодетные семьи и группа безработных среди трудоспособного населения (в августе 2020 г. пособие по безработице получали 3,4 млн человек [14]). Стоит также иметь в виду, что наличие бедности как таковой и институционализированной бедности усиливает социальное расслоение и социальное неравенство в российском обществе. Децильный коэффициент как индикатор институционального дефицита справедливости по итогам

2018 и 2019 гг. находился в рамках параметра 15,6 [15].

Подчеркнем, децильный коэффициент – это показатель соотношения доходов 10 % самых бедных и 10 % самых состоятельных граждан. В научном и экспертном сообществе срез социального неблагополучия в обществе свыше 10 % считается высоким и является, наряду с другими проблемами социума, причиной для социальных волнений. Кроме того, в данном разрезе рассматриваемой темы стоит провести разграничение между понятием «бедность», масштаб которой может сокращаться за счет усилий государственных и негосударственных акторов, и понятием «неравенство», которое будет всегда и в любом обществе. Правда, неравенство, по мнению Э. Аткинсона, может стать особым предметом продуманной политики [16, с. 407].

Показателем бедности и социального неравенства в России являются и следующие цифровые характеристики существующей проблемы. По резонансной информации председателя Союза потребителей России П. Шелища, опирающегося на данные Федеральной службы государственной статистики РФ, в 2019 г. 10 % самых бедных людей (крайняя бедность) в среднем на человека за год потребляло значительно меньше продуктов питания, чем 10 % состоятельных или обеспеченных граждан. В частности, по мясу и мясопродуктам разница составляла 14 кг, по молоку и молочным продуктам – 42 кг, по овощной продукции – 14 кг, по фруктам и ягодам – 12 кг [17, с. 7]. В 2020 г. из-за пандемии коронавируса ситуация в России в данном ракурсе социального неравенства не стала лучше.

Не менее сложной социальной проблемой современного российского общества являются и институционализированные экстерналии, экологические бедствия, перманентно происходящие по вине двух секторов общества: государства и бизнеса. Причем, по оценкам авторов, именно в 2020 г. резонансные экстерналии обнажили и актуализировали дефицит экологически чистых пространств (леса, воды, почвы и др.). По данным Министерства природных ресурсов и экологии РФ к середине 2020 г. в стране площадь опасных объектов оценивалась в 77 тысяч гектаров, на которых сейчас находится 350 млн загрязняющих веществ [18]. По данным Росприроднадзора в 2019 г. из 61,1 млн тонн твердых бытовых отходов было утилизировано лишь 2,61 млн тонн, что составляет лишь 4,4 % от общего объема отходов [19]. Согласно официальным данным федерального проекта «Чистая вода» лишь 9 % населения России потребляет качественную питьевую воду, а 91 % нуждается в чистой воде [20].

Из экологических катастроф, произошедших в 2020 г., стоит выделить три наиболее масштабные

институциональные экстерналии. С одной стороны, это авария на ТЭЦ-3 Норильско-таймырской энергетической компании, входящая в холдинг «Норникель», нанесшая ущерб воде и почве региона на сумму 148 млрд рублей. С другой стороны, это зона экологического бедствия в Усолье-Сибирском Иркутской области, где токсичные вещества градообразующего предприятия «Усольехимпром» расположены на 600 гектарах земли. С третьей стороны, это экстерналии в районе Петропавловска-Камчатского, которая вызвала отравление морской фауны и комфорта проживания населения и туристов.

Таким образом, институциональными причинами экстерналий являются следующие. Во-первых, преобладание интереса государственных институтов в экономическом росте над интересами комфортной среды проживания граждан, сохранения природы, включая животный мир. Во-вторых, отсутствие системного и эффективного государственного экологического контроля за действием бизнес-сообщества, в том числе и за теневым сектором экономики. В-третьих, слабость и низкая эффективность государственных санкций в отношении предпринимательских структур (институционализированных практик) за нанесение экологического ущерба. Вследствие этого в политической повестке дня функционирования органов власти и управления РФ стоит вопрос о решении проблемы дефицита чистых, экологических пространств.

