

ПЛАНИРОВАНИЕ И УПРАВЛЕНИЕ ПО РЕЗУЛЬТАТАМ В УСЛОВИЯХ ТУРБУЛЕНТНОСТИ

Круглый стол

25 октября 2022 г. в НИУ ВШЭ состоялся круглый стол на тему управления и планирования по результатам в современных условиях. В обсуждении приняли участие: **Жихаревич Борис Савельевич** (директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при МЦСЭИ «Леонтьевский центр»), **Жулин Андрей Борисович** (проректор, директор по экспертично-аналитической работе НИУ ВШЭ), **Зайцев Дмитрий Александрович** (аудитор Счетной палаты России), **Клепач Андрей Николаевич** (главный экономист государственной корпорации развития ВЭБ.РФ), **Клименко Андрей Витальевич** (научный руководитель Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ) – организатор и ведущий круглого стола, **Ларионов Александр Витальевич** (заместитель директора Центра развития государственной службы, Институт государственного муниципального управления НИУ ВШЭ), **Прядильников Михаил Владимирович** (заместитель руководителя, Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации), **Якобсон Лев Ильич** (вице-президент НИУ ВШЭ, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления»), **Яременко Игорь Александрович** (начальник инспекции по развитию и методологии аудита программ и проектов Счетной палаты России).

А. В. Клименко: уважаемые коллеги, журнал проводит очередной, четвертый в 2022 году круглый стол, который в этот раз посвящен управлению по результатам. Это широкая тема, охватывающая как вопросы разработки и использования ключевых показателей результативности, оценок исполнения на микроуровне госуправления, так и вопросы планирования, подготовки и реализации программ и стратегий. Каждый из участников сегодняшней встречи имеет большой опыт работы по данной тематике в научном и прикладном аспектах, и их видение ее перспектив хотелось бы донести до наших читателей.

Лев Ильич Якобсон участвует в нашем обсуждении не столько в роли главного редактора журнала, сколько как специалист, уделявший много внимания теоретическим и прикладным вопросам, связанным с управлением по результатам, со стратегическим управлением. Именно поэтому хочу предоставить ему слово в начале нашей дискуссии.

Л. И. Якобсон: уважаемые коллеги! Спасибо, что нашли возможность принять участие в нашем круглом столе. Он, как и другие круглые столы, которые наш журнал проводил в течение нынешнего года, посвящен тридцатилетию Высшей школы экономики. Эта дата – хороший повод поразмышлять о результатах нашей деятельности в самых разных областях, в том числе в исследованиях проблематики госуправления и в разработке рекомендаций по повышению его эффективности. Имеет смысл попытаться понять, в чем мы были правы, а в чем – нет, и где, может быть, предавались иллюзиям, а где вовремя не разглядели возможности. Ну и, конечно, об успехах забывать не стоит, они тоже были, хотя состояние госуправления, по общему признанию, таково, что явно не следует успокаиваться на достигнутом. Предыдущие круглые столы оказались, на мой взгляд, достаточно удачными потому, что собирались, как и сегодня, видные специалисты, глубоко знающие предмет обсуждения и, что особенно важно, откровенно высказывавшие свои оценки.

Для сегодняшнего разговора выбрана тема, с которой были связаны очень большие надежды. Нельзя сказать, что они совсем не осуществились: что-то получилось, что-то, как мне кажется, должно было получиться, но не состоялось не потому, что постановка вопроса была неверной, а потому, что не всегда имела место решимость ответить на эти вопросы так, как они того заслуживали. Думаю, пора, что называется, сверить часы, чтобы успешно двигаться дальше. Итак, Андрей Витальевич – ведущий нашего круглого стола, и я передаю ему бразды правления.

А. В. Клименко: тематика управления по результатам постоянно затрагивается в реформах госуправления, в том числе в административной, бюджетной реформах, реформе государственной службы. В настоящее время разработано большое число соответствующих инструментов, на реализацию которых уходит много времени и сил. В связи с этим возникает закономерный вопрос о результатах внедрения самих механизмов управления по результатам, об их действенности и целесообразности.

В свое время мы в НИУ ВШЭ посчитали, во сколько обходится реализация системы стратегического планирования. Позже аналогичные оценки дало Минэкономразвития России. Несмотря на количественные различия (у нас сумма получилась гораздо больше), в обоих случаях счет шел на многие миллиарды рублей ежегодно. При этом обоснованность и реализуемость разработанных стратегий остается под большим вопросом. Установленные и контролируемые в рамках управления по результатам показатели, как всем хорошо известно, далеко не всегда адекватно отражают провозглашенные цели развития, а сами цели носят слишком обобщенный характер, устанавливаются на долгосрочный период, на который в условиях турбулентности практически невозможно дать надежный прогноз,

сформулировать план действий. В качестве примера достаточно упомянуть Концепцию долгосрочного развития на период до 2020 г., принятую непосредственно перед развертыванием мирового финансового кризиса в 2009 г. и, естественно, не учитывавшую его последствий, а также вспомним прошлогодний Единый план по достижению национальных целей, который не мог учесть изменение ситуации в 2022 г.

Несоответствие показателей и планов реальности является результатом, с одной стороны, несоответствия формата применяемых инструментов (например, по срокам планов, детализации их заданий, периодичности обновления) динамике изменений объектов планирования и среды, с другой – наличия бюрократических, ведомственных интересов и отсутствия адекватной ответственности за исполнение. Я далек от того, чтобы считать любые формы планирования и управления по результатам «дорогой к рабству», однако решения, принимаемые без персонального риска и реальной ответственности, как известно, не могут быть признаны обоснованными и вызывающими доверие. А недостаток ответственности, отсутствие платы за риск свойственны госсектору.

Тем не менее определение приоритетов в меняющейся среде и координация усилий, особенно в тех жестких условиях, в которых мы оказались, важны для экономики и общества. В организационном, информационном и методическом аспектах также есть положительные итоги. Все-таки аналитическая и плановая деятельность развивалась все эти годы, накапливались лучшие практики и создавались базы данных, проводилась цифровизация процессов и взаимодействий.

Мне представляется принципиально важным пересмотр перечня и форматов плановых документов с точки зрения их востребованности в практике управления, системе бюджетирования и контроля. Это должно в том числе привести к упрощению и снижению расходов на соответствующие виды работ. Нет необходимости определять количественные показатели на нереальные для нас сроки, выстраивать детальные планы мероприятий в сферах, где не прослеживается очевидная связь между мероприятиями и планируемыми результатами. В то же время важно нарастить усилия по созданию систем обратной связи на принципах *Agile*, систем управления рисками и систем ответственности при использовании инструментов управления по результатам, задействованных, прежде всего, в бюджетном процессе, реализации инвестиционных проектов.

На этом хотел бы пока остановиться и предоставить слово Борису Савельевичу Жихаревичу – одному из организаторов ежегодного Форума стратегов, традиционно проводимого осенью в Санкт-Петербурге.

Б. С. Жихаревич: здравствуйте! С удовольствием откликнулся на приглашение послушать умных людей, но специально не готовился, поэтому вряд ли скажу что-нибудь, кроме тривиальностей.

Первая тривиальность состоит в том, что управление по результатам, вынесенное в заглавную тему, бессмысленно рассматривать вне контекста общего государственного управления, каким оно у нас сейчас стало. Если у чиновника главная задача – перестраховаться, не сделать чего-то лишнего,

не подвести начальство и при этом он вынужден значительную часть своего времени (возможно – большую его часть) работать не по показателям, а по текущим поручениям, то за результатами следить сложно. И, конечно, все мы знаем, что результаты легко фальсифицируются, а когда стимулирование и антistимулирование привязано к показателю результата, чиновник сумеет выдать нужный показатель, нередко достигая его негодными средствами. Пока самые эффективные показатели достижения заранее заданных результатов у нас происходят при выборах, особенно при референдумах. А другие показатели, вроде роста качества жизни, продолжительности жизни, роста реальных доходов, отходят на второй план под давлением текущих поручений и меняющихся приоритетов. Это тривиальность, всем нам хорошо известная. Я не знаю, кто может предложить какие-то рецепты по изменению природы бюрократа, чтобы эта реальность поменялась.

