

*Е.К. Глушко,  
Национальный исследовательский университет  
Высшая школа экономики, профессор*

## **Дорожные карты**

*В статье исследованы вопросы, связанные разработкой и принятием в РФ дорожных карт. Анализируется их структура, целевые показатели и содержание.*

*Обращено внимание на проблемы, которые возникли в процессе реализации дорожных карт, оформленных распоряжениями Правительства РФ.*

**Ключевые слова:** фортсайт, дорожная карта, дорожное картирование, распоряжение Правительства РФ, целевой индикатор, план мероприятий.

Термин «дорожная карта» (англ. – roadmap) достаточно широко используется в сферах международных отношений, экономики и менеджмента. Постепенно понятие «дорожная карта» начинает проникать в российские правовые акты. В них термин «дорожная карта» используется в основном как синоним словосочетания «план мероприятий».

Активная разработка и принятие дорожных карт начались в 2012 г. По состоянию на июль 2013 г. Правительством РФ было в качестве самостоятельных документов принято 18 дорожных карт. Кроме того, несколько дорожных карт оформлены как приложения правовым актам, закрепляющим стратегию развития той или иной отрасли или сферы. Например, Энергетическая стратегия России на период до 2030 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 ноября 2009 г. № 1715-р, содержит специальное приложение Сводный план («дорожную карту») мероприятий государственной энергетической политики на период до 2030 г., обеспечивающих реализацию этой стратегии. Такое же приложение есть и в Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства РФ от 22 июля 2013 г. № 1293-р.

Во многих субъектах РФ приняты региональные дорожные карты (например, распоряжение Правительства Москвы от 30 апреля 2013 г.

№ 232-РП «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки в городе Москве»»; распоряжение Правительства Республики Алтай от 20 марта 2013 г. № 175-р «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по инфраструктурному обустройству земельных участков, предоставленных и подлежащих предоставлению для жилищного строительства семьям, имеющим трех и более детей, на 2013–2015 годы»; постановление губернатора Владимирской области от 22 марта 2013 г. № 354 «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по переселению граждан из аварийного жилищного фонда (жилых помещений в многоквартирных домах, признанных в установленном порядке до 1 января 2012 года аварийными и подлежащими сносу или реконструкции в связи с физическим износом в процессе их эксплуатации)» и др.).

Тем не менее, термины «дорожная карта», «технологическая дорожная карта» не типичны для российских правовых актов, а потому требуют пояснений. Однако в действующих правовых актах это не сделано, что вряд ли можно признать правильным с точки зрения интересов точного правоприменения, поскольку в одних актах эти понятия считаются равнозначными плану развития, в других – плану мероприятий, в третьих – сетевому графику и т.д. Коль скоро в правовую систему вводятся новые термины, их надо определить.

Частично эту задачу попытались решить в Программе развития nanoиндустрии в Российской Федерации до 2015 г., одобренной Правительством РФ 17 января 2008 г. В этой программе содержится следующая формулировка: «Дорожные карты – детальный комплексный план достижения поставленной цели, выбранной в результате научного предвидения. Основан на построении связной графической сети действий (мероприятий), направленной во времени. Узлы сети обозначают этапы развития технологий или моменты принятия стратегических управленческих решений».

Такое определение, в свою очередь, обусловило необходимость разъяснения словосочетания «научное предвидение». Согласно этому документу «научное предвидение (Форсайт)<sup>1</sup> – систематически организованный процесс, направленный на выявление долгосрочных перспектив развития науки, технологий, экономики и общества, с целью определить стратегические направления исследований и но-

<sup>1</sup> От англ. *foresight* – предвидение.

вые технологии, способные принести наибольшие социально-экономические выгоды. Одним из методов реализации таких прогнозов являются «дорожные карты»».

Вряд ли приведенные формулировки оптимальны для правовых актов. Но, следует отметить, что упомянутая Программа не была оформлена постановлением или распоряжением Правительства РФ, а лишь одобрена им, поэтому ее нельзя относить к числу актов Правительства РФ. Иных определений в правовых актах и программных документах обнаружить не удалось.

