

ДОРОЖНЫЕ КАРТЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

ГЛУШКО Елена Константиновна,
профессор Национального исследовательского университета
Высшая школа экономики.
E-mail: glu_aw@mail.ru

Краткая аннотация: в статье исследованы вопросы, связанные с использованием дорожных карт в государственном управлении. Анализируется их структура, целевые показатели и содержание. Обращено внимание на проблемы, которые возникли в процессе реализации дорожных карт, оформленных распоряжениями Правительства РФ.

The article examines the issues related to the use of road maps in the State Government. It's examined the structure, goals and content. It's drawn attention to the problems which have arisen in the implementation of the road maps issued orders of the Russian Government.

Ключевые слова: форсайт; дорожная карта; дорожное картографирование; распоряжение Правительства РФ; целевой индикатор; план мероприятий.

Forsyth; the road map; road mapping; Russian Federation Government Decree; the target indicator; plan of activities.

В сфере государственного управления дорожные карты активно используются с 2012 г. По состоянию на июль 2014 г. Правительством РФ в качестве самостоятельных документов приняты 24 дорожные карты. 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, постановление Кабинета министров Республики Татарстан от 7 мая 2014 г. № 302 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») развития малого и среднего предпринимательства в Республике Татарстан на 2014-2016 годы», Постановление Правительства Вологодской области от 8 апреля 2014 г. № 284 «Об утверждении

плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в организациях, оказывающих социальные услуги детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей (2014-2018 годы)», постановление Правительства Ямало-Ненецкого от 29 мая 2014 г. № 421-П «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение эффективности и качества услуг в сфере социального обслуживания населения (2014-2018 годы)» и др.). Органы местного самоуправления разрабатывают и утверждают муниципальные дорожные карты.

Следовательно, дорожные карты достаточно широко используются в сфере публичного управления, но при этом легального определения самого термина «дорожная карта» или пояснения его содержания в нормативных правовых актах по сути дела нет. Частично эту задачу попытались решить в Программе развития нанотехнологий 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 связанной графической сети действий (мероприятий), направленной во времени. Узлы сети обозначают этапы развития технологий или моменты принятия стратеги-

ческих управленческих решений».

Такое определение, в свою очередь, обусловило необходимость разъяснения словосочетания «научное предвидение». Согласно этому документу «научное предвидение (Форсайт)¹ – систематически организованный процесс, направленный на выявление долгосрочных перспектив развития науки, технологий, экономики и общества, с целью определить стратегические направления исследований и новые технологии, способные принести наибольшие социально-экономические выгоды. Одним из методов реализации таких прогнозов являются "дорожные карты"».

Но в большинстве нормативных правовых актов термин «дорожная карта» используется без каких-либо пояснений, что вряд ли можно признать правильным. В результате в одних актах смысл этого понятия равнозначен плану развития, в других – плану мероприятий, в третьих – сетевому графику и т.д.

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. Резуль-

татом 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 отдача².

В экономической литературе в зависимости от объекта дорожного 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)³.

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

¹ От англ. *foresight* – предвидение.

² http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=223&d_no=20108#.U-hwuMtO6M8 (дата обращения – 15 июля 2014 г.).

³ <http://www.uecs.ru/uecs-38-382012/item/1068-2012-02-24-05-35-10> (дата обращения – 15 июля 2014 г.).

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) 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)¹.

В общем случае дорожные карты нацелены на информационную поддержку процесса принятия управленческих решений по развитию объекта картирования. Но существуют и специфические цели: 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. 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 (Doing Business, 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 шагов 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 геномной 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 ощутимые управленческие прорывы.

Очевидно, что далеко не любой перечень мероприятий может рассматриваться в качестве дорожной карты, разрабатываемой в целях информационной поддержки управленческих решений, позволяющих вывести публичное управление на качественно новый уровень. Многие же из утвержденных актами Правительства РФ дорожных карт представляют собой именно рутинные планы работы, которые лишь названы заимствованным из зарубежной практики термином.

К тому же состояние дел с реализацией принятых Правительством РФ дорожных карт оставляет желать лучшего. В последнее время внимание сосредоточено на выполнении дорожных карт Национальной предпринимательской инициативы (НПИ), а это – 11 карт из 24.

Так, вопрос о реализации дорожных карт НПИ рассматривался на заседании Прави-

¹ http://2010-2030.ru/files/Forsait_analiticheskii_obzor.doc (дата обращения – 15 июля 2014 г.).

тельства РФ в апреле 2014 г. На этом заседании Д.А. Медведев подчеркнул, что особая ценность этих дорожных карт состоит в том, что они разрабатываются при участии бизнес-сообщества, оценку им дают тоже сами предприниматели, исходя из личного опыта.