Попробую сделать еще пару замечаний, возможно, менее тривиальных, основанных не на ощущениях, а на небольших исследованиях. У НИУ ВШЭ юбилей – 30 лет, замечательная организация. Поздравляю! В этом году есть еще два юбileя. На днях откроется XX Форум стратегов, и там мы будем отмечать 25 лет со дня принятия стратегического плана Санкт-Петербурга в 1997 г. Эта дата стала поводом для того, чтобы посмотреть, что происходило со стратегическим планированием за 25 лет.

Хочу с вами поделиться «горячими» результатами: сегодня отправил в редакцию статью, написанную по материалам экспертного опроса. Мы опросили так называемых ветеранов стратегического планирования – тех, кто участвовал в разработке стратегий или писал об этом в научных журналах (данные о них на сайте: StratPlan.ru). Ответили 34 человека. Мы определили шесть шкал и попросили оценить стратегии определенного периода по этим шкалам. А периоды были такие: первый – 1997–2005 гг., так называемое «инициативное, инновационное стратегирование», когда все делалось инициативно; второй – 2006–2013 гг., когда государство решило вмешаться в этот процесс, появился Минрегион, усилилось регулирование в области стратегического планирования. В 2014 г. был принят закон о стратегическом планировании, и мы выделили третий период – 2014–2019 гг. Последний период – с 2020 г. по настоящее время, который можно назвать «стратегирование в турбулентности».

Теперь какие были шкалы. Шкала первая – «оригинальность» и «шаблонность». Не стану тратить время на трактовку терминов, интуитивно понятно, а в самой анкете содержались пояснения. Если оригинальность – это 1, а шаблонность – 10 (оценки были по десятибалльной шкале), то в первый период крен был в оригинальность: средний балл – 3, а в последний период – в шаблонность, средний балл – 7.

Вторая шкала: лапидарность и детализированность. Мы всегда спорили по поводу стратегий, насколько короткими, яркими, ясными они должны быть, сколько в них должно быть деталей, количественных показателей, подробно прописанных ориентиров. Замечу, что по всем шкалам динамика одинаковая, сдвиг к правой характеристике, просто с разной

интенсивностью. По этой шкале сдвиг небольшой: в первый период оценка 5, т.е. среднее между лапидарностью и детализированностью, в последний период оценка 6.

Третья шкала – креативность и измеримость. Выясняли, на чем был акцент в стратегии – на наличии идей развития или на измерении результатов и достижений? Здесь более резкий скачок. Если в первый период оценка 3 – ближе к креативности, то в последний период – 8. То есть мы стали рабами измеримости, пытаемся все загнать в показатели, которые, как я уже сказал, легко фальсифицируются – очень трудно выбрать такие, чтобы нельзя было их достичь негодными средствами.

Четвертая шкала – амбициозность и прагматичность. Здесь тот же размах от первоначального показателя: от 3 до 8 – в последний период.

Пятая – саморазвитие и патернализм. В первых стратегиях, особенно в муниципальных, в первый период мы всегда говорили: «Давайте опираться на собственные ресурсы, меньше смотреть на центр, искать собственные источники развития». А сейчас мы выполняем спущенные сверху национальные цели, индикаторы и рассчитываем на ресурсы, которые тоже приходят сверху. И здесь также оценка сместилась от 3 к 8.

Шестая шкала – это публичность и закрытость. Здесь сдвиг в оценках не очень большой – от 4 к 6. Формально сейчас стратегии разрабатываются в процессе обсуждений, идет работа со стейкхолдерами – этому мы как-то научились.

Последний интегральный вопрос: насколько полезно стратегическое планирование для развития городов и регионов? И здесь диапазон от 1 до 10, 1 – бесполезно, 10 – чрезвычайно полезно. В первые два периода оценка была ближе к «чрезвычайно полезно» – 7, а в последние два периода оценка 6. Полезность признается, но снижается. Мы закономерно двигались от стратегического планирования, в котором господствуют такие характеристики, как оригинальность, лапидарность, креативность, амбициозность, саморазвитие, публичность, к тому, что больше характерно для государственного директивного планирования – шаблонность, детализированность, измеримость, прагматичность, патернализм и закрытость.

Поскольку все это происходит в общероссийском контексте – «движение назад в будущее, которое в прошлом», тенденции в стратегическом планировании можно считать вполне логичными. Но я бы считал, что не стоит то, что мы сейчас делаем, называть стратегическим планированием: изначально мы под этим понимали нечто другое. То, что как раз в условиях турбулентности более адекватно. Если мы дадим больше свободы стратегам, если они станут не исполнителями, а акторами, субъектами, мне кажется, это будет полезно.

И последнее замечание. Разрабатывая стратегии, сейчас надо больше внимания уделять так называемой шокустойчивости, т.е. способности территориальной системы противостоять всевозможным вызовам. Для этого следует использовать риск-менеджмент и подобные инструменты, тогда наши стратегии станут чуть более реалистичными. А пока мы делаем стратегии исключительно в расчете на оптимистические сценарии.

Все мы получили экономическое образование, все знаем, что кризисы различной природы неизбежны, что они происходят, но ни в одной стратегии мы толком не говорим, что делать при следующем кризисе. Понятно, что конкретную дату кризиса угадать нереально, но вот линию поведения при наступлении тех или иных шоков предугадывать можно и нужно, и следует фиксировать это в рамках сценарного обоснования стратегии. Спасибо, все что мог, я сказал.

Л. И. Якобсон: Борис Савельевич, можно мне задать пару вопросов, пока вы еще не ушли на другое мероприятие? Первый вопрос о журнале, в который вы направили статью. Надеюсь прочесть.

Б. С. Жихаревич: я направил статью в журнал «Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития», выпускаемый Институтом проблем региональной экономики РАН.

Л. И. Якобсон: благодарю. Другие вопросы по тематике обсуждения. Спасибо, что предложили широкую панораму по стратегическому планированию, по его состоянию. Мы сегодня собираемся, может быть, в большей мере сфокусироваться на объявленной теме – управление по результатам. Вы в начале противопоставили управление по результатам поручениям. Но поручения у нас формулируются, как правило, в терминах ожидаемых результатов, причем квантифицируемых. Это вовсе не комплимент в адрес поручений. Но вроде бы проблема не в том, что нет ориентации на результаты, а в том, как задается эта ориентация. В чем, по-вашему, суть проблемы, о которой вы говорили? Это один вопрос. Ну а второй вопрос я бы сформулировал следующим образом: если бы от вас зависело, что бы вы изменили не вообще в стратегическом планировании (тема не-объятная), а в том, что касается учета результатов, оценки результатов, ориентации на результат, стимулирования результатов?

Б. С. Жихаревич: я не возьмусь отвечать на второй вопрос, потому что, честно говоря, не знаю, что можно изменить. Почему-то в нашей стране все получается не так, как в других странах. Хотя и в других странах в госуправлении все далеко от идеала. У нас в менталитете, наверное, заложено стремление избежать ответственности, добиться формального выполнения результатов, но не всегда тем способом, который имел в виду начальник, задающий показатель результативности.

А по поводу поручений – я имел в виду обилие поручений, которые часто не связаны с основными результатами: встреча делегаций, прием высокого начальника, подготовка докладов, ответов на запросы. Наблюдаю в процессе реализации консалтинговых проектов, как трудно сконцентрировать внимание людей, напрямую ответственных за стратегическое планирование, именно на процессе стратегического планирования. Я вижу, что их все время отвлекают, и не всегда это по делу, очень много бюрократической сути. Понятно, что высокое поручение в какой-то момент перечеркивает предыдущие результаты, и люди занимаются тем, что поступило только что.

