Ю.Н. де Кутар, Д.С.Шмерлинг

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ: ОТ УЧЕТА ЦЕННОСТЕЙ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА К ЦЕЛЕВОМУ ПЛАНИРОВАНИЮ[1]

[1] В 2006 г. данная работа получила диплом Всероссийского конкурса интеллектуальных проектов, проведенного Общественной Палатой РФ.

В настоящее время одной из наиболее обсуждаемых тем является процесс разработки и реализации сформулированных Президентом приоритетных национальных проектов. Дебаты ведутся относительно самых различных их аспектов, и это неудивительно, поскольку *результаты соответствующих усилий государства должны затронуть все российское общество, существенным образом повлиять на развитие страны и качество жизни граждан*.

В экспертном сообществе активно ведется обсуждение сути национальных проектов, предшествующего опыта страны в данной области, выбора приоритетов. С той же степенью дискуссионности идет разработка различных сопутствующих плановых документов. На многочисленных круглых столах, конференциях и семинарах, посвященных приоритетным национальным проектам (ПНП), высказываются разнообразные критические замечания относительно различных аспектов их планирования и осуществления.

В числе подвергшихся наибольшей критике аспектов ПНП можно назвать *несоответствие степени привлечения общества* к определению приоритетов, планированию и реализации проектов — и использованию в их общем названии претенциозного термина «национальный»[2].

[2] См., например, отчет о семинаре «Полития» от 30.03.06 «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» http://www.politeia.ru/seminar.php?2006-03-30 .

Национальный проект — это прежде всего план. Однако *«плановая» составляющая приоритетных национальных проектов не доносится до населения*. Вполне вероятно, что на самом деле проекты осуществляются в рамках программно-целевого подхода, но это остается неизвестным общественности.

Данная проблема гораздо глубже, чем кажется на первый взгляд. Связана она, с одной стороны, с отсутствием у российской власти (как наследницы власти советской) опыта привлечения населения к определению приоритетов развития страны, отсутствием методики интеграции предпочтений общества в систему целей различных государственных реформ, программ и пр. Кроме того, до сих пор не достигнуто понимание недостаточности технологий программно-целевого или стратегического планирования на уровне государства. Преобразования,

по определению затрагивающие все слои российского общества, требуют применения *политического планирования*, *масштабного и долгосрочного, включающего помимо стандартных элементов политические составляющие*[3]. С другой стороны, проблема в отсутствии у самого общества традиции и навыка участия в определении пути развития государства, в невыявленности ценностей общества и мифологизированностью представлений о его предпочтениях. Ситуация усугубляется значительной разобщенностью населения России, культурной и ценностной дистанцией между различными социальными группами, с чем связана серьезнейшая идеологическая и методологическая проблема: с каким весом учитывать предпочтения различных групп? Кроме того, не отработано привлечение экспертов, представляющих различные научные школы.

[3] Бенвенисте Г. Овладение политикой планирования, создание реально выполняемых планов и политики, которая ведет к переменам. — М., 1993. С. 127.

Приоритетные национальные проекты: предпосылки создания и первые уроки

Опросы общественного мнения показывают, что население скептически оценивает перспективы реальных изменений качества жизни в лучшую сторону в результате реализации ПНП.

По мнению 44% россиян, «национальные проекты» — это новое название для обычных программ решения социальных проблем. Заявленный Президентом России «новый курс» на приоритетное развитие социальной сферы не изменит ситуацию в стране, считают 48% россиян. На значительное повышение благосостояния граждан России надеются 31%; а 9% полагают, что снижение уровня жизни населения страны продолжится. По сравнению с сентябрём 2005 г. с 38 до 48% возросло число тех, кто изменений не ожидает, одновременно с 20 до 12% сократилась доля затруднившихся с оценками[4].

