

С.А. БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
ФГБУН Институт экономики РАН

НЕСОГЛАСОВАННОСТЬ ЦЕЛЕЙ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: ОБЗОР ПРАКТИКИ И АНАЛИЗ СИТУАЦИЙ¹

Реализация государственных программ зачастую не приводит к достижению их стратегических целей, к решению тех социально-экономических задач, ради которых они разрабатывались. На материале нескольких государственных программ в статье показано, что одной из значимых причин этой проблемы является несогласованность целевых параметров государственных программ (показателей, мероприятий, контрольных событий) со стратегическими целями этих программ. Проведенное исследование подтвердило, что на практике степень согласованности показателей и мероприятий (контрольных событий) государственных программ с их стратегическими целями разнится от программы к программе: в ряде программ утверждены нерелевантные показатели, не содействующие достижению стратегических целей соответствующих госпрограмм. Другой важной причиной недостижения как стратегических, так и операционных целей госпрограмм является несогласованность мероприятий (контрольных событий) с целями госпрограмм. В статье раскрыто понятие несогласованности целей в управлении, представлены рекомендации по выбору согласованных целевых параметров государственных программ. Существенным препятствием для повышения качества управления государственными программами является действующая методика оценки эффективности реализации государственных программ, согласно которой основным условием их успешности выступает достижение целевых значений показателей без учета достижения стратегических целей.

Ключевые слова: государственная программа, стратегические и операционные цели, несогласованность целей, достижимость целей, показатели, мероприятия, контрольные события, национальные цели.

УДК: 338.24

EDN: FXOLFG

DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_28_46

¹ Статья подготовлена в рамках темы государственного задания ФГБУН Институт экономики РАН «Трансформация и развитие институтов государственного управления в новых социально-экономических условиях».

Введение

Вот уже почти два десятилетия, с 2005 г., когда было объявлено о приоритетных национальных проектах², основным инструментом решения стратегических задач государственного управления выступают (в различных видах) государственные проекты: национальные проекты, федеральные проекты, государственные программы, федеральные целевые программы и пр., а с 01.10.2021 – еще и Единый план по достижению национальных целей развития РФ (далее – Единый план)³. О важной роли проектного управления свидетельствует тот факт, что на реализацию 38 государственных программ в 2023 г. предполагалось выделить 79% Федерального бюджета⁴.

Ранее нами уже была предпринята попытка исследования несогласованности целей в государственном управлении, в рамках которого была предложена типология данного феномена. В частности, был выделен случай несогласованности целей в рамках одного проекта (одной государственной программы (далее – ГП)) [1, с. 85]. В виду той роли, которую играют госпрограммы в государственном управлении и о которой шла речь в предыдущем абзаце, было продолжено изучение несогласованности целей в рамках государственных программ. Эта проблема и является предметом настоящего исследования.

В статье анализируются данные о госпрограммах, разработанных на 2021 г. В качестве объекта исследования выступают следующие ГП, реализуемые в 2021 г.: «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»⁵, «Развитие авиационной промышленности»⁶,

² Программа приоритетных национальных проектов была сформулирована Президентом России В.В. Путиным 5 сентября 2005 г. в обращении к федеральному правительству, парламенту страны и руководителям регионов (<http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (дата обращения: 03.12.2023)), сами приоритетные национальные проекты начали реализовываться с 2006 г.

³ «Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года», утвержден Распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р. <https://base.garant.ru/402907041/> (дата обращения: 14.12.2023).

⁴ <https://programs.gov.ru/Portal/home> (дата обращения: 03.12.2023).

⁵ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”». <https://base.garant.ru/70643464/?ysclid=lt2yek2zrl249834237> (дата обращения: 10.01.2024)

⁶ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 303 (ред. от 22.11.2022) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие авиационной промышленности”». https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162188/ (дата обращения: 28.01.2024).

«Научно-технологическое развитие»⁷, «Экономическое развитие и инновационная экономика»⁸ и «Развитие внешнеэкономической деятельности»⁹.