В научных публикациях под *дорожной картой* понимается пошаговый сценарий развития определенного объекта (технологии, бизнеса, компании, отрасли и т.д.). Дорожные карты могут создаваться также для достижения политических (урегулирование международных конфликтов) и социальных целей (борьба с социально значимыми заболеваниями). Процесс формирования дорожных карт называют *дорожным картированием*; а объект, эволюция которого представляется на карте, – *объектом дорожного картирования*. Дорожное картирование опирается на экспертную информацию, позволяющую прогнозировать варианты развития соответствующих объектов.

Во многих зарубежных странах дорожное картирование признано одним из самых эффективных методов планирования, прогнозирования и управления в сфере экономики. При этом данный термин охватывает достаточно широкий круг различных аналитических методик.

Дорожные карты дают возможность просматривать вероятные сценарии развития, потенциальную рентабельность предпринимаемых шагов, выбирать оптимальные пути с точки зрения экономической эффективности. Результатом дорожного картирования становится план, учитывающий альтернативные пути развития объекта, и намечающий точки принятия стратегически важных решений. Отличие дорожной карты от целевых программ состоит в том, что она характеризует развитие соответствующего объекта во времени, предусматривает конкретные показатели эффективности и результаты, которые должны быть достигнуты.

Обычно дорожная карта представляет собой графическую схему, алгоритм, отображающий важнейшие шаги и ожидаемые результаты этих шагов в «узлах». «Узел» карты – это этап развития объекта и одновременно точка принятия управленческого решения, а отрезки между «узлами» – причинно-следственные связи между ними. Также

на этой схеме могут отображаться необходимые инвестиции, возможные риски и отдача<sup>1</sup>.

В экономической литературе в зависимости от объекта дорожно-картирования выделяют следующие виды дорожных карт:

- промышленные и отраслевые (оценка влияния рынка, адаптация исследований и производств к новым условиям);
- научные и технологические (выбор новых технологий);
- продуктовые (развитие определенного продукта или линейки продуктов);
- программные и стратегические, характеризующие влияние существующих и возможных проблем на реализацию стратегии;
- корпоративные (сценарии развития компании или группы компаний)<sup>2</sup>.

Однако эксперты отмечают, что деление дорожных карт на виды весьма условно, поскольку эти объекты настолько взаимосвязаны, что не совсем корректно выстраивать сценарий развития одного из них, не учитывая развития остальных.

Метод *технологического дорожного картирования* (Technology Roadmap) был разработан в конце 1970-х гг. компанией Motorola. Его используют для формирования долгосрочной стратегии развития технологий отрасли или крупной компании. Суть метода заключается в организации стратегического планирования, к которому привлекаются эксперты в области маркетинга, финансов, технологий и т.д. Дорожная карта иллюстрирует этапы перехода от текущего состояния к фазам развития в долгосрочной перспективе за счет синхронного развития технологий, продуктов, услуг, бизнеса и рынка. Основное преимущество метода – выработка согласованного видения долгосрочных целей развития отрасли или компании.

Суть технологического картирования состоит в создании визуального представления плана развития технологий, на котором отражены возможные сюжеты развития и точки критических решений. Результатом исследования выступает *технологическая дорожная карта* (от англ. – Technologyroadmap или TRM), которая охватывает важнейшие узлы развития (пройденные, настоящие и будущие шаги в развитии науки и технологии), соединенные причинными и (или)

---

<sup>1</sup> <http://www.pandia.ru/803210/> (дата обращения – 5 июля 2013 г.).

<sup>2</sup> <http://www.uecs.ru/uecs-38-382012/item/1068-2012-02-24-05-35-10> (дата обращения – 5 июля 2013 г.).

временными «цепочками». В рамках дорожного картирования разделяют две цели: первая – это предвидение и планирование развития ситуации, на различных технологических, социальных, экономических и политических уровнях; вторая – это управление процессом достижения поставленных стратегических задач (конструирование будущего)<sup>1</sup>.