И вот эта бюрократическая, административная сути снижает направленность всей системы на стратегические цели, которые очень трудно из-

мерять количественно, так, чтобы это было полностью верифицируемо. Если мы не будем полагаться на добросовестность, на разум исполнителей, а будем требовать отчетной цифры, то мы так и будем получать результаты в цифрах, но не в качестве жизни.

Л. И. Якобсон: правильно ли я понял, что, по вашему мнению, у нас слишком много управления по результатам?

Б. С. Жихаревич: мне кажется, да. Люди в системе управления, с которыми мы сталкиваемся, разумные и хотят хорошего, но, будучи встроенными в эту иерархию, вынуждены часто заниматься не тем и не так. Если больше было бы свободы в опоре на разум, может быть, было бы чуть лучше.

А. В. Клименко: спасибо, Борис Савельевич. Жулин Андрей Борисович, проректор Высшей школы экономики.

А. Б. Жулин: подходы к управлению по результатам менялись у нас в стране на протяжении последних двух десятков лет. Поначалу управленцы осваивали идеологию управления по результатам, изучая зарубежный опыт, обсуждая формулировки целей и показателей, пытаясь западную методологию, в основном частную, даже не государственную, переложить на деятельность наших органов власти, что, конечно, с ходу не получилось. Но сдвиг в сознании произошел. Госплана уже давно не было, а управлять с ориентацией на достижение целей нужно было. Это был период осмысления понятий эффективности и результативности в госсекторе, освоения методик разработки программ и проектов, стратегий и планов.

Я во многом согласен с Б. С. Жихаревичем. Последние 10 лет показали, что все, что связано с планированием, особенно со стратегическим планированием, – это вопрос не техники и не информационных систем, это вопрос мотивации руководителей. Я могу привести пример мониторинга майских указов. Как известно, в 2012 г. Президент издал серию указов, которые, по сути, на ближайшие 10 лет на 90% определили деятельность федеральных и региональных органов власти. Это была система ориентиров, значимых целей, которые формировали ежедневную повестку властей разных уровней.

Естественно, были заданы конкретные цели, показатели, а также определена система контроля исполнения. В ходе мониторинга исполнения мы наблюдали в том числе «стратегии невыполнения майских указов», которые, в принципе, можно распространить на все российское государственное управление.

Как только возникла идея таких высокоуровневых поручений, указов, моментально пошла цепная реакция. На первом шаге выбирались цели и показатели, которые формулировались так, чтобы ими можно было манипулировать. Под показатели подводились методики, которые со временем меняли много раз с целью возможного манипулирования значением показателей. Эта практика может быть интересна уже с точки зрения истории. Естественно, каждый чиновник выбирал метрику, которую можно было максимально подогнать под себя, желательно, без опоры на информационные системы, Росстат и т.д. Таким образом, появилась масса показателей, которые были манипулируемы и впоследствии изменялись

многократно, не позволяли в полной мере контролировать достижение поставленных целей.

Шаг второй – выбор максимально простого и дорогого решения проблемы. Например, мы не анализируем, как можно загрузить школы, скажем, за счет организации двух учебных смен, мы просто строим новую школу. Выбирался самый дорогой и простой способ решения задачи.

Шаг третий – максимальное снижение ответственности за принимаемое решение. Что происходило? Большинство решений перекладывалось на регионы (порядка 2/3, наверное) и на Минфин, который, естественно, никогда не согласует выбранное дорогое решение. Параллельно запускался какой-нибудь закон или проект закона, в который вовлекалось огромное количество ненужных соисполнителей, чтобы еще больше размыть ответственность. Так вот, эти три шага уже обеспечивали перенос ответственности с исполнителя на год. А если это все не сработало и с тебя все равно спрашивают, то что происходило? Проводилась замена ответственного замминистра, замена команды и еще на полгода получалась отсрочка исполнения поручений.

Это все может показаться смешным, но это реальная практика российского госуправления за последние 10 лет по максимально приоритетным для социально-экономического развития страны вопросам. Поэтому я еще раз подчеркну, что солидарен с коллегой, и это не вопрос техники, не вопрос оттачивания показателей, их целевых значений, прогнозирования. Это вопрос мотивации. Если команда не мотивирована, если руководитель не мотивирован – ничего с ними не сделаешь. Чиновник максимально изобретателен, особенно изобретателен в вопросах ухода от ответственности, ухода от реальной деятельности. Одновременно у нас сложилась практика презумпции виновности чиновника, закупщика, предпринимателя – что бы ты ни сделал, ты виноват.

У нас избыточное регулирование, в котором просто теряется инициатива на любом уровне. При каждом твоем движении и действии тебя можно в чем-то обвинить. Поэтому лучше ничего не делать. Это реально существующая проблема, которую не решили ни запущенная два года назад «тильотина», ни до сих пор системно не проведенное deregулирование. Накопленное еще с советских времен регулирование вынуждает людей ограничивать инициативу. У тебя нет права на ошибку, иначе ты будешь виноват всегда – как чиновник, как предприниматель, сейчас уже – как гражданин. Вот это все отразилось и на системе высокоуровневого госуправления, благодаря чему мы просто затормозились, к сожалению.

Кроме того, мы сталкиваемся с проблемой отсутствия нормальной информационной базы госуправления. В тех же майских указах были четыре показателя: один из Росстата, второй из системы ГАС «Управление», третий из ведомственной статистики министерской, четвертый еще откуда-то. Я как-то специально съездил в офис системы ГАС «Управление», в IBS, и спросил: «Сколько у вас загружено данных?». – «Все регионы каждый день загружают!». – «А сколько у вас аналитических запросов от ведомств?» – «Ноль». И это через полгода с момента создания системы.

У нас большие проблемы с информационным обеспечением. Привожу простой пример. Никто не знает, сколько в стране школ – никто, даже Счетная палата не знает, уверяю вас. Если вы возьмете base.gov.ru, ФНС и любой другой источник, то получите три разные цифры. Это же касается больниц, даже при лицензионном контроле Росздравнадзора. Мы не знаем точного их числа, у нас нет достоверных информационных ресурсов по ключевым социальным объектам.

Хорошо, что мы эту тему подняли, потому что в последнее время к нам со всех сторон, от каждого министерства, летят запросы: что делать в условиях мобилизационной экономики, как изменять процессы планирования, принятия решений и передачи полномочий и т.д. Мы сейчас изучаем историю с периода Первой мировой войны и смотрим, как происходила мобилизация, не с точки зрения набора людей, а с точки зрения того, как перестраивалась промышленность. В этом плане технологии управления промышленностью и т.д. сейчас надо обсуждать заново и уже без всякой лирики про показатели. Должен быть разумный план и нормальный сбор информации. Это все нужно заново делать. Спасибо.

Л. И. Якобсон: Андрей Борисович, не могу удержаться от того, чтобы не спросить и вас. В самое ближайшее время что бы следовало сделать в этом направлении? Все мы помним об очень успешном опыте перестройки экономики во время Великой Отечественной войны. Тогда была ориентация на результаты, были показатели, кстати, привязанные к поручениям. Но имела место фокусировка на очень ограниченном числе целей. Отсюда ограниченность и относительная простота круга результатов, которых требовалось достигать. Конечно, слово «простота» я отношу не к тому, как достигались результаты, а к тому, как большинство из них описывалось. Сейчас так вряд ли получится. Как быть в нынешних обстоятельствах?

