



**ДОБРОМЕЛОВ
ГРИГОРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ**

управляющий партнер KGD group

РЕЙТИНГИ И ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕШЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАДАЧ: «МЕТОД ЧЕРЧЕСОВА» ПРОТИВ «ИДЕОЛОГИИ КАРПИНА»

После завершившегося в июле Чемпионата Европы по футболу главный тренер сборной России Станислав Черчесов на вопрос о причинах невыхода из группы и несоответствия кондиций игроков уровню турнира ответил: «В группе (на групповом этапе) сборная России пробежала вторая после Чехии. Это то, что касается пробега. Что касается вообще, рекорд Чемпионата Европы в группе — сборная России пробежала в одном матче против Финляндии: 1 1 9+¹». А по данным статистики InStat нападающий Артем Дзюба стал лидером Чемпионата Европы по общему количеству воздушных единоборств и по выигранным верховым дуэлям.

Да, в футболе и во многих других игровых видах спорта в последние годы большое развитие получили различные статистические системы анализа действия игроков. Современные технологии позволяют фиксировать десятки параметров в течение матчей, а по их окончании составляются рейтинги по тем или иным показателям. Но никому (кроме, видимо, бывшего тренера футбольной сборной России) не приходит в голову, что результаты спортивных состязаний можно было бы устанавливать по результатам статистического анализа. Зачастую итог игры оказывается прямо противоположным этой самой статистике.

¹ «Мы не в песочнице играем, люблю я эту игрушку или нет». Черчесов — дословно // Чемпионат. URL: <https://www.championat.com/football/article-4392515-polnaya-press-konferenciya-glavnogo-trenera-sbornoj-rossii-stanislava-cherchesova-stenogramma.html>.

В государственной же системе до последнего времени эффективность решения государственных задач оценивали в основном по черчесовской формуле «кто больше пробежал», то есть кто и насколько своевременно освоил бюджетные средства. А большинство показателей национальных проектов и государственных программ сводились к «статистике Дзюбы» — количеству построенных объектов, охваченных мероприятиями граждан, процентам прироста экономических показателей.

При этом о главных бенефициарах всех государственных инициатив, то есть гражданах, вспоминали исключительно в ракурсе политическом — по известной формуле «электорат — это одноразовый народ». Социологические исследования использовались для измерения разного рода рейтингов — уровня доверия государственным институтам, политикам, высшим должностным лицам регионов или информированности о тех или иных инициативах.

Безусловно, в последние несколько лет, а точнее после присоединения Крыма (где социологи сыграли заметную роль), Администрация Президента стала активнее использовать социологические исследования при принятии управленческих решений и оценке их эффектов. Но все темы в большей степени остаются в поле общественно-политическом, а не социально-экономическом, за которое отвечает Правительство России. Продолжая футбольные аналогии — это как если бы результат игры зависел от количества подписчиков того или иного футболиста в Instagram. У кого больше лайков, тот и победил.

Исполнительная ветвь власти до 2020 года практически не использовала социологические исследования для принятия управленческих решений и оценки результатов их реализации. По результатам анализа государственных закупок федеральных и региональных органов власти, проведенного KGD group в 2019 году, лишь 27% затрат на исследования (которые продолжают быть крайне непрозрачными и часто находятся внутри технических заданий на другие виды работ и услуг) касались тем социально-экономического характера или эффективности реализации программ и проектов. Остальные 73% шли на оценку политических предпочтений, межнациональной ситуации, угрозы терроризма и коррупции.

В 2019 году в ходе разработки системы мониторинга реализации национальных проектов, которую KGD group вела по заказу Счетной Палаты РФ, был выявлен устойчивый запрос на данные социологических исследований со стороны принимающих решения лиц и контролирующих органов. Участники стратегических сессий в федеральных округах отмечали, что без измерения запроса граждан на стадии планирования решений, а затем измерения результатов их реализации невозможно сделать государственную систему более эффективной.

Нельзя сказать, что национальные проекты до 2020 года полностью выпадали из поля зрения социологов. Например, Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) проводил измерение уровня информированности граждан о реализации нацпроектов и оценки их востребованности. В результате в рейтинге приоритетов граждан стабильно на первом месте оказывались понятные «Здравоохранение» и «Образование», а на последних — нужные бизнесу и самой государственной системе «Цифровая экономика» и «Международная кооперация и экспорт»².

Ситуация изменилась с приходом новой команды премьера Михаила Мишустина. Следуя лозунгу «за каждым решением надо видеть человека», аппарат Правительства России взял на вооружение многие из наработок по системе мониторинга, начал серьезную реформу системы принятия и оценки эффективности управленческих решений.

Сформулированные в Указе Президента России № 204 в 2018 году национальные цели развития были переформулированы, их количество уменьшилось почти вдвое, а сроки были продлены с 2024 года до 2030 года. К концу 2020 года был разработан Единый план по достижению национальных целей развития (Единый план 2030) и скорректированы национальные проекты, впервые включившие в себя такие элементы, как «общественно значимые результаты» (ОЗР) и показатели, направленные на их достижение. Введение понятия «общественно значимый результат», достижение которого связано с непосредственным улучшением уровня жизни граждан или среды для бизнеса, потребовало получения социологических данных о ходе реализации национальных проектов и программ.

Департамент проектной деятельности Правительства РФ, ВЦИОМ и АНО «Национальные приоритеты» (структуры, созданной Правительством России для «повышения осведомленности граждан о возможностях и результатах национальных проектов (программ)», одной из задач которой является создание и развитие механизмов публичной экспертизы, что дает представление об общественной оценке итогов их реализации), стали работать над системой маркеров эффективности и антиэффективности проектов на основе социологических исследований.