В общем случае дорожные карты нацелены на информационную поддержку процесса принятия управленческих решений по развитию объекта картирования. Но существуют специфические цели, которые выделяются некоторыми учеными: решение проблемы объекта (это локальные дорожные карты) или инновационное развитие объекта (эти дорожные карты носят, как правило, более масштабный, междисциплинарный характер).

Дорожные карты, оформленные распоряжениями Правительства РФ, как правило, включают цели дорожной карты, целевые индикаторы, которые должны быть достигнуты в результате их реализации, а также план мероприятий. Например, к целям дорожной карты «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 11 июня 2013 г. № 953-р, отнесены:

- замена в отдельных отраслях экономики избыточных и (или) неэффективных административных механизмов государственного регулирования альтернативными рыночными механизмами;
- расширение использования информационных технологий при взаимодействии государства с предпринимателями;
- оптимизация структуры и ведения государственных регистров, включение сведений в государственные регистры и реестры и предоставление таких сведений;
- снижение издержек предпринимателей, возникающих в связи с предоставлением отчетности, а также предоставление особых преференций в этом отношении для малого и среднего предпринимательства;
- снижение издержек предпринимательского сообщества, связанных с избыточным регулированием в отдельных отраслях;
- выработка механизмов оценки качества регуляторной среды;

<sup>1</sup> [http://2010-2030.ru/files/Forsait\\_analiticheskii\\_obzor.doc](http://2010-2030.ru/files/Forsait_analiticheskii_obzor.doc) (дата обращения – 5 июля 2013 г.).

- стимулирование вовлечения отходов производства и потребления в хозяйственный оборот.

В качестве целевых индикаторов в дорожных картах используются те или иные экономические и социальные показатели (объем производства, объем потребления, объем экспорта и т.д., показатели состояния здоровья, число патентов и т.д.), а также показатели международных рейтингов (DoingBusiness, рейтинг качества государственного регулирования (RQ), рейтинг конкурентной среды PMR (Product Market Regulation) для стран ОЭСР и др.).

В свою очередь, в плане мероприятий указываются исполнители, сроки, виды документов и ожидаемые результаты. Значительная часть перечисленных в дорожных картах мероприятий касается нормотворческой деятельности. Это может быть подготовка предложений о внесении изменений в законодательные акты, разработка законопроекта, сопровождение законопроекта в Государственной Думе, подготовка проекта акта Правительства РФ или федерального органа исполнительной власти.

Есть дорожные карты, в которых не предусмотрено ни одного «небумажного» мероприятия. К их числу относятся: «Развитие отрасли производства композитных материалов», «Развитие биотехнологий и генной инженерии», «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры». Поэтому слабо верится, что в результате разработки новой порции бумаг возможны, какие-либо управленческие прорывы.

Конечно, дорожные карты как управленческая технология, метод планирования управленческой деятельности могут способствовать совершенствованию государственного администрирования, но только в том случае, если в них закреплены конкретные практические мероприятия, которые позволят изменить состояние объекта; если они указывают точки принятия ключевых управленческих решений, в том числе с учетом изменений в управляемом объекте; если в дорожных картах предусмотрены альтернативные варианты действий в случае возникновения рисков. Иначе они останутся банальными планами мероприятий, которые разрабатывались по любым значимым и не самым значимым поводам на протяжении десятилетий.

Но самое главное, чтобы мероприятия, намеченные этими дорожными картами, исполнялись, а состояние дел с реализацией приня-

тых Правительством РФ дорожных карт оставляет желать лучшего. Так, на заседании Правительства РФ в сентябре 2013 г. Д.А. Медведев привел следующие данные: «Из 173 мероприятий, по которым наступили сроки исполнения, исполнена примерно половина. Около 40 находятся на исполнении, а 52 не исполнено, что, безусловно, плохо»<sup>1</sup>. Были названы две проблемы реализации дорожных карт: плохая работа ведомств и сложность управленческих механизмов, которые не работают или работают очень плохо.