А. Б. Жулин: Лев Ильич, спасибо за вопрос. Сейчас мы отрезаны от большого количества рынков, которые нам были нужны. Новые создаются, скажем так, на восточной стороне, но если посмотреть на примере близкой мне электроники, медтехники, высокоточных технологий, то здесь понимания реального состояния дел пока нет. Нам сейчас необходима очень глубокая инвентаризация собственного потенциала и после этого уже – осознанное планирование в нормальных терминах показателей, но с очень глубоко мотивированными командами.

У нас возникает огромная проблема, когда мы ставим цель и формулируем ее в один абзац, а потом интерпретируем, как можем. Условно говоря, Президент сформулировал цель, потом, когда она спускается на три уровня, ее нивелируют до какого-то частного случая. Например, дается указание: «Сделать все федеральные информационные ресурсы открытыми». А потом маленький начальник говорит: «Возьмем перечень из десяти и опубликуем их в машиночитаемом формате». И все: ставится галочка – поручение выполнено! Следует изменить само целеполагание. Я имею в виду, что у каждой цели должно быть два листа подробного описания, что мы под ней понимаем. И управленческая команда должна существовать от момента получения задания до его исполнения, без изменений,

и все должны хорошо представлять эту двухстраничную формулировку, а не просто сухой абзац в каком-то поручении.

Ответственные люди, исполнители не должны разбегаться, а должны изначально работать вместе, понимать свою ответственность за выполнение задания и в результате получать бонус. Человеку нужно точно знать, что за исполнение поручений Президента он, например, получит квартиру в пределах Садового кольца, если, конечно, не вылетит за неисполнение. И это не шутка, потому что без стимула система не работает, иначе чиновник не будет мотивирован. Нужна другая система мотивации. Я еще раз подчеркну, нужны очень четкая информационная база, очень четкая мотивация, сохранение команды – и тогда есть надежда, что что-то будет исполнено.

А. В. Клименко: спасибо, Андрей Борисович. Коллеги, давайте продолжать дискуссию. Если есть вопросы, пожалуйста.

Д. А. Зайцев: вопрос целеполагания и его сжатия необходимо обсудить. Сжатие целей, так же как и изменение инструментария, в текущий переломный момент должно отражаться на изменении системы управления. Должен ли этот перелом приводить к смене парадигмы в целеполагании? Мы сейчас этот вопрос не поднимаем, хотя время настало. Вся вертикаль – и властная, и административная, и бизнесовая – не получает сигналы и работает в прежней парадигме. Что получается? У нас сжимается горизонт планирования, при этом не меняются цели и инструментарий, а события показывают, что принимаемые меры постепенно теряют свою эффективность. Мы опять подходим к вопросу – может быть, причина в показателях? Но дело не только и не столько в показателях.

Есть вопрос стратегирования и целеполагания, о чем сказал Лев Ильич: в мобилизационной экономике, когда цели сжимаются, их остается немного (равно как и ресурсов); но есть и вопрос методов, инструментария. Методы и инструментарий – это сейчас важный вопрос. Важен новый подход к инструментарию.

Начиная с внедрения программного подхода и с принятия Федерального закона N 172¹, бюджет начал обретать программный вид, потом стартали национальные проекты, возник вопрос их увязки с госпрограммами. Год назад Минфин и Минэкономразвития обновили инструментарий госпрограмм, разделив их на программную и процессную части. Инструментарий госпрограмм оформился и стал более эффективным. Но произошли глобальные геополитические, а вместе с этим и экономические изменения, которые требуют от нас применения и дополнительного инструментария, методов моментального реагирования. Может быть, помимо программного подхода, не побояться ввести «ручное» управление в отдельных случаях? И эти случаи четко обозначить: приоритеты номер «ноль».

Есть некоторые временные горизонты, когда, действительно, стоит принимать решения на уровне указов, распоряжений, поручений, не огра-

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ.
URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

ничивая себя показателями и не споря об их эффективности, потому что экономической эффективности в них особой нет, по разным причинам. Есть целесообразность, но не экономическая. В текущем моменте надо подать бизнесу четкий сигнал о приоритетах в краткосрочном мобилизационном периоде, с переходом на оперативное «управление по приоритетам», при этом не теряя среднесрочной стратегической перспективы. Надо продумать стратегию на среднесрочную перспективу, а также дать ясный сигнал экономическим агентам о планах на 2–3 года, возможно, скорректировав, приоритизировав национальные задачи.

Еще один сюжет – разговор об ответственности в бюджетировании по результату. А она у нас размыта до сих пор. Приведу пример. У нас есть прекрасный инструмент – субсидирование бюджетов регионов, когда Российская Федерация софинансирует расходы регионов по разным направлениям. Что получается? Есть региональные программы, которые включают аналогичные федеральным показатели и которые увязаны с государственными программами Российской Федерации. Ответственность за часть, софинансируемую из федерального бюджета, возлагается на курирующих ответственных исполнителей, и она ограничена величиной софинансирования. Но ответственность за результат берет на себя региональная власть. Ответственность закреплена за региональными исполнителями. Софинансирование со стороны федерации обещано в больших масштабах? Да, иногда обещано до 90%, но по факту бывает и ниже 50%. Происходит это по разным причинам: нехватка денег в бюджете региона, рост цен, дополнительные, не учтенные федеральной властью расходы. Давайте задумаемся о системе ответственности за такие показатели, за то, что происходит в регионе. Тогда мы выстроим так вертикаль ответственности, чтобы она начиналась на федеральном уровне с административной ответственности за недостижение региональных показателей. Тут больше кнут, чем пряник.

Но больше всего меня волнует, что у нас нет сигнала рынку об изменении целеполагания даже в текущем моменте. Может быть, стоит об этом задуматься: часть экономических агентов не воспринимают происходящие события как безвозвратные изменения, как сигнал к изменениям. А на самом деле не так, экономика уже по-другому работает. И тот же самый федеральный бюджет, например, проектировался летом одним образом, в Думу подавался с другими параметрами, на второе чтение федерального бюджета будет третья версия. Четкие сигналы сверху в части приоритизации задач по всей экономике помогут снизить градус неопределенности. Наверное, показатели и результаты – это хороший повод начать разговор о целях, но это только повод. Спасибо.

И. А. Яременко: я подписываюсь под всем вышесказанным и хотел бы дополнить сказанное Дмитрием Александровичем.

Мы в Счетной палате, в частности, в нашем департаменте, с Дарьей Александровой Цыплаковой (директор департамента Счетной палаты Российской Федерации – ред.) много на эту тему рассуждаем. Так, что такое управление по результатам или, как его принято называть, бюджетирование, ориентированное на результат? (Во Франции в 1960–1970-х гг. система

му программного бюджетирования называли «рационализацией выбора бюджетных средств».) Мы задались целью посмотреть, нужно ли оно? Кажется, когда, как не сейчас, задуматься о том, чем мы занимаемся и зачем нам нужно такое бюджетирование, ориентированное на результат. Первый момент – важно иметь резервы для того, чтобы принимать правильные решения, т.е. резервы эти нужно сначала создавать, в какой-то момент правильно этими резервами и ресурсами распоряжаться, используя их для достижения тех целей и показателей, которые мы поставили. Второй момент. Исходя из того, какое определение дает ОЭСР в части БОР, как бы оно ни называлось – бюджетирование, ориентированное на результат, программный бюджет, – это в принципе разные стороны одного и того же. При всем многообразии определений ОЭСР говорит о необходимости систематического использования информации о результатах. Это огромная проблема, которую отмечают и Счетная палата, и федеральные органы исполнительной власти. Для чего нужна вся эта накопленная информация, несколько тысяч показателей, с которыми мы работаем и на которые уходит большой объем трудозатрат? То есть какова эффективность этих затрат – эффективность деятельности чиновника?