Реформы коснутся не только национальных проектов, но и государственных программ, о чем было объявлено в конце мая 2021 года. В частности, госпрограммы переориентированы на достижение национальных целей развития, установленных Указом Президента в июле 2020 года. Для каждой цели госпрограммы и ее структурных элементов будут сформированы показатели, отражающие конечные общественно значимые социально-экономические эффекты от реализации госпрограммы. А в госпрограммы будут включены показатели Единого плана по достижению национальных целей развития РФ.

² См., например, аналитический обзор «Национальные цели и «национальные проекты»» от 22.10.2020. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacjonalnye-czeli-i-nacjonalnye-proekty>.

Таким образом, от модели статистического учета процесса решения государственных задач система переходит к оценке эффективности через результат. По сути, взяв на вооружение идеологию нового главного тренера сборной России по футболу Валерия Карпина, который любит повторять, что оценка тренера и игроков болельщиками и СМИ зависит исключительно от результата. Есть победа — болельщики будут довольны и превозносить тренера, нет — обрушат волну критики. То же самое и с гражданами: видят они конкретные улучшения жизни от реализации мероприятий государственных программ и проектов, значит, вроде как государственные задачи решаются эффективно.

Но Карпин всегда развивает мысль, уточняя, что для самого тренера и клуба важно, как и за счет каких ресурсов получен результат. Одно дело, когда на трансферы футболистов были потрачены десятки миллионов долларов, а другое — когда выжат максимум из имеющихся ресурсов. Для тренера важно, как выполнили установку, насколько выросли технико-тактические показатели и т. д. То есть, по сути, новый тренер сборной декларирует комплексный подход: ресурсы на полученный результат — статистический и качественный.

Для государственной системы также важно оценивать эффективность исходя из трех параметров: затраченные управленческие и иные ресурсы, полученный количественный результат (данные статистики) и полученные качественные изменения жизни людей (социологические данные). Причем важно использовать не только опросы общественного мнения, но и весь спектр социологических инструментов: и глубинные интервью, онлайн/офлайн групповые фокусированные дискуссии и другие качественные методы сбора и анализа данных.

Пример использования модели оценки эффективности управленческих решений в государственной системе был продемонстрирован в исследовании KGD group «Оценка социальной и медицинской эффективности административных мер противодействия пандемии COVID-19 в субъектах Российской Федерации в первую волну заболевания». В рамках противодействия распространению заражения населения РФ коронавирусом SARS-CoV-2 в различных регионах России за период с середины марта по июнь 2020 года включительно предпринимались меры информационного воздействия и административных ограничений и стимулирования. Было принято более 1700 нормативных актов, вводящих те или иные ограничения, которые были декомпозированы и проанализированы. Как утверждалось, эти меры, связанные с «остановкой экономики» и серьезными ограничениями социальной активности граждан, прежде всего были ориентированы на уменьшение количества заболевших COVID-19 и смертности в результате заболевания («медицинский эффект»). При этом предполагалось, что население должно было:

а) с доверием относиться к официальной информации о пандемии и действиям властей по противодействию заражению;

б) предпринимать соответствующие меры индивидуальной защиты (самоизоляция, ношение масок, соблюдение физической дистанции при выходе из дома и т. п.);

в) без опасений воспринимать меры по остановке экономики и переходу на удаленную работу (и/или сокращение работы) и не иметь при этом материальных потерь.

То, как жители разных регионов откликнулись на обращения и меры властей и насколько их социальное поведение соответствовало целям предпринятых административных усилий, можно назвать «социальным эффектом» административных и информационных мер противодействия пандемии COVID-19. Декларации фиксировались по регулярным опросам Фонда «Общественное мнение»³.

Медицинская эффективность административных усилий определялась на основе официальной статистики заболеваемости и смертности, формируемой учреждениями Минздрава и Роспотребнадзора РФ (см. <https://стопкоронавирус.рф>).

В результате были сконструированы индексы по каждой из трех шкал: управленческой, статистической и социологической, — и получился рейтинг регионов в трехмерном пространстве⁴.

Рисунок 1. Конфигурация регионов в пространстве индексов медицинского и социального эффектов с категоризацией по индексу управленческих усилий



³ См.: Проект коронаФОМ. URL: <https://covid19.fom.ru>.

⁴ Власть, общество и вирус // к-ФОМ. URL: <https://media.fom.ru/crowdspace/tmp/1h2nA3DiCilks6w5EzrDTn1lfPi.pdf>.

Из результатов анализа видно, что в целом действия властей, общества и вируса слабо связаны друг с другом. Региональные власти зачастую осуществляли политику противодействия COVID-19, не очень обоснованную реальной угрозой, выраженной в медицинской статистике. Общество (население регионов) неодинаково относилось к принятым властями мерам и демонстрировало различный уровень вовлеченности в борьбу с коронавирусом. Наконец, «вирус» (собственно заболевание COVID-19), судя по статистике, распространялся независимо от решений, принимаемых региональными властями, и отношения населения, выраженного в мерах индивидуальной защиты.

Подводя итог, необходимо отметить, что сейчас перед государственной системой в части использования социологических данных для оценки эффективности решения государственных задач стоит ключевой вызов: сделать социологические исследования максимально дешевыми и оперативными. Готовность органов власти на федеральном и региональном уровне обращаться к социологии зависит от того, насколько их ресурсов будет достаточно для проведения исследований перед принятием управленческого решения. И есть ли у них на это время, учитывая, что большинство поручений приходит с крайне сжатыми сроками исполнения. А эта задача пока видится более сложной, чем та, которая стоит перед Карпиным — попасть на Чемпионат мира в Катаре с имеющимся набором российских футболистов.