

**НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ 2019–2024 гг.
АНАЛИЗ И КЛЮЧЕВЫЕ РИСКИ
ИХ РЕАЛИЗАЦИИ**

Социальная сфера

ВОЛОГДА
2019

УДК 338.264
ББК 65.054.119
НЗ5

Публикуется по решению
Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

**Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые
НЗ5 риски их реализации. Социальная сфера** [Текст] : науч.-аналит.
издание / колл. авторов под науч. рук. д.э.н. А.А. Шабуновой. –
Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. – 68 с.

ISBN 978-5-93299-434-4

Коллектив авторов:

Шабунова А.А., Ильин В.А., Калачикова О.Н., Леонидова Г.В.,
Головчин М.А., Груздева М.А., Ипатова С.С., Калашников К.Н.,
Кондакова Н.А., Короленко А.В., Соловьева Т.С., Будилов А.П.

В научно-аналитическом издании представлены результаты анализа основных положений, а также ключевых рисков реализации национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Культура». Полученные выводы подтверждаются анализом мнений ведущих экспертов из научной сферы, государственного управления, общественности относительно «узких» мест и основных рисков реализации данных документов. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти при реализации ключевых направлений государственной политики в социальной сфере.

УДК 338.264
ББК 65.054.119

ISBN 978-5-93299-434-4

© Коллектив авторов, 2019
© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1 НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»	6
1.1 Общие сведения и целевые показатели.....	6
1.2 Анализ и ключевые риски реализации проекта.....	8
1.3 Обзор экспертных мнений о национальном проекте	15
1.4 Резюме	17
2 НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»	20
2.1 Общие сведения и целевые показатели.....	20
2.2 Анализ и ключевые риски реализации проекта.....	24
2.3 Обзор экспертных мнений о национальном проекте.....	27
2.4 Резюме	31
3 НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»	34
3.1 Общие сведения и целевые показатели.....	34
3.2 Анализ и ключевые риски реализации проекта.....	36
3.3 Обзор экспертных мнений о национальном проекте.....	49
3.4 Резюме	51
4 НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «КУЛЬТУРА»	54
4.1 Общие сведения.....	54
4.2 Анализ и ключевые риски реализации проекта.....	55
4.3 Экспертные мнения о национальном проекте.....	61
4.4 Резюме	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	65

ВВЕДЕНИЕ

Программа приоритетных национальных проектов была впервые сформулирована 5 сентября 2005 года Президентом России Владимиром Путиным в обращении к федеральному правительству, парламенту страны и руководителям регионов. В качестве приоритетных направлений «инвестиций в человека» он выделил тогда здравоохранение, образование, жильё, сельское хозяйство. Сегодня, спустя вот уже больше 10 лет, приоритетные национальные проекты несколько модифицируются, усложняются, пополняются новыми специфическими механизмами реализации, но по-прежнему сохраняют статус актуального и успешно зарекомендовавшего себя формата социально-экономических программ в российской экономике. Не будет ошибкой сказать, что на сегодняшний день они стали важнейшим атрибутом и российской политической традиции.

Новый этап национальных проектов, анонсированный президентом в 2018 году, стал очередным проявлением широкого участия государства в решении самых острых проблем российской экономики, в том числе отраслей социальной сферы. Внушительный объём бюджетных ассигнований, заложенный под цели проекта, должен, по задумке инициаторов, нивелировать те перекосы регионального развития, которые в современной России настолько велики, что порождают повсеместное неравенство и не позволяют решить первоочередные задачи, стоящие перед региональными органами власти. Неслучайно приоритет финансирования мероприятий в рамках национальных проектов остаётся за федеральным бюджетом. В состав «новых» национальных проектов вошли все ключевые отрасли социальной сферы – здравоохранение, образование и культура.

Однако роль и масштаб национальных проектов всё же не настолько велики, чтобы ждать от них кардинального улучшения ситуации и решения всех проблем. Это мнение высказывают не только независимые эксперты, его придерживаются и официальные лица государства. Так, министр здравоохранения В. Скворцова в одном из своих выступлений признала, что ресурсы, которые идут на реализа-

цию проекта, «это маленькая толика того, что нужно сделать». Впрочем, она имела в виду и то, что важнейшие преобразования в отрасли должны быть связаны не только и не столько с привлечением новых средств, сколько с изменением самих подходов к организации процессов.

Представляется актуальным в рамках информационно-аналитических материалов проанализировать содержание национальных проектов «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и «Культура» на предмет согласованности ориентиров развития с базовыми стратегическими документами, согласованности действий различных ведомств в реализации целей проекта, наконец, наличия самой возможности достижения установленных параметров состояния отраслей в заданные сроки. Это требует оценки рисков невыполнения задач национальных проектов и подробного исследования задач преобразований, средств их решения и целесообразности выбранных инструментов достижения целей.