Буду говорить по большей части о государственных программах, но это во многом характерно и для всей истории управления по результатам. Начали в бюджетных мероприятиях, в рамках исполнения бюджета, проектировок оценивать, какие же все-таки в государственных программах ставятся показатели. Заметили, что в редакциях государственных программ, действовавших до 2022 г., у нас было только 22%, как мы их называем, высокоуровневых показателей – показателей изменения качества жизни. Сейчас, в связи с тем, что на новую систему перешли, их уже 50%, т.е. стало лучше. Но мы понимаем, что государственные программы – это высокоуровневый документ, который задает определенные ориентиры, и 50%, даже исходя из той методологии, которую для себя Министерство финансов, Минэкономразвития определили, на самом деле мало.

Мы для себя составляли перечень технических показателей. Например, у нас есть показатель – «количество населения, вовлеченного в мероприятия по очистке берегов водных объектов». И это показатель государственной программы, а не какого-то проекта по очистке (возможно, он там тоже есть). Есть, например, показатель «доля рассмотренных Минстроем России предложений по финансированию вводных объектов капитального строительства до 2027 г., в целях включения их в федеральную адресную инвестиционную программу». Таких показателей очень много. Мы видим их около 50%, т.е. доля высокоуровневых показателей и технических показателей – 50 на 50.

Уже говорилось о том, что методики постоянно меняются. Мы заметили, что у нас уже по 15% скорректированы методики, т.е. получается, что, скорее всего, коллеги поняли, что они эти показатели не будут выполнять и начали подгонять их так, как им нужно. 70% показателей – это ведомственные методики. Даже порой, когда мы говорим об удовлетворенности, мы говорим об удовлетворенности в понимании конкретного

ведомства, а не в понимании Росстата, официальной статистики и даже высшего руководства страны. Все это говорит о применимости показателей, их использовании в работе. Мы зачастую не можем принимать решения на основе таких вот показателей: если мы будем говорить, что у нас государственная программа реализуется хорошо, это будет означать, что она реализуется хорошо в определенной ее части, например, вовлечения населения в мероприятия по очистке берегов водных объектов. А что реально происходит с водными объектами – это большой вопрос.

Так что когда мы говорим о стратегических документах (государственных программах, в частности), мы в чем-то лукавим: говорим о тех результатах, которых по-настоящему нет, выдаем желаемое за действительное. Здесь следующий момент, на который тоже хотелось бы обратить внимание: это не просто показатели, а то, что мы делаем.

В Счетной палате мы стараемся периодически оценивать: не хорошо ли это делается, а то ли делается, что нужно. Для этого мы проводим различные тематические контрольные и экспертно-аналитические мероприятия. А также мероприятия, например, с информационной, просветительской целью – конкурс по доказательной политике.

Собственно, это все, о чем я хотел сказать. Постараемся продолжить эту тему на Форуме стратегов. В следующий понедельник у нас будет отдельная сессия, на которую пригласили и Минэкономразвития, и Минфин. Все эти вопросы с коллегами обсудим и уточним у органов исполнительной власти, как планируется использовать результаты программ, какие бы они ни были, с учетом того, что это актуально в нынешних условиях для рационализации выбора бюджетных средств.

А. В. Клименко: спасибо. Я бы здесь хотел вернуться на шаг назад, как-то так получилось, не успели задать вопросы. Дмитрий Александрович, мне кажется, вы фундаментальный вопрос затронули. Вы сказали, что надо цели пересматривать, поскольку нельзя жить в парадигме прежних целей. С каких позиций подойти к пересмотру целей, по каким критериям нужно принимать решения об их пересмотре? Какая рациональность в целеопределении может быть, на ваш взгляд, при режиме ручного управления?

Д. А. Зайцев: я думаю, рациональность должна быть всегда. Управлением нужно заниматься профессионально и подключать большую доказательную базу. Я говорю не столько об изменении, сколько о приоритизации задач, т.е. что мы должны выбирать (условно): технологический суверенитет или борьбу с бедностью. Нужен рациональный выбор, так как на некоторые цели мы уже физически не выходим в положенные сроки. Что касается проблемы инструментария: помимо того, что мы должны обновить стратегии на 2024–2025 гг., помимо использования инструментария госпрограмм, мы должны запустить оперативный блок принятия решений. Некоторые расходы требуют не госпрограммного цикла – большого, со своим разумеренным темпом принятия решений, а «ручного» – моментального решения, моментальной экспертизы, моментального сбора данных, когда ресурсы будут распределяться без бюрократии и закольцованныности документооборота. Совершенно нормально совместить про-

граммный подход и *Agile*. То есть когда мы видим, что у нас растут риски, что-то сбоят, Правительство решает: отложить запланированный ранее результат, допустить другие приоритеты – это нормально, просто надо не бояться возможности использовать этот инструмент тоже, а не только госпрограммы, в которых очень трудно оперативно что-то менять.

А. В. Клименко: я согласен, когда располагаемых ресурсов мало, вы должны сконцентрироваться на чем-то одном и там внедрять механизмы, связанные с жесткими бюджетными ограничениями. Это может способствовать созданию условий для стимулирования. Михаил Владимирович, что вы думаете по этому поводу? Вам слово.

М. В. Прядильников: спасибо. В текущих условиях стоящие перед Аналитическим центром задачи являются по большей части срочными и среднесрочными – стратегическое планирование отшло на второй план. Даже когда мы вместе с Андреем Николаевичем Клепачем в 2013–2014 гг. принимали Закон о стратегическом планировании,² надежд, что стратегическое планирование станет приоритетом, было немного.

В своем выступлении я хочу поднять вопрос о том, как сбалансировать вызовы, стоящие перед нами сегодня, и необходимость планировать и думать наперед. Первое, что мы должны сделать – это децентрализовать часть механизма принятия решений. Ситуация развивается очень быстро, важно, чтобы ведомственные и межведомственные команды могли на нее оперативно реагировать. И здесь должен помочь проектный подход последних пяти лет, в котором часть ведомств уже успела «повариться».

Второе, о чем стоит задуматься и что тоже связано с децентрализацией процесса принятия решений, – это поддержка обратной связи. Хороший пример тому – работа с мерами поддержки отраслей. Все меры тестировались в еженедельном режиме, и если что-то не устраивало получателей поддержки, ведомства быстро их корректировали. Я хочу подчеркнуть важность сбалансированного подхода между планированием и оперативным реагированием. В сегодняшней ситуации фокус должен быть на быстрой настройке и реагировании. Мы должны построить динамичную систему управления, основанную на обратной связи с населением и бизнесом. Это все, что касается сегодняшнего момента.

Что касается контекста нашей дискуссии: в долгосрочной перспективе управление по результатам нельзя отделять от траектории реформы госуправления в целом. Если мы посмотрим на индикаторы качества госуправления, которые, например, использует Всемирный банк, то мы увидим, что Россия продвинулась в части эффективности госуправления и эффективности регулирования, но в части обратной связи мы, к сожалению, не показали должного прогресса.

Всемирный экономический форум замеряет общую конкурентоспособность. Мы примерно на 38–40-м месте. В части качества институтов пару лет назад мы были на 81-м месте, сейчас откатились на 90-е. У нас в части

² Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ.
URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/

решения вопроса повышения эффективности госуправления в целом суперзначимых результатов за последние 10 лет просто нет. При этом есть серьезные подвижки в части качества предоставления государственных услуг и перевода их в электронный вид. Любой показатель возьмите – снижение количества очередей, повышение скорости предоставления услуг, удовлетворенности – все намного лучше, чем 10 или 15 лет назад. То же самое в сфере государственного регулирования, если мы оставим за скобками силовые ведомства и судебную систему. Контрольно-надзорные органы стали работать лучше. Ключевые показатели их результативности больше не объем штрафов и нарушений, а риски жизни и здоровью. В *Doing Business* мы перешли с 120-го места в 2011 г. на 20-е место в 2019 г. Я высоко оцениваю также итоги регуляторной гильотины. Как она сказалась на качестве инвестиционного климата в целом – не знаю, так как вопрос с судебной системой до сих пор не решен.