Среди имеющихся институциональных дефицитов важно также выделить демографический дефицит, дефицит социальной инфраструктуры, дефицит ряда отечественных продуктов питания (молока, мяса говядины, томатов, фруктов и ягод), что представляет проблему для продовольственной безопасности страны. Особой категорией институциональных дефицитов является и дефицит эффективного функционирования «старых» и новых общественных объединений. К примеру, «старые» институты, такие как профсоюзы, являются объектом таргетирования бизнеса и недостаточно сильной поддержки со стороны государства. В итоге численность профсоюзов снижается, их влияние в обществе становится незначительным, и, как следствие, работников наемного труда на производстве защищать некому (на ряде предприятий и учреждений зачастую отсутствуют профсоюзы как «фракция труда»). Проходит сложный период становления и «новых» институтов гражданского общества, таких как социально ориентированные некоммерческие организации, уровень доверия к которым в обществе остается невысоким в силу их высокой зависимости, в том числе финансовой, от государства.

Решение ряда социальных проблем или смягчения их остроты, преодоление институциональных дефицитов четко укладываются в императив пересборки

государственной социальной политики, пересборки самого государства (по Конституции РФ – социального государства). По нашему мнению, такая пересборка не только целесообразна, но и реальна. Тем более с его мощным аппаратом, у которого имеются огромные средства принуждения, действующим, по оценке Ч. Тилли, как приоритетная организация по сравнению с другими организациями [21, с. 26–27]. При этом социально признанной миссией для государственного аппарата является проведение в жизнь позитивных решений во имя общего интереса воображаемого политического сообщества, состоящего из различных социальных страт [22, с. 113].

Разумеется, наряду с императивом пересборки государства и его (государства) политики в социальной сфере, действуют и другие императивы. В частности, на четыре из них в социальном управлении указывал Б. Дж. Нельсон: холизм, понимания последствий в управленческих действиях или бездействиях, полезность знаний при реализации социальной политики и важность демократии. К примеру, в рамках холистского императива важен учет двух аспектов. В рамках первого аспекта должны разрабатываться теории управленческих функций, в рамках второго аспекта классифицируются социальные проблемы, на базе которых формируются паттерны управленческих действий [23, с. 544].

В одной из рабочих гипотез в данной научной статье авторы выдвигают предположение, что в контексте факторного анализа именно нацпроекты (латентная переменная, которая объединяет несколько признаков объекта [24, с. 367]), стартовавшие с 2018 г., являются основным фактором (главным компонентом) в преодолении институциональных дефицитов, в процессе пересборки государства и государственной социальной политики. Во-первых, под реализацию нацпроектов заложены масштабные финансовые ресурсы в 2018–2024 гг. Во-вторых, с нацпроектами взаимосвязаны национальные цели, которые стоит рассматривать как долгосрочную стратегию институциональных изменений и социально-экономического развития. В-третьих, цели и задачи, заложенные в нацпроектах, созвучны настроениям основных социальных групп и слоев российского общества.

Однако такая линия поведения государства, настроенного на приращение общего (публичного) блага, может быть только в идеале, поскольку в политических реалиях кроме социальных слоев, заинтересованных в решении имеющихся проблем и в преодолении институциональных дефицитов, имеются и группы в обществе, интересы которых могут существенно отличаться от интересов основной массы населения. И в этом случае, по мнению С. Рингена, госаппарат должен обладать необходимым ин-

струментарием. Данный автор утверждает следующее. Во-первых, власть имеет дело с группами интересов, которые повинуются неохотно (к примеру, бизнес). Во-вторых, соглашение о процедурах решения проблем зависит от институтов, ограничивающих власть правительств. В-третьих, органы государственного управления делают только одно, они отдают распоряжения [25, с. 176–177]. Не менее важным представляется активная поддержка снизу и участие других, негосударственных институтов.