На заседании было отмечено, что с середины 2012 г. (когда были приняты первые дорожные карты) уже есть результаты и в таможенной сфере, и в энергетике, и в строительстве. Однако работа предстоит большая, так как выполнено лишь чуть больше 50% предусмотренных дорожными картами мероприятий¹.

Среди положительных примеров реализации дорожных карт обычно называют сокращение срока регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также операций по осуществлению государственного кадастрового учета до 18 дней.

Отмечают также сокращение сроков доступа к энергосетям, снижение стоимости технологических подключений для потребителей не выше 180 кВт примерно в три раза, что позволило улучшить позицию России в рейтинге Doing Business сразу на 67 пунктов.

В связи с таким резким изменением положения в международном рейтинге представляется необходимым обратить внимание на следующее. Согласно докладу Doing Business 2013 г. по индикатору «подключение к системе электроснабжения» Россия в общем рейтинге занимала 184, т.е. предпоследнее место. Таким образом, в данном случае речь идет лишь о том, что Россия поднялась с самого дна, поскольку 117 место вряд ли можно считать удовлетворительным результатом.

Самое же большое число неисполненных мероприятий по следующим дорожным картам: «Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики», «Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства»².

Согласно мониторингу, проводимому Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов, состояние с выполнением дорожных карт на середину 2014 г. бы-

ло следующим³:

Название программы	Исполнение по плану (%)	Фактическое исполнение (%)
Повышение доступности энергетической инфраструктуры	100	58
Повышение качества государственных услуг в сфере государственного кадастрового учета недвижимого имущества и государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним	56	8
Оптимизация процедур регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей	60	13
Развитие конкуренции и совершенствование антимонопольной политики	88	8
Поддержка доступа на рынки зарубежных стран и поддержка экспорта	86	43
Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием	65	36
Повышение качества регуляторной среды для бизнеса	50	Нет данных
Совершенствование правового регулирования градостроительной деятельности и улучшение предпринимательского климата в сфере строительства	75	7

¹ <http://asi.ru/news/18157/> (дата обращения – 15 июля 2014 г.).

² Там же.

³ <https://инвестклимат.рф/main/> (дата обращения – 15 июля 2014 г.).

Совершенствование оценочной деятельности	48	20
Совершенствование таможенного администрирования	69	19
Совершенствование налогового администрирования	25	Нет данных

Что происходит с остальными дорожными картами? Как они реализуются и реализуются ли вообще? 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. 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?

Этим распоряжением был создан механизм контроля реализации перечисленных дорожных карт, который включает:

- ежемесячный ввод и актуализацию данных по мониторингу и контролю реализации планов с оценкой достигнутых результатов мероприятий и с приложением разрабатываемых и принятых нормативных правовых актов и иных документов, влияющих на практику правоприменения, в системе мониторинга выполнения мероприятий по переходу органов исполнительной власти на межведомственное взаимодействие при оказании государственных (муниципальных) услуг;

- ежеквартальное представление в Минэкономразвития России и федеральный орган исполнительной власти, ответственный за координацию действий ответственных исполнителей и соисполнителей мероприятий планов, информацию о ходе реализации планов с приложением разрабатываемых и принятых нормативных правовых актов и иных документов, влияющих на практику правоприменения.

На Минэкономразвития РФ возложена обязанность по сведению представленной фе-

деральными органами исполнительной власти информации и направление обобщенной информации в Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов.

Этому Агентству, в свою очередь, рекомендовано осуществлять анализ представляемой 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.

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».

Остальные дорожные карты четкого механизма реализации, мониторинга и контроля исполнения попросту не имеют. Речь идет о следующих дорожных картах: «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности здравоохранения» (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2599-р); «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности сферы культуры» (распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2012 г. № 2606-р); «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации» (распоряжение Правительства РФ от 19 июня 2013 г. № 1012-р); Развитие биотехнологий и генной инженерии (распоряжение Правительства РФ от 18 июля 2013 г. № 1247-р); Дорожная карта в области инжиниринга и промышленного дизайна (распоряжение Правительства РФ от 23 июля 2013 г. № 1300-р); «Развитие оптоэлектронных технологий (фотоники)» (распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2013 г. № 1305-р); Развитие отрасли производства композитных материалов» (распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2013 г. № 1307-р); дорожная карта по созданию и развитию механизмов общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий (распоряжение Прави-

тельства РФ от 19 сентября 2013 г. № 1689-р); «Развитие отрасли информационных технологий» (распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. № 2602-р); дорожная карта по реализации Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. № 2516-р (распоряжение Правительства РФ от 9 июня 2014 г. № 991-р); «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки» (распоряжение Правительства РФ от 30 апреля 2014 г. № 722-р); «Внедрение инновационных технологий и современных материалов в отраслях топливно-энергетического комплекса» (распоряжение Правительства РФ от 3 июля 2014 г. № 1217-р); «Совершенствование процедур несостоятельности (банкротства)» (распоряжение Правительства РФ от 24 июля 2014 г. № 1385-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 следит за реализацией только 11 планов мероприятий, то вряд ли оставшиеся карты активно выполняются.