Итак, во всей системе госуправления есть разнонаправленные истории. Казалось бы, мы делаем технически правильные вещи, однако продукт не всегда понятен и виден. Это происходит оттого, что нет общей стратегии реформы. Есть лишь «островки» качественного регулирования или качественного предоставления государственных услуг. То же самое с системой управления по результатам, внедрением новых методов программирования. Все необходимые нормативные документы у нас уже приняты. Например, с участием Аналитического центра была проведена огромная работа, направленная на то, чтобы показатели национальных целей отображали их конечный результат и полезность для граждан. Сейчас мы отслеживаем 182 значения национальных целей на федеральном уровне и больше 10 тыс. – на региональном. Анализ этих показателей происходит в так называемом «потоковом режиме».

Технически изменения есть; конечный продукт, выражаемый в реальных изменениях жизни людей, будет позже. Мы стали лучше формулировать цели и показатели и в госпрограммах, и в национальных проектах. У нас появились более гибкие механизмы их корректировки. Сейчас уже не нужно менять «нормативку», чтобы изменить мероприятие госпрограммы: достаточно решения вице-премьера, более того, премьер-министр может сам через проектный комитет вносить изменения. Огромный плюс также в том, что сегодня паспорта проектов и госпрограмм утверждаются вместе с проектом бюджета. И еще раз отмечу оперативность мониторинга. Раньше мониторились годовые или квартальные показатели, сейчас практически все показатели ежемесячные, и эти показатели формируются не ведомствами: они автоматически берутся из Росстата или из независимых источников. Это усложняет риск манипуляции показателями, о котором ранее говорили коллеги. Выделяется проектная и процессная части. И хотя проектные команды пока работают не так, как должны, все же шаги в правильном направлении уже сделаны.

Начался pilotный проект по работе с рисками. Ведомственные проектные офисы стали активно отслеживать риски неисполнения госпрограмм и федеральных проектов, в том числе на региональном уровне.

В прошлом году было сформировано восемь пилотных проектных офисов. С рисками мы работаем плохо и пока толком не научились их предупреждать.

Последнее, что хочу отметить, – это интеграция обратной связи в систему реализации национальных проектов и национальных программ. Важно, чтобы сами граждане определяли важность и нужность тех или иных активностей государства. Возьмем приоритет строительства школ. Мы хотим всех перевести в первую смену. Но зачем? Это нужно людям? Мы продолжаем строить школы, хотя многие из них не загружены. А может быть, многим семьям не так важно, что их ребенок идет во вторую смену. Я ходил во вторую смену и не помню, чтобы страдал от этого. Возможно, есть другие приоритеты? Нужно просто получать обратную связь от населения и научиться реагировать на его запросы.

Кроме того, необходимо улучшить работу с отраслевыми стратегиями. У нас пока очень плохо обстоит дело с отраслевыми документами стратегического планирования. Владимир Николаевич Южаков и Елена Добролюбова недавно делали анализ отраслевых стратегий: лишь в одной угольной отрасли есть сопоставление выгод и издержек, в других отраслях такого нет и в помине. В госпрограммах такое сопоставление есть, но до документов более низкого порядка пока не дошло.

Спасибо, у меня все.

А. В. Клименко: Спасибо, слово Андрею Николаевичу.

А. Н. Клепач: добрый вечер, коллеги. У меня не развернутый доклад, я только выскажу некоторые соображения. Несмотря на действительно долгую историю разного рода программ, стратегических документов, вся эта деятельность скорее во многом вызывает разочарование, и хочется осмыслить, почему никакого целостного механизма стратегического управления и планирования так и не сложилось.

Даже если не использовать слово «планирование», многие, наверное, помнят, как в 2004–2005 гг. активно делались доклады по основным направлениям деятельности, о ее результатах: тогда пытались результаты сводить на уровне Правительства, и министерства о них отчитывались.

Специфика всех стратегий и программ, которые я знаю сегодня, состоит в том, что практически никто ни о каких результатах не отчитывается и ни с кого за выполнение не спрашивается. Есть определенный мониторинг и спрос за показатели нацпроектов, но за показатели госпрограмм на моей памяти ни раньше, ни сейчас ни спроса не было, ни даже внятного отчета не было о том, как они реализуются. Поэтому показатели госпрограмм сегодня – это, скорее, некоторый протокол намерений, ориентиры. Да, они сейчас включены в бюджет, при этом сохраняется традиция того, что параметры финансирования мало имеют отношения к содержанию мероприятий и к целевым показателям. Параметры финансирования правятся, бюджет балансируется, показатели живут своей жизнью, обычно они вообще не правятся. Мероприятия в нынешнем формате госпрограмм, поскольку все погружено в электронный бюджет, толком не видны и поэтому представляют собой некоторое дополнение к бюджетной росписи,

очень укрупненное. Что там реально делается, знает только само министерство или какие-то эксперты, компании. В этом плане вся деятельность по программам становится достаточно укрупненной и в этой связи мало-результативной. Это первое.

Второй момент, о котором хочу сказать. У нас огромное многообразие «сущностей»: у нас были ФЦП (их похоронили), были госпрограммы, у нас есть нацпроекты, в которые вошли госпрограммы и превратились в федеральные проекты. Четкой иерархии взаимодействия между ними нет. При этом все же существует отдельный мониторинг реализации нацпроектов. Кроме того, почти невозможно поменять какой-либо показатель, даже если все понимают, что он уже давно бессмысленный.

Произошло своего рода содержательное выхолащивание. Чем оно при этом заполняется? И, похоже, такое положение всех устраивает. Устраивает, как мне представляется, Минфин, потому что он сводит бюджет и показатели его мало интересуют. Устраивает ведомства. Раз нет полного финансирования – а его почти по всем программам в полной мере нет, то можно помимо всяких управленческих проблем на недофинансирование списать невыполнение показателей. Я не знаю ни одной программы, которая бы полностью финансировалась в соответствии с потребностями. У нас прежде, еще до электронного бюджета, на этапе старта госпрограмм всегда были пояснения, что если финансирование будет меньше, то показатели будут выполнены в меньшей степени, а некоторые мероприятия не будут проводиться. Сейчас такого рода пояснения вообще отсутствуют. Получается, что стратегии работают и программы работают. Но программы выхолощены, а стратегии нужны скорее самим министерствам и компаниям, чтобы им действительно как-то определиться, понять, что надо делать. Фактически государство их утверждает, по-моему, не сильно разбираясь с параметрами. К тому же у нас есть практика, когда часть стратегий утверждается указом Президента, а часть – Правительством. Почему одни так, а другие по-другому – понять невозможно. Стратегия искусственного интеллекта – поручением Президента, а госпрограмма развития науки и технологий утверждается Правительством. Такое переплетение, на мой взгляд, существенно сказывается на корректировке программ, на их обоснованности.

Есть еще один важный момент. Когда мы говорим даже не про программы или тот или иной инструмент, а вообще про планирование, то понимаем, что оно определяется не только результатом. Это механизм, предполагающий взаимодействие, принятие решений. Как Борис Савельевич отмечал, у нас амбициозность, креативность, содержательность упали, зато формальная сторона, контрольная, резко возросла. Правительство помимо программ, которые идут через министерства, запускало деятельность по программам компаний. Я не знаю, в Правительстве кто-то анализирует, выполняются они или нет? Года четыре назад их пачками утверждали. В них есть ключевые показатели эффективности (далее – КПЭ или KPI). О них спрашивают, они влияют на премии, однако что-то поправить в КПЭ практически невозможно, хотя они принимались до введения санк-

ций и до COVID-19. Все понимают, что они нереалистичны, а это – управляющие параметры, которые напрямую влияют на оплату менеджмента и руководства компаний. И получается, что непонятно, где «прянник», при наличии «дубинки» – КПЭ, имеющих весьма относительную, если не сильно оторванную, связь с самими программами и стратегиями, которыми руководствуются компании.