В первую очередь потребуется сопоставление уже сложившихся тенденций с ожидаемыми в контексте национальных проектов трендами, что позволит оценить возможность достижения поставленных целей в установленный паспортom проекта срок. Так, если позитивные тенденции уже закрепились к началу проекта, то вероятность успешного достижения плановых показателей закономерно возрастает. Напротив, разнонаправленность фактических изменений и желаемых становится фактором риска в реализации проекта, учитывая, что его срок составляет лишь 6 лет, а большинство явлений, особенно в рамках демографического развития территорий, обладают инерционностью и долгими сроками отклика на преобразования. Не менее важна оценка масштабов финансирования, что позволит ответить на вопрос, достаточно ли выделенных средств для достижения столь амбициозных целей.

1 НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»

1.1 Общие сведения и целевые показатели

Срок начала и окончания: 1 января 2019 г. – 31 декабря 2024 г.

Цели нацпроекта:

- увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет;
- увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 на одну женщину;
- увеличение доли граждан, ведущих здоровый образ жизни;
- увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом.

Федеральные проекты, входящие в нацпроект «Демография»:

1. Финансовая поддержка семей при рождении детей.
2. Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет.
3. Старшее поколение.
4. Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек.
5. Спорт – норма жизни.

Целевые показатели нацпроекта представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Целевые показатели национального проекта «Демография»

Наименование показателя	Период, год								Темп прироста к 2024 г., %
	2017 (базовое значение)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни (лет)	64,01	64,5	65	65,5	66	66,4	66,8	67	4,7
Смертность населения старше трудоспособного возраста* (на 1000 человек населения)	38,1	37,9	37,6	37,3	37,0	36,7	36,4	36,1	-5,2

Наименование показателя	Период, год								Темп прироста к 2024 г., %
	2017 (базовое значение)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
соответствующего возраста)									
Суммарный коэффициент рождаемости (на 1 женщину)	1,62	1,6	1,63	1,65	1,66	1,68	1,69	1,70	4,9
Обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни (тысяч человек)	1676	1718	1861	2005	2248	2491	2734	2997	78,8
Число лиц, которым рекомендованы индивидуальные планы по здоровому образу жизни (паспорта здоровья), в центрах здоровья (млн человек)	4	4	4,2	4,4	4,7	5	5,3	5,5	37,5
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, %	36,8	37,6	40,3	42,6	45,2	48,0	51,5	55,0	49,5
Источник: Паспорт национального проекта «Демография».									

* Примечание: термин «старше трудоспособного возраста» употребляется в отношении женщин, достигших возраста 55 лет и старше, и мужчин, достигших возраста 60 лет и старше.

1.2 Анализ и ключевые риски реализации проекта

Проведённый анализ целевых показателей, включённых в паспорт национального проекта «Демография», показал следующее:

I. Первой целью в национальном проекте является увеличение ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ) до 67 лет. Официальная статистика РФ не предоставляет данных по этому показателю. Исследований здоровья населения России с применением расчетных показателей ОПЗЖ немного. Например, в 2017 г. были сделаны прогнозы ОПЗЖ России к.э.н. С.Г. Шульгиным (заместитель заведующего Международной лабораторией демографии и человеческого капитала РАНХ и ГС). Результаты показали, что к 2035 г. данный показатель будет составлять 64,85 лет¹.

Показатель ОПЗЖ активно используются Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) для мониторинга ситуации в сфере здоровья в различных странах. По данным ВОЗ, ожидаемая продолжительность здоровой жизни при рождении населения России за 2000–2016 гг. выросла почти на 6 лет и достигла 64 лет (*рис. 1*). Кроме того, по размеру ОПЗЖ Россия на 5 лет отстаёт от среднего по странам Европы показателя (68 против 63 лет), а по ОПЗЖ мужского населения – на 7 лет (59 против 66 лет). Также за период с 2000 г. в рейтинге ВОЗ по средней продолжительности «здоровой» жизни Россия смогла подняться на 14 позиций, но по-прежнему не входит в первые 100 из 184 стран, данные по которым публикует ВОЗ.

Таким образом, за 18 лет ОПЗЖ в России повысилась на 6 лет. Согласно предоставленным прогнозам органов власти, к 2024 г. она должна повыситься с 64 до 67 лет, то есть предполагается повышение еще на 3 года, но уже за ближайшие 6 лет.

¹ Шульгин С.Г. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни в России: региональные особенности и прогнозы. Заседание Демографической секции Центрального дома ученых РАН // Демоскоп Weekly. № 765–766, 26 марта – 8 апреля 2018 г. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2018/0765/nauka01.php>