Применительно к постсоветской России обострившиеся социальные проблемы и наличие институциональных дефицитов, оформившихся в виде определенного социального негатива, усиливались одним существенным противоречием. И это противоречие между декларированием социального государства в Конституции РФ 1993 г. и неблагоприятной реальностью в социальной сфере. Кстати, и само понимание социального государства, которое в свое время Р. Дарендорфо создал как обеспечение всех членов общества всей полнотой гражданских прав [26, с. 31], меняется, как меняются и его задачи. К примеру, в период 2000-х гг. они распространились уже на систему социального обеспечения и социального страхования, медицину, семейную и гендерную политику, политику в области обеспечения граждан жильем, образование, профобучение и переподготовку [27, с. 106].

На наш взгляд, в течение последних 20 лет в России предпринимались меры по системному и комплексному решению социально-политических проблем, многие из которых являлись институциональными дефицитами. В частности, выделялись ресурсы, принимались проекты, а основным механизмом становилась государственная социальная политика как отраслевая политика Российской Федерации в социальной сфере. При этом под категорией «политика» стоит понимать, как это рассматривал Д. Истон, процесс принятия решений определенного рода, которые большинство членов общества считают для себя обязательными [28, р. 3].

Государственная политика в социальной сфере отличается от других видов государственных политик тем, что она не имеет неких автономных инструментов, механизмов, при помощи которых достигаются поставленные правительством цели. Кроме того, социальная политика формируется различными блоками законодательства, а также государственной политикой по управлению экономическими процессами (экономическая политика). Таким образом, как полагает отечественный исследователь К. Микульский, социальная политика представляет собой механизм обеспечения перманентных трансформационных процессов [29, с. 91]. Результатами таких процессов является изменение социальной структуры общества,

изменение доходов в различных социальных стратах, перемены в статусах и престиже, качестве жизни социальных слоев, групп, индивидов.

Отраслевая государственная социальная политика в России, как некая система, ориентированная на Парето-эффективность (общественное благосостояние максимально при таком состоянии, когда никто не может улучшить свое положение, не ухудшая положение другого [30]), стала институционализироваться лишь к середине «нулевых» годов XXI в. В связи с этим авторы выделяют в 2000-е гг. три этапа реализации государственной социальной политики.

Первый этап (2000–2005 гг.) связан с подготовкой ориентиров социального развития.

Второй этап (2006–2017 гг.) предполагал запуск мер государственной поддержки граждан («материнский капитал»), приоритетных национальных проектов (Агропромышленный комплекс, доступное жилье, модернизация ряда компонентов системы образования и здравоохранения), программ (федеральных целевых и госпрограмм).

Третий, наиболее важный, этап (2018 г. – настоящее время) – этап, на который выпало голосование по поправкам в Конституцию РФ (в том числе на принятие социальных поправок) и старт в реализации 12 нацпроектов. При этом многие из реализуемых ныне нацпроектов имеют целью системное решение социальных проблем и ориентированы на преодоление институциональных дефицитов. Разумеется, их предварительные результаты различные слои общества в России могут увидеть не ранее 2024 г. Вместе с тем авторы научной статьи считают возможным утверждать, что работа по 12 нацпроектам связана с теорией изменений К. Вайс [31], в которой одним из положений является то, что каждый инструмент государственной политики ориентирован на достижение конкретного социально-экономического и политического изменения.

Характерно и то, что 12 нацпроектов стратегически коррелируются с пятью национальными целями. А ведь государственная стратегия, согласно теории Дж. Малгана, представляет собой комплексное и последовательное задействование государственными структурами ресурсов и властных полномочий, причем с миссией «достижения общественно значимых целей» [32, с. 37]. К примеру, первая национальная цель по народосбережению, ориентированная, как нам представляется, на преодоление демографического дефицита, сочетается с нацпроектом «Демография», согласно которому продолжительность жизни граждан России будет увеличена с 73,4 лет в 2020 г. до 78 лет к 2030 г. [33]. Реализация этой цели представляется крайне сложной, поскольку на демографическую политику влияют ряд неблагоприятных трендов. Так, с 2016 г. в стране смертность превы-

шает рождаемость, негативную роль оказывает сформировавшаяся ранее демографическая яма, в нацпроекте четко не прописаны конкретные способы достижения поставленной цели.