Я не согласен, что цели не пересматриваются. На уровне компаний и министерств, особенно компаний, госкомпаний, пересмотр целевых установок идет практически перманентно. В связи с новыми условиями меняются и мероприятия, и параметры. Другое дело, что утвердить это почти невозможно, и в КПЭ это невозможно поправить. А так все понимают, что жизнь изменилась, и на уровне рабочих документов все это есть, только Правительство не согласовывает. Поэтому наши документы, кроме бюджета, из прошлой жизни, а реальная жизнь и реальные документы, по которым пытаются принимать решения компании, да и министерства, сильно изменены.

Я не говорю еще про то, что у нас общенациональной стратегии, как положено по закону, нет в принципе. Правительство пыталось ее выработать в 2020 г., но вместо фронтальной стратегии подготовило 42 инициативы. Причем если в 2019 г. принимали решение о переносе сроков подготовки общенациональной стратегии, то сейчас это просто опущено – и решения нет, и стратегии нет. Можно, конечно, без этого жить. Более того, отдельные ведомства принимают стратегии, достаточно системообразующие, взять, к примеру, стратегию топливно-энергетического комплекса, принятую в 2020 г. (сейчас ее обновляют). Так же и по другим отраслям. Но все они мало связаны между собой. И мне кажется, что пришло время переосмыслиния.

Можно говорить, что сейчас в эпоху турбулентности, неопределенности планировать и создавать стратегии очень сложно. Но и в России, и в свое время в других странах – в Германии, в США – в военное время или во время больших потрясений все равно действовали определенные программы и принимались долгосрочные решения (во всяком случае, на несколько лет). Собственно говоря, и у нас приняты госпрограммы на три года, которые привязаны к бюджету, хотя многие решения (и все это прекрасно понимают) требуют десятилетнего периода и более.

Однако на десять лет у нас решений нет почти ни по одному вопросу – ни в авиации, ни в космосе. И хотя есть соответствующие документы, но все знают, что финансирование каждый год сильно правится. Что-либо планировать и определять стратегически довольно сложно, потому что такого рода планирование просто не является приоритетом нашей системы управления, где оно имеет краткосрочный характер и чисто ситуационный. Но при этом определенные рамки, намерения, стратегические установки существуют, и они более или менее реализуются, хотя тоже с существенными правками, но это неизбежно. Все остальное, по сути дела, такого обязующего характера не носит или носит условно обязующий характер.

Необходимо осмыслить систему управления, при этом вряд ли имеет смысл пересматривать все стратегии. От обновления этих документов ничего не поменяется. Изменить нужно саму систему управления таким образом, чтобы в ней действительно присутствовало стратегическое начало, а также оценка результатов и ответственность за их выполнение. Спасибо, у меня все.

Л. И. Якобсон: я не могу не задать все тот же вопрос. Осмыслить, конечно, надо, постараться придать системе управления стратегический характер, насколько возможно, надо. Но что следует сделать немедленно, здесь и сейчас? Имею в виду нечто первоочередное, что, наверное, не решит всех проблем, но обеспечит ощутимый сдвиг, необходимый в нынешней ситуации.

А. Н. Клепач: во-первых, я считаю, нужно реализовать решение Правительства, да и требование закона, и начать создавать общенациональную стратегию развития, чтобы в 2024 г. она у страны была. Во-вторых, следует определить несколько приоритетных стратегий и программ, которые должны быть обновлены, и сосредоточить все внимание на них. У нас есть стратегия научно-технологического развития.³ Если кто помнит, ее принимали в 2016 г. На следующий год должны были принять ее второй этап – план реализации. Этого не было сделано. Сейчас у нас есть новое поручение – подготовить концепцию технологического развития. Может, вместо разных концепций действительно продумать и определиться со стратегией и ее реализацией? То же и с уже принятыми госпрограммами (я имею в виду Государственную программу развития науки и технологии⁴), которые имеют мало отношения к принятой тогда стратегии. Поэтому я бы выделил несколько стратегических направлений, таких как научно-технологическое развитие, топливно-энергетический комплекс (там получше это сделано), и действительно организовал бы уточнение документов, и систему управления ими. Главное – это система управления существующими, уже принятыми программами и стратегиями, а не какая-то новая нормативно-правовая база.

А. В. Клименко: Александр Витальевич довольно подробно изучал отечественный и зарубежный опыт управления по результатам и планирования. Предоставим ему слово.

А. В. Ларионов: мне кажется, по результатам того, что мы сегодня обсудили, можно выделить несколько ключевых проблем. Первая заключается в том, что наши документы стратегического планирования, очевидно, имеют проблему с сопряженностью. Если мы посмотрим общее количество документов стратегического планирования, их уровни – федераль-

³ Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 1 декабря 2016 г. N 642). URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201612010007.pdf>.

⁴ Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 N 377 (ред. от 22.10.2021) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322380/bdc66874425f045bcd3468e5d992818280fae98f/#dst9854.

ный, региональный, муниципальный, мы понимаем, что количество документов – огромно, и, как следствие, у них есть проблема в уровне взаимосвязи, сопряженности по ключевым параметрам.

Отвечая на вопрос Льва Ильича: «Что делать?», я бы, во-первых, отменил муниципальное стратегическое планирование, мне на этом уровне стратегическое планирование не кажется целесообразным. И это позволило бы сэкономить ресурсы, необходимые для реализации стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях.

Во-вторых, если говорить по поводу управления рисками в сфере стратегического планирования, я думаю, что с учетом международной практики помимо управления рисками целесообразно рассматривать вопрос управления непрерывностью. Последнее особенно актуально с учетом текущего состояния внешнеэкономического взаимодействия. Да, мы можем управлять неопределенностью и осуществлять управление рисками, но при этом, в случае возникновения кризисных ситуаций, нам надо обеспечить такое состояние внутренних процессов, хозяйственных связей, которое необходимо для непрерывности функционирования страны и тех направлений, где осуществляется стратегическое планирование.

К примеру, мы все с вами столкнулись с ситуацией пандемии COVID-19: глобальный кризис, реализация риска. Возникает вопрос, что нужно сделать, чтобы система продолжала функционировать даже в период пандемии, чтобы мы могли достигать тех минимальных целей по системе здравоохранения, которые мы перед собой ставили?

Мы здесь говорили о том, что у нас есть система стратегического планирования в долгосрочном, среднесрочном и краткосрочном периоде. Я бы предложил модернизировать систему стратегического планирования за счет выделения особенностей ее реализации в различные периоды, включая период устойчивого развития, период предкризисного состояния (когда мы понимаем, что кризис наступает, и что нам надо сделать в рамках стратегического планирования с целью перехода в состояние непрерывности функционирования системы), период кризиса и посткризисный период. И здесь, мне кажется, наиболее актуальным вопросом является развитие оперативных практик планирования, т.е. внедрение не только стратегических индикаторов и ежегодных показателей, но и установка краткосрочных оперативных показателей в сфере безопасности, мониторинг которых позволил бы нам определять дальнейшие тренды развития. Данные оперативные показатели могут собираться на еженедельной, ежемесячной основе. Это те практические предложения, которые я бы хотел высказать.