[5] ВЦИОМ. Пресс-выпуск № 381. — http://wciom.ru/novosti/press-vypuski/press-vypusk/single/2237.html

Кроме того, из информационных сообщений никак не складывается впечатление о масштабности, национальном охвате данных проектов. Как пишут «Ведомости», «что собираются делать и какие на это потратить деньги — известно. Неизвестно главное — какие мы хотим иметь в результате реализации приоритетных национальных проектов здравоохранение, образование, жилищное и сельское хозяйство»[5].

[5] Николаев И. Проекты Путина: Приоритетные? Национальные? // Ведомости. 17.11.2005. № 216 (1497).

На наш взгляд, перечисленные трудности в значительной степени были предопределены неотработанностью методики государственного политического планирования — как на уровне составления прогнозов и определения приоритетов, так и на уровне выстраивания конкретных мероприятий, направленных на достижение поставленных целей.

На семинаре «Полития» Фонда «Российский общественно-политический центр» начальник департамента сопровождения приоритетных национальных проектов Экспертного управления Президента РФ А.А.Слепнев, говоря о важности выстраивания эффективной системы планирования государственных программ, отметил:

«Говорят про пятый проект. Самое, может быть, важное — пятым проектом является создание во власти некоего прообраза системы целедостижения. Это и есть, вообще говоря, пятый проект — выстраивание

системы, нацеленной на достижение конкретной цели к конкретному сроку»[6].

Трудно не согласиться с такой точкой зрения, однако следует отметить, что *этапу целедостижения предшествует этап целеполагания*. На наш взгляд, необходимо выстраивать эффективную систему государственного политического планирования, начиная именно с этапа целеполагания. Это, в свою очередь, требует разработки методики стратегического планирования, адаптированной для целей национальных проектов.

С этой точки зрения весьма интересен анализ Инструкции по составлению Устава приоритетного национального проекта. Согласно данной Инструкции, Устав (или Паспорт) проекта должен включать следующие разделы:

— название ПНП;
— цели и задачи ПНП;
— перечень приоритетов ПНП;
— анализ рынка и основных потребностей целевых групп населения;
— краткое описание механизмов реализации ПНП;
— «SWOT-анализ» приоритетов;
— показатели эффективности и результативности ПНП;
— календарный план-график реализации ПНП;
— сценарии корректировки процесса реализации проекта в связи с возникновением рисковых ситуаций;
— механизмы контроля и мониторинга;
— организационная структура проекта;
— перечень финансовых предположений и допущений;
— источники финансирования;
— бюджет проекта.

Пожалуй, не вызывает вопросов лишь первый пункт данного списка. Например, непонятно, что в данном контексте означают приоритеты и чем они отличаются от целей и задач проекта. Не совсем ясно также, на основе чего определяются приоритеты (равно как и цели и задачи). Нигде не указывается хотя бы на то, что приоритеты проекта формулируются на базе результатов «анализа рынка и основных потребностей целевых групп населения» или SWOT-анализа.

Желание привнести экономическую логику в процедуру разработки ПНП привело к появлению термина «рынок», несколько выпадающего из контекста, а также к обязыванию субъектов планирования к применению SWOT-анализа. Хотелось бы подчеркнуть, что причины выбора именно данной методики неочевидны. С точки зрения целого ряда исследователей[7], техника SWOT представляет собой достаточно примитивный и весьма ограниченный в применении механизм анализа стратегических возможностей организации и характеристик ее окружения.

Также существенным недочетом является отсутствие требований, предъявляемых к критериям оценки эффективности и результатив-

[6] Отчет о семинаре «Полития» от 30.03.06 «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?» http://www.politeia.ru/seminar.php?2006-03-30.

[7] См., например, Johnson G., Scholes K., Fréry F. Stratégique. — Paris, 2002. P. 182—184; Stratégor. Politique générale de l'entreprise. — Paris, 1997. P. 337—350; Vallin P., Vanderpooten D. Aide à la décision : une approche par les cas. Ellipses. Paris, 2002. P. 127—130.

ности ПНП. В сложившейся ситуации это может привести к выдвижению таких параметров оценки, которым проводимая деятельность будет соответствовать, но которые не позволят сделать вывод о реальном эффекте реализации проекта, о его воздействии на качество жизни населения.