Вторая национальная цель, сформулированная как ориентир государственной социальной политики по формированию комфортной и безопасной среды для жизни, сочетается с нацпроектами «Экология» и «Здравоохранение». К примеру, в нацпроекте «Экология» зафиксированы не только меры по ликвидации свалок твердых бытовых отходов, недопущению экологических катастроф (экстерналий), но и мероприятия по обустройству до 2024 г. 24 особо охраняемых природоохранных территорий [34]. Причем в местах, где существует большая нагрузка на имеющуюся экосистему. На экосистему, на которую ориентированы большие группы туристов, а также неорганизованных граждан. С нацпроектом «Экология» связаны и меры по масштабной очистке рек, по внедрению в практику работы ТЭК «зеленой энергетики» [там же]. Таким образом, по данной эмпирической информации можно судить о наличии замыслов Правительства РФ по решению проблемы дефицита экологически чистых пространств.

Институциональный дефицит справедливости, преодоления бедности и социального неравенства как социальной проблемы во многом планируется решить при помощи нацпроектов «Малое и среднее предпринимательство», «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика». До 2030 г. уровень бедности должен составлять лишь 6,6 % населения страны. И этот параметр, как и ряд других ориентиров нацпроектов, сочетается с национальной целью – достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство. Особо важный вопрос связан с увеличением доли среднего класса в 1,3 раза к 2030 г. [35], что снижает остроту институционального дефицита малого и среднего предпринимательства в отечественной экономике.

Подводя итоги представленной научной статьи, стоит сделать ряд важных выводов по теме исследования.

Во-первых, заявленные национальные цели и старт реализации 12 нацпроектов как основной фактор в преодолении институциональных дефицитов и пересборке государства и государственной социальной политики еще не означают их осуществления на практике. В научном и экспертном сообществе имеются примеры неудачной реализации стратегических замыслов или не очень успешно осуществленных стратегий и стратегических проектов. В 1999 г. в России была поставлена цель за 15 лет догнать Португалию по уровню среднедушевого ВВП. К 2013 г. эта цель была реализована, но по уровню и качеству жизни современная Россия отставала и отстает от

одной из самых бедных стран Южной Европы. Стоит отметить и сложности в реализации Стратегии-2020, четырех приоритетных национальных проектов в 2006–2010 гг., федеральных целевых и госпрограмм в 2010-е гг. В связи с этим нацпроекты должны быть реалистичны, а над их реализацией осуществляться государственный и общественный контроль.

Во-вторых, социальная проблематика в современной России, несмотря на определенные улучшения в социальной сфере и в мерах социальной поддержки граждан, по-прежнему представляет собой вызов стабильности и устойчивости политической системе. Остроту социальным проблемам придает наличие институциональных дефицитов, являющихся порождением «плохого» управления. Адекватным ответом на данный вызов может быть лишь системная и сбалансированная государственная социальная политика с обеспечением всех гражданских прав всех членов общества, инвестированием ресурсов в социальную сферу государственных и негосударственных институтов.

В-третьих, стратегия государственной социальной политики с опорой на нацпроекты имеет направленность на продуктивные изменения в социальной сфере. Реализация этой стратегии и нацпроектов находится только в начале сложного и трудноосуществимого пути. Вместе с тем промежуточные и итоговые результаты будут свидетельствовать не только о приращении общего (публичного) блага, осязаемого многими социальными слоями и группами, конкретными индивидами, но и станет конструктивной основой для усиления доверия и поддержки к государственным институтам со стороны общества. В свою очередь, трудности и возможная коррекция нацпроектов в сторону урезания ресурсов на преодоление институциональных дефицитов и решение социальных проблем будут снижать уровень доверия и поддержки публичной власти в России.