Целеполагание как фактор, определяющий качество управления государственными программами

Проблема выбора целей при разработке государственных программ нашла достаточно широкое отражение в научной литературе. В качестве одной из значимых причин низкого качества управления государственными программами ученые отмечают некорректное целеполагание, прежде всего в отношении выбора показателей ГП [2, с. 5; 3, с. 35; 4, с. 34; 5, с. 67; 6, с. 6; 7, с. 65], несогласованность целей государственного управления [1; 8, с. 179].

Эта проблема имеет два измерения – практическое и методологическое (институциональное). С одной стороны, в силу заинтересованности участников «в некоторых госпрограммах прослеживается явная деградация: широкомасштабные цели политики подменяются более локальными задачами либо пустыми по сути фразами или абстрактными декларациями» [9, с. 10]. С другой стороны, «значительное число ученых сходятся во мнении, что проблемы целеполагания не сводятся к недоработкам составителей ГП, а имеют институциональные корни» [10, с. 40]. На это указывали академики С.Ю. Глазьев, В.В. Ивантер, В.Л. Макаров, А.Д. Некипелов, Р.С. Гринберг и др. [11, с. 15-16], Е.Б. Ленчук с соавторами [12, с. 33, 35], А.Е. Городецкий [13, с. 37], Ю.Б. Винслав [14, с. 13]. Более того, высказывалось мнение, что «недостатки, «зацементированные» в системе разработки и реализации государственных программ, делают их непригодными для решения амбициозных и комплексных задач» [15, с. 215].

⁷ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 377 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Научно-технологическое развитие Российской Федерации”». <https://base.garant.ru/72216664/> (дата обращения: 11.01.2024).

⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» (от 25 августа 2023 г. № 1385). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162191/854091cacc247df1c6774f4f03b0ac1ce496921c/ (дата обращения: 26.01.2024).

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие внешнеэкономической деятельности”» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 508). <https://base.garant.ru/70644016/> (дата обращения: 17.01.2024).

На данном этапе исследования мы намерены сконцентрироваться на практическом аспекте и попытаться понять, насколько могут быть согласованы или не согласованы целевые параметры между собой в рамках одной программы.

В этой связи возникает вопрос о том, что такое согласованность целей – в целом в управлении, и при разработке и реализации государственных программ в частности. В общем контексте согласованность означает слаженность и сонаправленность действий, отсутствие противодействия и противоречий. Соответственно, *согласованность целей означает их взаимную сонаправленность, когда достижение одной цели содействует достижению другой, и наоборот.*

Однако если цели связаны причинно-следственными связями, их согласованность оказывается односторонней, а не двухсторонней, не симметричной. То есть если цель А выступает одной из причин цели В, то достижение цели А должно содействовать достижению цели В, а вот достижение цели В вовсе не обязательно будет содействовать достижению цели А. Например, повышение конкурентоспособности обычно приводит к росту спроса и, как следствие, к увеличению объемов производства. А вот рост производства вовсе не обязательно приводит к повышению конкурентоспособности и даже, более того, не является индикатором повышения конкурентоспособности, поскольку рост производства может иметь место в результате целого ряда иных причин.

Поэтому при выборе целевых параметров государственных программ следует обязательно анализировать, являются ли эти параметры зависимы друг от друга, связаны ли они причинно-следственными связями, и уже исходя из этого принимать решение о выборе целей.

Здесь и далее мы проводим четкое различие между стратегическими целями управления (в данном случае – целями государственных программ) и операционными целями (в данном случае – показателями/индикаторами государственных программ). Стратегические цели обычно представляют собой социально-экономическую проблему или задачу, которую предстоит решить; они носят качественный характер (например, повышение конкурентоспособности промышленности). Операционная цель – это аппроксимация, точнее, одномерная проекция «объемной» качественной стратегической цели, используемая в операционном управлении и обладающая свойствами SMART, она обычно выражается в виде набора индикаторов (показателей). Подробнее об этом см. в [1, с. 81–84].

При этом мы исходим из того, что система целей субординирована, и действительной целью управления является достижение именно стратегической цели (например, в ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» – развитие и повышение конкурентоспособности промышленности), а все остальные целевые пара-

метры ГП являются вспомогательными и должны быть направлены на достижение стратегической цели, то есть сонаправлены со стратегической целью [1, с. 82].