Некоторое недоумение вызывает и следующий пункт списка, согласно которому необходимо предлагать сценарии корректировки процесса реализации проекта в связи с возникновением рисковых ситуаций. Безусловно, включение элементов прогнозирования в планирование ПНП является важным моментом и вполне соответствует духу стратегического планирования. Однако здесь необходимо указание на конкретную технику прогнозирования и оценки рисков, а также составления сценариев «корректировки процесса реализации проектов». Как известно, таких техник существует несколько десятков[8], и, на наш взгляд, задачи государственного планирования требуют регламентации и определенной унификации процедуры прогнозирования и составления сценариев, что должно обеспечить сопоставимость планирования различных проектов и преемственность процессов управления ими.

[8] См., например: Reibnitz U. Scenario techniques / Ute von Reibnitz. — Hamburg; New York, 1998; Ost C. L'entreprise dans la conjoncture. Principe et méthodes d'une gestion conjoncturelle. — Bruxelles, 2000; Warren E.K. La planification à long terme dans les entreprises. — Puteaux, 1969.

Мы полагаем, что многих из указанных просчетов, равно как и непонимания деятельности государства в области ПНП, которым охвачены и эксперты, и население, можно было бы избежать — с помощью более прозрачной и отработанной системы планирования национальных проектов.

Специфика определения целей и показателей результативности национальных проектов состоит в том, что для эффективной их реализации важнейшую роль играет качество процедуры отбора, согласования и утверждения этих целей и показателей. Нам представляется необходимой регламентация таких процедур, обеспечивающая возможность широкого и публичного обсуждения всеми заинтересованными лицами, создающая условия для привлечения независимых экспертов, стимулирующая поиск эффективных решений[9].

[9] Подробнее см.: Сивашева Н.М., Головщинский К.И. Перспективные направления внедрения ведомственного целевого программирования на федеральном уровне // Франко-российский журнал по государственной реформе. Осень 2005.

Наконец, как отметил Г.Б.Клейнер, выступая на семинаре «Полития», «национальный проект — это не просто федеральная программа, это идея. За каждым проектом стоит идея, и проект складывается из мероприятий, эту идею реализующих. Национальным проект может стать только тогда, когда заданные цели разделяются всеми, а его реализация затрагивает буквально каждого человека». Подобная ситуация может возникнуть только тогда, когда поставленные цели выводятся из ценностей населения, соответствуют им.

Ценности населения и модернизация России

Зачастую в современной литературе роль ценностей в модернизации, в социально-экономическом развитии квалифицируется как «инерционный», «тормозящий « фактор. Такая традиция характерна, с одной стороны, для либеральной экономической школы, в которой не вписывающиеся в рыночные понятия регуляторы поведения (экономи-

ческого прежде всего) рассматриваются в лучшем случае как «досадная необходимость», в худшем — просто как помеха для «невидимой руки» рынка. С другой стороны, подобный подход связан и со ставшими классическими исследованиями национальных типов политических культур, чья «традиционность» («патриархальность», «парохиальность») затрудняет процессы модернизации и искажает функционирование импортированных западных политических и социальных институтов.

Что касается принципиально иного подхода к проблеме связи модернизации и ценностей, уходящего корнями в славянофильство, то точка зрения, согласно которой «реформы надо проводить так, чтобы учесть особенности культуры, национальные ценности», вызывает у многих авторов сомнения: смогут ли такие реформы обеспечить процветание России и поставить ее в ряд наиболее развитых стран?

Восприятие ценностей населения как отрицательного фактора, тормозящего прогресс, ставит под вопрос легитимность действий государства. Если не ценность делает некий объект благом, то что? Именно ценность определяет благо, в этом состоит ее основная функция.

Отметим, что желаемое состояние системы (экономики, например) так или иначе задано ценностной системой лица (или лиц), принимающего решения. На это указывают многие авторы; особенно часто к данной теме обращаются исследователи в области стратегического менеджмента[10]. В случае, если мы принципиально не предпринимаем попыток учесть ценности населения в государственном политическом планировании, результатом может стать лишь имплицитный учет ценностей узкого слоя политической элиты. Оправдание такой ситуации неразвитостью ценностных систем населения может восприниматься исключительно как попытка поставить действия и интересы политической элиты вне общественного контроля.