В-четвертых, в случае успешности реализации нацпроектов, данные управленческие практики решения социальных проблем станут основой не только осуществления более эффективной государственной социальной политики, но и процесса пересборки пока еще декларативного социального государства. Причем сам институт государства своей способностью будет побуждать других акторов осуществлять продуктивные шаги [36] в социальной отрасли (социально ответственный бизнес, некоммерческие организации). Все эти действия, включая передачу социальных функций государства на аутсорсинг предпринимательским структурам и институтам гражданского общества, может поменять идеал «социального государства» на более привлекательный ориентир «государства всеобщего благосостояния (welfare state), которое оформилось еще в 1960-е гг. в странах

Запада и развитых странах Азии, а сейчас переживает процесс трансформации.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Хедлунд С. Невидимые руки, опыт России и общественная наука. Способы объяснения системного провала / С. Хедлунд ; пер. с англ. Н. В. Автономовой ; под науч. ред. В. С. Автономова. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2015. – 424 с.
2. Campbell A. The American Voter / A. Campbell [et al]. – Chicago ; London : The University of Chicago Press, 1960. – 574 p.
3. Конституция Российской Федерации с изменениями, внесенными на общероссийское голосование. 2020. – М. : Издательство АСТ, 2020. – 64 с.
4. Kingdon John W. Agendas, alternatives, and public Policies / John W. Kingdon. – New York : Harper Collins College Publishers, 1995. – 274 p.
5. Российский статистический ежегодник. 2010 : стат. сб. – М. : Росстат, 2010. – 813 с.
6. Казанцев В. О. Приоритетные национальные проекты и новая идеология для России / В. О. Казанцев. – М. : Вагриус, 2007. – 128 с.
7. 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. 216–260.
8. Корнай Я. Дефицит / Я. Корнай ; пер. с венг. С. Берзиной, С. Булаха, В. Заикина, Д. Маркова, А. Михальской, А. Полякова, М. Попова, В. Филиппова ; науч. ред. Д. Маркова и М. Усиевич ; предисл. акад. О. Богомолова. – М. : Наука, 1990. – 608 с.
9. Корнай Я. Размышления о капитализме / Я. Корнай ; пер. с венг. О. Якименко ; науч. ред. Д. Расков. – М. : Издательство Института Гайдара, 2012. – 352 с.
10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт ; пер. с англ. А. Н. Нестеренко ; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. – М. : Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
11. Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / П. Бергер, Т. Лукман. – М. : Медиум, 1995. – 323 с.
12. Парсонс Т. Социальная система / Т. Парсонс // О социальных системах / под ред. В. Ф. Чесноковой и С. А. Белановского. – М. : Академический Проект, 2002. – С. 73–520.
13. Неравенство и бедность // Федеральная служба государственной статистики. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723> (дата обращения: 06.11.2020).
14. Рабочая сила, занятость и безработица в России // Федеральная служба государственной статистики. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13211> (дата обращения: 06.11.2020).
15. Уровень жизни // Федеральная служба государственной статистики. – URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 06.11.2020).
16. Атkinson Э. Неравенство : как с ним быть? / Э. Атkinson ; пер. с англ. О. Левченко ; под науч. ред. М. Добряковой. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 536 с.
17. Почему никак не введут новые карточки на продукты? // Аргументы и факты. – 2020. – 23–29 сент.
18. Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации. – URL: <https://www.mnr.gov.ru/> (дата обращения: 06.11.2020).
19. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования. – URL: <https://rpn.gov.ru/> (дата обращения: 06.11.2020).
20. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации. – URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/17692/> (дата обращения: 06.11.2020).
21. Тилли Ч. Демократия / Ч. Тилли ; пер. на рус. яз. Т. Б. Менская, предисл. к рус. изд. Г. М. Дерлуньян. – М. : Институт общественного проектирования, 2007. – 264 с.
22. Джессон Б. Государство : прошлое, настоящее и будущее / Б. Джессон ; пер. с англ. С. Моисеева ; под науч. ред. Д. Карасева. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2019. – 504 с.
23. Нельсон Б. Дж. Социальная политика и управление : общие проблемы / Б. Дж. Нельсон // Политическая наука : новые направления / пер. с англ. М. М. Гурвица, А. Л. Демчука, Т. В. Якушевой ; под ред. Р. Гудина и Х.-Д. Клингеманна ; науч. ред. рус. изд. Е. Б. Шестопал. – М. : Вече, 1999. – С. 527–569.
24. Попова О. В. Политический анализ и прогнозирование / О. В. Попова. – М. : Аспект Пресс, 2011. – 464 с.
25. Ринген С. Народ дьяволов : демократические лидеры и проблема повиновения / С. Ринген ; пер. с англ. А. Матвеевко ; под науч. ред. А. Олейникова. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016. – 392 с.
26. Дарендорф Р. От социального государства к цивилизованному обществу / Р. Дарендорф // Полис. – 1993. – № 5. – С. 31–35.
27. Мационашвили Т. Проблемы перестройки социального государства в Западной Европе / Т. Мационашвили // Pro et Contra. – 2001. – Т. 6, № 3. – С. 105–128.
28. Easton D. The analysis of political structure / D. Easton. – New York ; London : Routledge, Chapman and Hall, Inc. 1990. – 336 p.
29. Социальная политика в постсоциалистическом обществе : задачи, противоречия, механизмы. – М. : Наука, 2001. – 648 с.
30. Парето В. Трансформация демократии / В. Парето ; пер. с итал. М. Юсима. – М. : Территория будущего, 2011. – 208 с.
31. Weiss Carol H. Evaluation : methods for studying programs and policies. Responsibility / Carol H. Weiss // Edition: 2nd ed. Imprint: Upper Saddle River. – N. J. : Prentice Hall, 1998. – 384 p.
32. Малган Дж. Искусство государственной стратегии : мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / Дж. Малган ; пер. с англ. Ю. Каптуревского ; под