В связи с реализацией дорожных карт видится ряд проблем, которые пока не решаются на практике. К их числу относятся следующие:

1. Трудно понять логику, следуя которой Правительство РФ утверждает дорожные карты. Например, своевременна ли задача создания в России международного финансового центра? Ведь очевидно, что для такой постановки вопроса нет минимальных стартовых условий. Это подтверждают многие авторитетные международные рейтинги, например, Global Financial Centers Index (GFCI), рассчитываемый финансовой консалтинговой компанией Z/Yen, который характеризует конкурентоспособность различных финансовых центров мира. Этот рейтинг выходит два раза в год и отражает такие показатели, как развитие имиджа, инфраструктуры финансового центра, доступ к капиталу, соблюдение прав инвесторов.

По данным, опубликованным в марте 2014 г., Москва и Санкт-Петербург замыкают рейтинг финансовых центров и занимают соответственно 73 и 78 места из 83 возможных. По сравнению с предыдущими данными рейтинга Москва потеряла четыре позиции, Санкт-Петербург – две¹.

Согласно же контрольным показателям дорожной карты «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации» этот показатель в 2014 г. должен быть менее 40. 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.

2. За недолгий период времени, в течение которого дорожные карты используются в государственном управлении, некоторые из них уже были заменены другими картами с такими же наименованиями. Речь идет о следующих дорожных картах: «Развитие отрасли информационных технологий», «Улучшение предпринимательского климата в сфере строительства», «Изменения в отраслях социальной сферы, направленные на повышение эффективности образования и науки», которые действовали соответственно от полугода до двух лет. При этом из текста распоряжений Правительства невозможно понять, чем была обусловлена необходимость замены ранее действовавших планов мероприятий одноименными? Что было сделано, за то время, в течение которого они действовали?

Все же для любого плана важна устойчивость предусмотренных в нем показателей. Иначе обеспечить должный контроль исполнения весьма затруднительно. Если же планы приходится корректировать, то это, скорее всего, свидетельствует о просчетах или поспешности в самом процессе планирования.

3. В отличие от государственных и целевых программ дорожные карты не содержат конкретных финансовых показателей. Поэтому они не вписываются в сложившуюся систему финансового контроля. Например, из Фе-

¹<http://www.qfc.com.qa/Files/Reports/GFC%20Index%2015%20120314.pdf> (дата обращения - 15 июля 2014 г.).

дерального закона от 5 апреля 2013 г. № 41-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» с очевидностью не следует, что дорожные карты относятся к объектам внешнего государственного аудита.

Вместе с тем понятно, что реализация намеченных в дорожных картах мероприятий потребует финансовых ресурсов, причем немалых. Сколько денег налогоплательщиков уже затрачено на выполнение дорожных карт и сколько еще предстоит потратить? Насколько эффективны произведенные расходы? Ответы на эти вопросы должны быть доступны для гражданского общества. Поэтому процесс создания и реализации *всех* дорожных карт должен находиться в поле зрения внешнего государственного финансового контроля, в том числе парламентского, а также общественного контроля, иначе не исключено нецелевое, неэффективное или просто неразумное расходование финансовых средств.

4. Многие дорожные карты имеют исключительно экономическую направленность и выработаны без учета правовых и социальных условий, в которых находится тот или иной объект регулирования. При этом речь идет не столько о необходимости внесе-

ния изменений и дополнений в действующую правовую систему, сколько о том, что новые планы мероприятий не должны противоречить ранее принятым программам и обязательствам, в том числе социальным.

Утвержденные дорожные карты мало отвечают требованиям комплексности планирования, а, значит, их реализация способна, как минимум, отвлекать внимание и ресурсы на решение частных, к тому же плохо скоординированных между собой задач.

Таким образом, дорожные карты как управленческая технология, метод планирования управленческой деятельности могут способствовать совершенствованию публичного управления, но только в том случае, если в них закреплены конкретные практические шаги, 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 различной природы. Иначе они останутся банальными планами мероприятий, которые разрабатывались по любым значимым и не самым значимым поводам на протяжении десятилетий.