В этом контексте мы будем считать цели (целевые параметры) согласованными, если цель нижнего порядка содействует достижению цели высшего порядка. То есть стратегические цели и операционные цели (показатели) ГП согласованы в том случае, если достижение показателей содействует достижению стратегических целей ГП.

Институциональная конструкция целевых категорий государственных программ

Прежде чем перейти к собственно исследованию, рассмотрим институциональную конструкцию целевых категорий ГП и их взаимосвязь.

Согласно действующему корпусу нормативных документов¹⁰, регулирующих разработку государственных программ, к целевым категориям ГП относятся национальные цели, стратегические цели (стратегические приоритеты ГП), целевые показатели ГП, мероприятия и контрольные точки (контрольные события) ГП. При разработке ГП предполагается следующая последовательность действий.

Исходя из приоритетов и целей социально-экономического развития РФ, в том числе национальных целей и обеспечения национальной безопасности РФ, составляется перечень государственных программ¹¹.

Для каждой госпрограммы формулируются стратегические цели (называемые стратегическими приоритетами) и включающие: а) оценку текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности; б) описание приоритетов и целей государственной политики в сфере реализации данной ГП; в) задачи государственного управления и способы их эффективного решения; г) задачи, определенные в соответствии с национальными целями¹².

Для каждой (стратегической) цели ГП формируются показатели, отражающие конечные общественно значимые социально-экономические эффекты от реализации данной ГП¹³.

¹⁰ В частности, Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 26 мая 2021 года № 786 (далее – ПП №786). https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения: 27.11.2023).

¹¹ Согласно п. 28 ПП №786.

¹² Согласно п. 22 ПП №786.

¹³ Согласно п. 15 ПП №786.

Ключевым элементом ГП выступает мероприятие: само понятие государственная программа определяется в Постановлении № 786 как «комплекс мероприятий»¹⁴. Мероприятие определяется как «действие (совокупность действий), направленное на достижение показателей государственных программ»¹⁵; соответственно, предполагается, что должны выбираться мероприятия, содействующие достижению целевых значений показателей.

Мероприятия наряду со стратегическими целями и показателями ГП относятся к целевым категориям ГП, разница только в том, что стратегические цели описывают целевое качественное состояние социально-экономической системы, показатели количественно характеризуют один из аспектов этой социально-экономической системы, а мероприятия – комплекс целенаправленных действий исполнителей, их деятельные цели в процессе реализации госпрограммы.

После этого, в зависимости от регулярности и продолжительности проведения мероприятий, определяются контрольные события/контрольные точки¹⁶.

Связь с достижением национальных целей должна быть показана как для программы в целом, так и для отдельных ее элементов – показателей и мероприятий¹⁷.

Связь показателей (операционных целей) со стратегическими целями ГП

Рассмотрим согласованность/несогласованность показателей (операционных целей) государственных программ со стратегическими целями последних на конкретных примерах.

1. В паспорте программы ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» стратегическая цель сформулирована как «формирование в гражданских отраслях промышленности Российской Федерации глобально конкурентоспособного сектора с высоким экспортным потенциалом, обеспечивающего достижение национальных целей развития», а в числе ожидаемых результатов реализации программы, в частности «увеличение производства и экспорта продукции с высокой добавленной стоимостью, в том числе высокотехнологичной, обеспечивающее рост производства по высокотехнологичным обрабатывающим видам экономической деятельно-

¹⁴ Согласно п. 2 ПП №786.

¹⁵ Согласно п. 15 ПП №786.

¹⁶ Согласно п. 15 ПП №786.

¹⁷ Согласно пп. 5, 16, 18, 23 и 32 ПП №786.

сти в 2030 году на 80 процентов по сравнению с 2019 годом»¹⁸. В числе основных показателей программы – индекс производства и объем экспорта.