науч. ред. Я. Охонько. – М. : Изд. Института Гайдара, 2011. – 472 с.

33. Национальный проект «Демография» // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. – URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/demograph> (дата обращения: 06.11.2020).

34. Национальный проект «Экология» // Будущее России. Национальные проекты. – URL: <https://futureussia.gov.ru/ekologiya> (дата обращения: 06.11.2020).

*Воронежский филиал Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова*

*Нечаев Д. Н., доктор политических наук, профессор кафедры социально-гуманитарных дисциплин  
E-mail: [nechaevpolitia@rambler.ru](mailto:nechaevpolitia@rambler.ru)*

*Среднерусский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ*

*Леонова О. В., кандидат экономических наук, главный научный сотрудник  
E-mail: [oks980@rambler.ru](mailto:oks980@rambler.ru)*

35. Национальный проект «Цифровая экономика» // Будущее России. Национальные проекты. URL: <https://futureussia.gov.ru/cifrovaya-ekonomika> (дата обращения: 06.11.2020).

36. *Латур Б.* Пересборка социального : введение в акторно-сетевую теорию / Б. Латур ; пер. с англ. И. Полонской ; под ред. С. Гавриленко. – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2020. – 384 с.

*Voronezh Branch of Russian University of Economics named after G. V. Plekhanov*

*Nechaev D. N., Doctor of Political Sciences, Professor of Department of Social and Humanitarian Disciplines  
E-mail: [nechaevpolitia@rambler.ru](mailto:nechaevpolitia@rambler.ru)*

*Central Russian Institute of Management – Branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the RF*

*Leonova O. V., Candidate of Economics Sciences, Chief Scientific Officer  
E-mail: [oks980@rambler.ru](mailto:oks980@rambler.ru)*