[10] См., например, Mintzberg H. Grandeur et décadence de la planification stratégique. — Paris, 1994. P. 77; Guth, William D. and Renato Taiguri. Personal Values and Corporate Strategy. // Harvard Business Review, XLIII (September — October, 1965).

Таким образом, с нашей точки зрения, *социально-экономическое развитие России невозможно без учета ценностей населения* — в планировании государственных действий, направленных на определение приоритетов этого развития и их реализацию.

Конечно, само понятие ценностей весьма неоднозначно и вызывает многочисленные дискуссии. Тем не менее требуется создание методологии, позволяющей выявить наиболее значимые в контексте планирования ценности и построить их иерархию безотносительно описанных в специальной литературе типологий, основанных не на изучении вклада той или иной ценности, а на целых ценностных комплексах, характеризующих некоторую политическую, экономическую или другую систему. Именно такой задачей, требующей «индивидуального подхода», является проблема создания методики планирования национальных проектов на основе ценностей российского общества.

В рамках данной задачи весьма продуктивным представляется подход к анализу ценностей российского общества, предложенный Н.И.Лапиным, определившим ценность как «обобщенные цели и средства их достижения, выполняющие роль фундаментальных норм»[11].

[11] Лапин Н.И. Как чувствуют себя, к чему стремятся граждане России // Мир России. 2003. № 4. С. 140.

Необходимый для данного вида политического планирования «портрет» общества, отражающий иерархию ценностей, назовем «ценностным профилем». Отметим, что крайне важно выстроить иерархию не по принципу «глобальности» ценностей, а по принципу их значимости для российского общества. Для всех выделенных ценностей должен быть характерен одинаковый уровень обобщения, что само по себе является труднодостижимым, поскольку мы склонны рассматривать как более общую ту ценность, которую считаем наиболее важной.

Методы политического планирования в последние годы становятся все более значимыми компонентами научно обоснованного комплекса поддержки принятия решений, так как позволяют, с одной стороны, выявлять желательные для актора события, с другой стороны, разрабатывать серию мероприятий различного уровня, следствием которых и становится возникновение желаемой ситуации.

Для анализа подобных систем разработаны специальные экспертно-математические технологии[12]. Они включают в себя общую (математическую) модель иерархии; методические приемы и способы построения такой модели применительно к конкретной системе, предполагающие активное привлечение экспертов и лиц, принимающих решения (ЛПР), с целью получения от них необходимых сведений о системе; методы получения экспертной информации (включая прогнозную) о «входных» параметрах модели; математические методы обработки этой информации с целью получения информации как «внутрисистемной» (о всех параметрах модели), так и «выходных» (используемых для построения прогноза развития системы и выработки рекомендаций по эффективному управлению ею).

[12] См.: ГОСТ 23554.2-81. Экспертные методы оценки качества промышленной продукции.

Одним из наиболее разработанных и распространенных подходов к исследованию сложных многоуровневых систем является *метод анализа иерархий*, созданный американским исследователем Т.Саати и его сотрудниками, а затем развитый с участием ряда ученых и специалистов[13]. Он успешно применяется при решении управленческих задач в самых различных областях человеческой деятельности, и сфера его приложений постоянно расширяется[14].

[13] См.: Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. — М., 1993; Саати Т., Кернс К. Аналитическое планирование. Организация систем. — М., 1991.

[14] Forman T.Y., Gass S.I. The analytic hierarchy process — an exposition. Operations Research // 2001. — Vol. 49. P. 469—486.