Как отмечалось выше, повышение конкурентоспособности действительно обычно приводит к росту производства и экспорта. Однако рост производства и увеличение экспорта могут иметь место как вследствие повышения конкурентоспособности, так и в результате целого ряда иных причин, и поэтому достижение целевого показателя индекса производства вовсе не тождественно повышению конкурентоспособности. Индекс производства может вырасти, например в результате увеличения государственных закупок, а экспорт – в результате снижения курса рубля при том же качественном состоянии отечественной промышленности. Между тем задача качественного управления государственными программами заключается именно в том, чтобы выбрать такие показатели, достижение которых содействовало бы достижению стратегической цели.

В данном случае мы вынуждены констатировать несогласованность операционных целей (показателей) ГП со стратегическими целями программы.

2. Для подпрограммы «Вертолетостроение» ГП «Развитие авиационной промышленности» основными показателями являются:

- выручка, рентабельность активов, рентабельность продаж и производительность труда в отрасли;
- количество поставленных вертолетов и доля российских машин на мировом рынке вертолетов¹⁹.

Первая группа показателей (за исключением показателя производительности труда) перемещает акценты руководителей отрасли с развития на коммерческие ориентиры. Эти цели гораздо легче достигаются повышением цен, чем разработкой новой модели вертолета с уникальными качествами; повышение цен вполне возможно, поскольку рынок вертолетов вряд ли можно назвать слишком насыщенным, а в условиях слабой конкуренции снижение или поддержание цен на одном уровне не является императивом. Количество поставленных вертолетов также подталкивает к количественному росту, а не к разработке новых моделей. А вот показатель экспорта подталкивает разрабатывать и производить все лучшие и более конкурентоспособ-

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 28 января 2021 г. № 66 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”». <https://base.garant.ru/400258681/> (дата обращения: 07.12.2023).

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2021 г. № 480 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Развитие авиационной промышленности”». <https://base.garant.ru/400529297/> (дата обращения: 21.12.2023).

ные машины; но этот показатель оказался не универсальным, и в условиях санкций его целевые значения должны быть пересмотрены. Это означает, что большая часть утвержденных показателей в действительности не стимулирует развитие вертолетостроения, то есть достижение стратегических целей госпрограммы.

3. Стратегическая цель подпрограммы «Фундаментальные научные исследования» госпрограммы «Научно-технологическое развитие» – «формирование научного задела для устойчивого и долгосрочного развития РФ за счет эффективной реализации фундаментальных научных исследований»²⁰.

Достижение данной цели предполагается через ряд показателей, рассмотрим основные из них в контексте согласованности с целями ГП. Показатель «Удельный вес бюджетных расходов на фундаментальные исследования в ВВП» и «Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников, в % от ВВП» характеризуют затраты на научные исследования, которые безусловно являются необходимым условием проведения исследований. При этом совсем необязательно, что бюджетные средства будут потрачены эффективно и приведут к фундаментальным открытиям.

Показатель «морские экспедиции» также является необходимым условием проведения научных исследований в ряде областей науки, но не гарантирует получение научного результата, к тому же он касается только небольшой части областей науки.

Представляется, что эти два показателя могут быть полезны в операционном управлении, но они не могут быть критериями развития науки, и в этом смысле можно говорить об их несогласованности со стратегической целью подпрограммы «Фундаментальные научные исследования» госпрограммы «Научно-технологическое развитие» – получение фундаментальных научных результатов.

Показатель «Численность российских и зарубежных ученых, работающих в российских организациях и имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных», отражает стремление повысить число ученых, публикующих свои работы в ведущих мировых научных журналах. Публикация статьи в одном из ведущих мировых журналов, конечно, свидетельствует об уровне ученого. Этот показатель можно назвать согласованным со стратегической целью развития науки (хотя данный показатель может «работать» не во всех областях науки: физики и

²⁰ Постановление Правительства РФ от 31 марта 2021 г. № 518 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Научно-технологическое развитие Российской Федерации”». <https://base.garant.ru/400644870/> (дата обращения: 24.12.2023).

медики изучают проблемы, общие для всего человечества; а вопросы особенностей поэзии Есенина вряд ли заинтересуют англоязычных читателей).

В этой связи напрашивается вопрос о публикациях в российских журналах и, как следствие, о повышении культуры публикаций в наших отечественных журналах. Справедливости ради следует отметить, что такая работа ведется и Министерством науки и высшего образования, и ВАК, и РИНЦ, и редакторами ведущих журналов, и позитивные сдвиги в этом вопросе, произошедшие за последние годы, нельзя не заметить.