Л. И. Якобсон: так сложилось, что фокусом нашего обсуждения стало не только управление по результатам, но и стратегическое планирование. Эти темы не тождественны друг другу, но в существенной мере пересекаются. Причем пересекаются в том, что сейчас требует максимального внимания. В нынешних обстоятельствах не избежать переосмысливания проблем экономической и социальной стратегии. Об этом, в частности, Андрей Николаевич говорил. А переосмысливать надо с реальной по-

зиции, с ориентацией на конкретные цели, достижение необходимых результатов. Все это декларировалось и раньше. Но сегодня было приведено немало свидетельств того, что реалии далеко не во всем соответствуют декларациям. Было названо множество бед нашего стратегического планирования. Назывались и достижения, но о бедах говорилось больше. Это не вполне справедливо, но, пожалуй, правильно. Почивать на лаврах – дело вообще не стоящее, а сейчас совсем неприемлемое.

Не стану продолжать перечень проблем, а задам вопрос: почему они возникают? Проблемы эти не сегодня открылись, но почему они не изживаются? В поисках ответа имеет смысл вспомнить, что «если звезды зажигают, значит, это кому-нибудь нужно». Очень часто нужны не сами проблемы (они редко кому нравятся), а то, что к ним приводит. Разные группы желают разного, причем в каждом случае желания сами по себе не вредные. Но сочетание усилий по их реализации приводит к результатам, которые не нравятся никому. Некоторое время назад я попытался ответить на вопрос, кому и зачем нужно стратегическое планирование. К сожалению, не довел дело до конца, отвлекли другие обязанности. Но то продвижение, которое удалось сделать, показало, что налицо расхождение интересов ключевых стейкхолдеров стратегического планирования, причем расхождение толком не отрефлексированное, не проговоренное. В таких условиях трудно находить разумный и устойчивый баланс интересов, с позиций которого можно было бы последовательно совершенствовать практику планирования. Не стану сейчас эту мысль развивать, надеюсь вернуться к теме.

Теперь немного об управлении по результатам. Понятно, что не все, что относится к стратегическому планированию, суть управление по результатам, и не все, что относится к управлению по результатам, суть стратегическое планирование. Я не устаю повторять с тех пор, когда у нас появились выражения «управление по результатам» и «бюджетирование по результатам», что это неверный перевод. Причем ошибка не случайная, а связанная с нашими интенциями, можно даже сказать, с иллюзиями. Идея, обозначаемая словами «управление по результатам», как известно, импортная. И, подобно некоторым другим импортированным идеям, она у нас доведена до крайности.

Участники сегодняшнего обсуждения знают, что речь идет о *performance management and budgeting* (англ.). *Performance* – не результат, а «исполнение», качество работы. Если перевести буквально, вне контекста, получится, что другого управления в общем-то и не бывает. Более того, вроде бы самым органичным для *performance management* оказывается обилие точно исполняемых поручений.

В каком же контексте тема *performance management and budgeting* появилась за рубежом? Напомню то, что не является секретом для участников обсуждения и, наверное, для многих читателей. К концу XX в. во многих западных странах задачи государства очень заметно расширились и усложнились. Традиционные бюрократические методы решения этих задач становились слишком дорогостоящими, громоздкими и неэффективными.

Возникло стремление сокращать зоны непосредственного бюрократического контроля, искать разумный баланс между тем, во что надо напрямую вмешиваться, и тем, что может быть пространством для инициативы. Именно в этом контексте появилась идея *KPI* (*key performance indicator*). К ней *performance management* отнюдь не сводится, но именно с ней более всего ассоциируется. С течением времени (на самом деле довольно скоро) стало понятно, что *KPI* – не панацея. Во-первых, они практически никогда не выражают цели вполне безупречно, а во-вторых, исполнители едва ли не в каждом случае способны использовать «зазоры» между целями и *KPI* в своих интересах. Последний пункт хорошо иллюстрирует то, о чем сегодня говорил Андрей Борисович. Отсюда потребность использовать *KPI* не изолированно, а в составе специально конструируемых управленических механизмов, а также необходимость время от времени менять эти показатели. Ну и само собой разумеется, разумные *KPI* не всегда отражают даже непосредственные результаты (*outputs*), не говоря уже о конечных результатах (*outcomes*). Иногда они относятся скорее к средствам достижения результатов, чем к ним самим.

Те, кто принесли идеи *performance management and budgeting* к нам, в общем-то это знали. Но, по-видимому, из лучших побуждений постарались использовать эти идеи, чтобы помочь сконцентрировать ресурсы и усилия на достижении того, что считали конечными целями. Давайте вспомним, что происходило это в период, когда крайне актуальным было противостояние тенденции непрозрачного раздергивания общественных ресурсов в интересах множества сугубо частных интересов. На этом фоне *KPI* с их прозрачностью были очень привлекательны. Они действительно сыграли и продолжают играть полезную роль. Однако никуда не уйти от двух проблем. Об одной я упоминал в связи со стратегическим планированием, но она имеет место едва ли не везде, где применяются *KPI*. Это проблема поиска реальных балансов интересов. Сами-то *KPI* прозрачны, но прозрачно ли то, что стоит за ними?

Вторая проблема относится к своего рода технике *performance management and budgeting*. Я говорил о том, что *KPI* нельзя абсолютизировать, надо расшифровывать контексты, контролировать реакции на индикаторы и своевременно их менять. Мы к этому пока не привыкли. Более того, возникла странноватая тенденция. Когда-то в советское время существовал примерно такой подход: «Есть проблема – надо создать орган, который будет за нее отвечать». Теперь привычной стала логика: «Есть проблема – надо придумать *KPI* и с кого-нибудь за них спрашивать». Я, конечно, утрирую, но верно, что в немалой степени потеряно то, что было в исходном замысле *performance management*. Имею в виду ограничение вмешательства необходимым минимумом. Кажется, что ключевой момент – это установление *KPI*, и чем больше, тем лучше. Вместо ограничения бюрократического контроля получаем его умножение. Вместо большей сбалансированности – плодим ресурсно не подкрепленные задания. При этом у исполнителей нет права на ошибку, о чем говорил Андрей Борисович.

Когда у нас нынешний Бюджетный кодекс появился? Конечно, принимались многие поправки, но в основе он отражает реакцию на ситуацию 1990-х гг. Крайней слабости бюджетной политики и расхищению бюджета противопоставили предельную зажатость исполнителей. Едва ли не любая инициатива чревата наказанием вплоть до уголовного. А где нет инициативы, нет и не может быть эффективности. Мы запрограммировали отсутствие эффективности в государственном хозяйстве и пытаемся лечить его введением множества *KPI*.

Я поддался общему настроению и заговорил о том, чего у нас нет. Давайте все-таки поговорим и о том, чему научились. Как бы то ни было, возник механизм программ и проектов. Мы не удовлетворены тем, как это работает, но основа-то создана. Еще я бы поддержал то, что здесь было сказано о непрерывности. Думаю, что в нынешней ситуации необходимо уделять в стратегическом планировании не меньшее внимание устойчивости, чем развитию. Мы привычно фокусируемся не просто на *KPI*, а на том, чтобы их значения росли. Имею в виду индикаторы всего привлекательного. Мы думаем, что достигнутое ранее никуда не денется. Между тем на все не хватает ресурсов, да и управляемого потенциала. Зачастую приобретения сопровождались потерями. В результате возникали разного рода взаимные несоответствия компонентов социального и экономического благополучия. Ну а теперь устойчивость становится приоритетом, тогда как существующие технологии стратегического планирования для этого не слишком приспособлены.

Мое выступление получилось более продолжительным, чем я предполагал. Объяснением, хотя и не оправданием, служит желание отреагировать на многое из того, что сегодня прозвучало. На мой взгляд, состоялся исключительно интересный разговор, за который хочу всех поблагодарить от имени редколлегии журнала.

А. В. Клименко: спасибо, Лев Ильич. Может быть, кто-то хочет добавить? Если нет, то давайте на этом сегодня остановимся. Пусть материал, который мы подготовим на основе сегодняшнего круглого стола, будет отправной точкой для дальнейшей дискуссии на эту довольно актуальную тему. Всех благодарю за участие. До следующих встреч!