Метод МСМ является одним из способов моделирования многокритериальных неструктурированных задач, задач с неполной, неточной информацией. Такие задачи часто встречаются в экономике, науке управления, социальных науках, теории планирования, теории распределения ресурсов, задачах «стоимость-эффективность». Экономические теории в настоящее время тесно связаны со своими единицами измерения, однако возникают проблемы, связанные с политическими и социальными величинами, которые не имеют экономических эквивалентов. *МСМ отражает естественный ход человеческого мышления.* Сталкиваясь со множеством элементов, описывающих сложную ситуацию, разум человека объединяет их в группы в соответствии с распределением некоторых свойств между элементами. МСМ обеспечивает с помощью простых правил анализ сложных проблем во всем их разнообразии

и приводит решению, максимально приближенному к оптимальному. К тому же применение метода позволяет включать в иерархию все имеющиеся у исследователя по данной проблеме данные и знания. Метод также позволяет группе людей взаимодействовать по интересующей их проблеме, модифицировать свои суждения и в результате интегрировать их в суждение групповое.

Метод МСМ состоит в декомпозиции проблемы на все более простые составляющие части и дальнейшей обработке последовательности суждений лица, принимающего решения. В результате может быть выражена относительная степень взаимодействия элементов иерархии. Эти суждения затем выражаются численно. МСМ включает процедуры получения приоритетности критериев и нахождения альтернативных решений.

Особенностью метода МСМ является то, что он позволяет сравнивать даже несопоставимые величины — через их влияние на некоторую характеристику системы. Метод допускает различия во мнениях, учитывает конфликтные ситуации, как это и бывает в реальном мире.

В иерархической структуре любой задачи каждый уровень иерархии имеет определенный смысл и название. Первый уровень называется фокусом и определяет суть проблемы. За фокусом следует уровень наиболее важных критериев. Каждый из критериев может разделяться на субкритерии. За субкритериями следует уровень альтернатив, число которых может быть довольно большим. В некоторые иерархии может быть включен уровень действующих сил или акторов, который расположен ниже уровня общих критериев. Уровень определяет, какой из акторов наибольшим образом воздействует на исход. За этим уровнем для каждого актора следует уровень целей акторов, далее уровень политик акторов и уровень альтернативных исходов, стратегических сценариев.

Решение проблемы есть процесс поэтапного установления приоритетов. В результате может быть выражена относительная степень (интенсивность) взаимодействия элементов в иерархии. Эти суждения выражаются затем численно.

На наш взгляд, применение кратко описанного выше метода планирования позволяет одновременно решать и политическую задачу учета ценностей населения в государственном управлении, и методологическую задачу выработки приоритетов и целей планирования.

Поскольку усилия государства в области ПНП направлены на повышение качества жизни граждан, а оно, в свою очередь, означает необходимость социально-экономического развития России, то в фокусе иерархии приоритетов политического планирования на основе ценностей населения мы предлагаем поместить именно социально-экономическое развитие страны. Очевидно, что это развитие осуществляется в результате деятельности различных групп населения (включая и представителей политической и бизнес-элит). Соответственно, на следующем уровне нам необходимо сопоставить влияние различных групп на-

селения на фокус. Выделение этих групп является само по себе весьма сложной задачей, требующей привлечения экспертов из различных областей знания: политической, социальной, экономической, культурологической и пр.

Затем следует, вероятно, наиболее сложный уровень иерархии: ценности населения, которые необходимо будет сравнивать по значимости для различных групп населения.

На нижнем уровне следует разместить альтернативные стратегические цели политического планирования, которые будут сопоставлены по соответствию ценностям населения.

Таким образом, в итоге мы получим данные о влиянии различных групп населения на социально-экономическое развитие России, сведения о наиболее значимых для них ценностях, которые будут взвешены по вкладу соответствующих социальных групп, и, наконец, соответствие различных стратегических целей и их приоритетность с точки зрения реализации важнейших для социально-экономического развития России ценностей населения. Подобная работа требует значительных организационных, временных, экспертных и других ресурсов. Тем не менее, с целью опробования предлагаемой методики, а также оценки (в первом приближении) правдоподобности гипотезы о слабом соответствии реализуемых ПНП ценностям населения, авторами была предпринята попытка построения упрощенной иерархии процесса выработки приоритетов политического государственного планирования на основе ценностей населения.