Это означает, что в данной госпрограмме имеет место частичная согласованность показателей со стратегическими целями программы.

4. Для подпрограммы «Совершенствование системы государственного стратегического управления» ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика» утверждено три показателя:

- количество подготовленных проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование механизмов государственных инвестиций (единиц);
- среднее отклонение ключевых макроэкономических показателей (процентных пунктов);
- доля учтенных в федеральной адресной инвестиционной программе адресно распределенных государственных капитальных вложений, не обеспеченных заключениями по проектной документации (процентов)²¹.

Что тут можно сказать? Стремиться максимизировать число нормативных актов представляется нонсенсом. Желательно, чтобы документов было столько, сколько требуется, а государственная машина работала бы «как часы». Доля учтенных адресно распределенных капитальных вложений, не обеспеченных проектной документацией, свидетельствует о низком качестве выполнения рутинной работы государственной машиной. Эту проблему, несомненно, нужно решать, но это никак не связано с совершенствованием самой системы стратегического государственного управления. Отклонение значений ключевых макроэкономических показателей характеризует точность прогноза и обычно решается утверждением менее напряженных и значит легче достижимых показателей, но это опять никак не связано с совершенствованием самой системы стратегического государственного управления.

²¹ Постановление Правительства РФ от 29 марта 2019 г. № 379 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72117260/> (дата обращения: 23.12.2023): именно этим Постановлением был утвержден паспорт госпрограммы, действовавший в 2021 г.

Очевидно, что далеко не все индикаторы госпрограмм столь же нерелевантны – это не была случайная выборка, в качестве объектов анализа специально были выбраны критичные примеры. Тем не менее, вышеприведенные примеры свидетельствуют о том, что:

- в ряде программ утверждены нерелевантные показатели, не содействующие достижению стратегических целей соответствующих госпрограмм;
- достижение операционных целей (показателей) госпрограммы не обеспечивает автоматическое достижение стратегических целей ГП;
- выбор нерелевантных показателей является одним из значимых факторов низкого качества управления государственными программами.

Согласованность мероприятий (контрольных событий) со стратегическими и операционными целями (показателями) госпрограмм

В качестве следующего шага рассмотрим мероприятия и контрольные события ГП, и насколько они согласованы с операционными целями (показателями) и стратегическими целями ГП. От этого непосредственно зависит, будет ли реализация мероприятий содействовать достижению стратегических и/или операционных целей ГП.

Изучение мероприятий и контрольных событий выборки госпрограмм («Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Научно-технологическое развитие», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие авиационной промышленности», «Развитие внешнеэкономической деятельности») позволило выделить четыре случая.

1. Мероприятия ГП нацелены на достижение операционных целей (показателей) ГП и не согласованы со стратегическими целями.

Примером выступает ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в отношении автомобилестроения: в данном случае задача составителей ГП состояла в выборе мероприятий, которые содействовали бы показателю подпрограммы – индексу производства. В качестве средства достижения этой цели было выбрано субсидирование, что обычно стимулирует продажи и, как следствие, объем производства.

При этом связь мероприятий с операционными целями (показателями) может быть по существу и по форме. В данном случае мы можем наблюдать формальную связь: если мы проанализируем конкретные виды субсидий, то увидим, что 95% субсидий выплачивалось производителям для компенсации ряда текущих затрат (не предполагая смены модельного ряда, без улучшения организации производства), еще 4,8% средств компенсировало логистику, стимулировало

лизинг и участие банков в автокредитовании²². Все эти 99,8% средств лишь подтолкнули чисто временный количественный рост производства. Деньги госбюджета были потрачены, произведя весьма краткосрочный эффект, никакого развития производства (улучшения организации производства) или улучшения качества продукции не произошло (и только 0,2% средств было выделено для повышения конкурентоспособности – возмещения части расходов по обслуживанию кредитов, взятых на обновление модельного ряда и модернизации производственных мощностей)²³. Соответственно, реализация данных мероприятий не привела к устойчивому росту российского автомобилестроения, то есть операционные цели были достигнуты лишь формально. К достижению стратегических целей госпрограммы – повышению конкурентоспособности автомобилестроения – реализация программы закономерно не привела.