Лучшие других реализуются карты, направленные на повышение доступности энергетической инфраструктуры (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 1144-р); совершенствование таможенного администрирования (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 1125-р); поддержку доступа на рынки зарубежных стран и поддержку экспорта (утверждена распоряжением Правительства РФ от 29 июня 2012 г. № 1128-р); повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (утверждена распоряжением Правительства РФ от 1 декабря 2012 г. № 2236-р).

В качестве успехов реализации этих дорожных карт можно отметить следующее. Вдвое (до полугода) сократились сроки доступа к электросетям, если запрашиваемая мощность не превышает 150 кВт. Создан электронный кабинет для регистрации недвижимости. Идет реформа торговых представительств, экспортеры могут теперь рассчитывать на льготные кредиты по ставке до 6,5%. В сфере таможенного администрирования отменены паспорта сделок, развивается система электронных платежей<sup>2</sup>.

Хуже обстоят дела с реализацией дорожных карт по развитию конкуренции и совершенствованию антимонопольной политики (утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2579-р); улучшению предпринимательского климата в сфере строительства (утверждена распоряжением Правительства РФ от 16 августа 2012 г. № 1336-р); оптимизации процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (утверждена распоряжением Правительства РФ от 7 марта 2013 г. № 317-р). Их

<sup>1</sup> <http://ria.ru/economy/20130923/965169794.html#ixzz2gMw4MiHq> (дата обращения – 25 сентября 2013 г.).

<sup>2</sup> <http://www.kommersant.ru/doc/2303162> (дата обращения – 25 сентября 2013 г.).

нормальной реализации, в частности, препятствуют некоторые ведомства, «заявляющие о нецелесообразности проектов уже после их согласования»<sup>1</sup>.

Вместе с тем удивляет, что на заседании правительства была упомянута реализация всего девяти дорожных карт. На самом деле, как уже отмечалось, Правительством их принято значительно больше. Означает ли это, что остальные карты не реализуют вовсе? Попробуем разобраться.

По вопросам реализации *дорожных карт, направленных на улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации*, издано специальное распоряжение Правительства РФ от 6 сентября 2012 г. № 1613-р. Речь идет о дорожных картах (Совершенствование таможенного администрирования, Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта, Повышение доступности энергетической инфраструктуры, Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства, Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики, Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием, Повышение качества регуляторной среды для бизнеса).

Отметим, что критерии, по которым та или иная дорожная карта отнесена к числу карт, направленных на улучшение инвестиционного климата, абсолютно не ясны. Например, почему дорожная карта «Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» таковой считается, а «Развитие отрасли информационных технологий» нет?

Постановлением № 1613-р более детально определен порядок контроля реализации дорожных карт, направленных на улучшение инвестиционного климата, чем это сделано в самих картах. Этот порядок включает:

- ежемесячный ввод и актуализацию данных по мониторингу и контролю реализации дорожной карты с оценкой достигнутых результатов мероприятий и с приложением разрабатываемых и принятых нормативных правовых актов и иных документов,

---

<sup>1</sup> Там же.



влияющих на практику правоприменения в системах мониторинга и контроля;

- представление ежеквартальной информации в Минэкономразвития России о ходе реализации планов с приложением разрабатываемых и принятых нормативных правовых актов и иных документов, влияющих на практику правоприменения;
- в случае недостижения ожидаемого результата представление в Минэкономразвития России предложений по доработке и дополнению планов, направленных на достижение ожидаемого результата.

Однако следует отметить, что на дату издания распоряжения № 1613-р система мониторинга выполнения мероприятий по переходу органов исполнительной власти на межведомственное взаимодействие при оказании государственных (муниципальных) услуг не была доработана, а системы контроля не были введены в эксплуатацию, что изначально ставило под сомнение реализуемость этого распоряжения. Причем, с учетом проблем в сфере межведомственного электронного документооборота, эти сомнения – вполне обоснованные.