На основе полученной (в первом приближении) иерархической модели была составлена анкета, включающая парные сравнения по различным уровням, которая была отдана для заполнения экспертам. Отметим, что для проверки правдоподобности выдвинутой нами ранее гипотезы на уровне национальных проектов был добавлен элемент «Другое». В том случае, если эксперт присвоит высокие веса данному элементу в сравнениях с иными элементами, то можно будет сделать вывод о высокой вероятности того, что в настоящий момент ПНП в недостаточно высокой степени реализуют ценности населения.

Проведенные таким образом пилотные расчеты дают основания для первого опыта интерпретации полученных данных.

Прежде всего, как показало экспертное исследование, определяющее влияние на социально-экономическое развитие России оказывают две группы населения: госслужащие и собственники (0,77), причем большим влиянием обладают госслужащие. Это означает, что государственное управление, не учитывающее ценности данных групп населения, не будет способно создать достаточную мотивацию для эффективного внедрения национальных проектов, более того, встретит сопротивление со стороны представителей данных групп. Данный вывод согласуется с замечанием одного из экспертов, который указал, что на-

циональные проекты «буксуют» прежде всего потому, что у чиновников отсутствует мотивация для их реализации.

Отметим, что наиболее значимые ценности выделенных групп населения, по мнению экспертов, достаточно близки (хотя отчасти это связано, безусловно, с общей огрубленностью выделения групп населения и сложностью оценки их ценностного профиля). Выпадает лишь ценностный профиль группы «Лица свободных профессий» (впрочем, с точки зрения экспертов, наименее значимой для социально-экономического развития России). В целом наиболее значимыми ценностями оказываются Благополучие (0,577) и Власть (0,19), менее значима Семья (0,053), хотя она и оказывается на третьем месте по значимости. Набор наиболее значимых ценностей довольно узок, что позволяет сделать вывод о достаточно высокой вероятности возможности учета основных ценностей населения при планировании ПНП.

Однако основным назначением данного исследования была проверка степени реализации национальными проектами основных ценностей населения. В соответствии с результатами исследования, наиболее реализованными оказываются ценности Семьи (0,64) и Патриотизма (0,52). Остальные ценности реализуются проектами менее чем наполовину. Иерархия существующих ПНП по реализации важнейших для социально-экономического развития России ценностей такова:

1. Проект в области здравоохранения (0,15),
2. В области жилищного строительства (0,12),
3. Образования (0,07),
4. Сельского хозяйства (0,02).

Однако наибольший вес (0,65) получил элемент «другое», что означает нереализованность важнейших ценностей действующими национальными проектами.

Подводя итоги данного исследования, мы можем сделать ряд выводов относительно современного состояния системы государственного политического планирования на федеральном уровне, а также относительно перспектив внедрения новых техник выработки приоритетов планирования на основе учета ценностей населения.

Прежде всего следует отметить, что на настоящий момент отсутствует регламентация и формализация процесса выработки приоритетов национальных проектов, равно как и других видов государственных программ федерального уровня.

Справедливой критике также подвергается недостаточно широкое привлечение гражданского общества к процессу постановки стратегических целей, а также весьма ограниченное использование независимой экспертизы.

Данная ситуация приводит к слабой информированности населения относительно сути национальных проектов (несмотря на все уси-

лия организаторов информационной кампании), а также, как свидетельствуют опросы общественного мнения, к скептицизму россиян в отношении вероятности повышения качества жизни в результате реализации ПНП.

На наш взгляд, эффективность планирования ПНП была бы значительно повышена внедрением прозрачных и регламентированных методов выработки приоритетов и формулировки целей на основе ценностей населения и с привлечением широкого круга независимых экспертов. Никакие проводимые сверху изменения не будут «приживаться на национальной почве», если:

— они не соответствуют ценностям социальных групп, затрагиваемых изменениями,
— данные социальные группы не осознают, что проводимые изменения соответствуют их ценностям.

Но ситуацию еще не поздно исправить.