На Минэкономразвития РФ возложена обязанность по обобщению представленной федеральными органами исполнительной власти информации и направление обобщенной информации с приложением копий принятых нормативных правовых актов, проектов разрабатываемых нормативных правовых актов и иных документов в автономную некоммерческую организацию «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

Этому Агентству, в свою очередь, рекомендовано в месячный срок осуществлять анализ представляемой Минэкономразвития России информации на основе публичного обсуждения с участием представителей общественных объединений предпринимателей, экспертов и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, результаты которого направлять в Минэкономразвития России и размещать в системе контроля с указанием:

- оценки общественными объединениями предпринимателей и экспертами степени достижения ожидаемых в соответствии с планами результатов мероприятий;
- предложений по дальнейшей реализации мероприятий планов, необходимые для достижения ожидаемых в соответствии с планами результатов от внедрения дорожных карт;

- позиции заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и при необходимости органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- срока проведения повторной оценки степени достижения ожидаемых в соответствии с планами результатов мероприятий (при необходимости).

Кроме того, Минэкономразвития России с учетом результатов проведенного анализа ежеквартально должно представлять в Правительство Российской Федерации доклады о ходе реализации дорожных карт, а также обеспечивать размещение информации о ходе реализации планов на своем официальном сайте в сети «Интернет».

В установленном распоряжением Правительства РФ № 1613-р механизме реализации дорожных карт обращает внимание требование об оценке общественными объединениями предпринимателей и экспертами степени достижения ожидаемых результатов. Такая обратная связь важна для установления реального состояния дел, если конечно это не будут оценки на все согласных объединений предпринимателей и экспертов.

Остальные дорожные карты четкого механизма реализации, мониторинга и контроля за исполнением попросту не имеют. Речь идет о следующих дорожных картах: Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения (утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2599-р); Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры (утверждена распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2606-р); Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы образования и науки (утверждена распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2012 г. № 2620-р); Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства РФ от 19 июня 2013 г. № 1012-р); Развитие биотехнологий и генной инженерии (утверждена распоряжением Правительства РФ от 18 июля 2013 г. № 1247-р); Развитие отрасли информационных технологий (утверждена распоряжением Правительства РФ от 20 июля 2013 г. № 1268-р); Дорожная карта в области инжиниринга и промышленного дизайна (утверждена распоряжением Правительства РФ от 23 июля 2013 г. № 1300-р); Развитие оптоэлектронных технологий (фотоники) (утверждена распоряжением Правительства РФ от 24 июля 2013 г. № 1305-р); Развитие отрасли производства

композитных материалов, (утверждена распоряжением Правительства РФ от 24 июля 2013 г. № 1307-р).

Все перечисленные дорожные карты оформлены распоряжениями Правительства РФ, которые в силу ч. 2 ст. 115 Конституции РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации. Но если само Правительство РФ говорит о реализации только девяти дорожных карт, то вряд оставшиеся активно выполняются. Поэтому не может не возникнуть вопрос: к чему принимать, а тем более оформлять в форме правовых актов, решения, на реализацию которых нет ни сил, ни средств? Думается, что такая практика лишь девальвирует значимость правительственных решений.

Таким образом, далеко не любой план мероприятий может рассматриваться в качестве дорожной карты, которая способна стать информационной составляющей принятия эффективных управленческих решений, позволяющих вывести государственное администрирование на новый уровень. Многие из утвержденных карт содержат рутинный перечень мероприятий, который лишь назван заимствованным из зарубежной практики термином. К тому же некоторые дорожные карты имеют исключительно экономическую направленность. Они выработаны без учета социальных и правовых условий, в которых находится тот или иной объект регулирования.

## Библиография

1. Маслова Т. Налоговое администрирование: на «дорожную карту» нанесены пути оптимизации // Практический бухгалтерский учет: Официальные материалы и комментарии. 2013. № 1;
2. Кичигин Н.В., Нанба С.Б., Рафаэлюк Е.Е. «Дорожная карта» бизнеса в правовом пространстве // Журнал российского права. 2012. № 5. С. 24–34.
3. Дорожная карта проекта совершенствование таможенного администрирования // Таможенное регулирование. Таможенный контроль. 2012. № 10.
4. Материалы официального портала Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов: <http://инвестклимат.рф/roadmaps/>