Кроме того, показателями ГП являются индекс физического объема инвестиций в основной капитал и соотношение инвестиций в основной капитал и валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств. Каким образом стимулирование продаж должно увеличивать инвестиции в основной капитал и улучшать отношение инвестиций в основной капитал к добавленной стоимости, остается неясным.

2. Мероприятия ГП нацелены на достижение стратегических целей ГП, но слабо связаны с операционными целями (показателями) госпрограммы.

Этот случай был обнаружен в ГП «Развитие авиационной промышленности», подпрограмме «Вертолетостроение». Показатели подпрограммы отражают видение сторонника идеального рынка – выручка, рентабельность продаж, рентабельность активов... Как будто бы задача государства – содействовать максимально быстрому обогащению владельцев вертолетостроительных заводов, в то время как стране нужны новые современные вертолеты. Четыре из пяти мероприятий подпрограммы действительно работают на развитие нашего отечественного вертолетостроения и повышения его конкурентоспособности, они связаны с конструированием и доработкой новых модификаций вертолетов Ка-62, Ми-38-2 и «Ансат-2», то есть работают на достижение стратегических целей²⁴. Однако возникает вопрос о том, что в соответствии

²² Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». <https://base.garant.ru/75018021/> (дата обращения: 21.12.2023).

²³ Там же.

²⁴ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 303 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие авиационной промышленности»». <https://base.garant.ru/70644068/> (дата обращения: 15.12.2023).

с правилами оценки эффективности государственных программ²⁵ при недостижении плановых значений показателей реализация программы может быть признана неэффективной.

3. Мероприятия ГП нацелены как на достижение стратегических, так и операционных целей ГП.

Такой пример мы можем найти в подпрограмме «Развитие производства традиционных и новых материалов (редкие и редкоземельные металлы)» госпрограммы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». Для развития отрасли составители программы решили использовать государственную поддержку инвестиционного проекта²⁶. Вероятно, реализация инвестиционного проекта смогла бы не только количественно увеличить выпуск таких металлов, но и инвестору выгодно, чтобы вложение средств было максимально эффективным, то есть в проекте использовались бы новые технологии, производилась бы продукция более высокого качества, и т. п. То есть могло бы иметь место как развитие отрасли металлургии редких и редкоземельных металлов, так и повышение ее конкурентоспособности. На первый взгляд, идея выглядит весьма плодотворной, но к сожалению, реальные условия конкурса оказались таковы, что желающих участвовать в инвестиционном проекте не нашлось: оба мероприятия оказались нереализованными.

4. Мероприятия включают текущую деятельность госучреждения (в российском госуправлении это называется «процессными мероприятиями») и слабо связаны как со стратегическими, так и с операционными целями программы.

Примером выступает подпрограмма «Реализация приоритетных направлений внешнеэкономической деятельности в процессе международного экономического сотрудничества» госпрограммы «Развитие внешнеэкономической деятельности». В число показателей входят: число новых внешнеторговых проектов компаний, реализуемых при поддержке торговых представительств РФ в иностранных государствах; доля машин, оборудования и транспортных средств в общем экспорте товаров, в текущих ценах; участие Российской Федерации в переговорных мероприятиях ВТО²⁷. В качестве мероприя-

²⁵ Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ РФ, утверждены постановлением Правительства РФ от 15 мая 2023 года № 752. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406791816> (дата обращения: 23.12.2023).

²⁶ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». <https://base.garant.ru/75018021> (дата обращения: 21.12.2023).

²⁷ Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 330 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие внешнеэкономической

тий утверждены: проведение в 2021 г. российско-абхазского делового форума, российско-азербайджанского межрегионального форума, российско-армянского межрегионального форума, российско-киргизского межрегиональной конференции, конференции по межрегиональному сотрудничеству России и Таджикистана, форума межрегионального сотрудничества России и Казахстана, форума межрегионального сотрудничества между Россией и Узбекистаном; обеспечение продвижения интересов РФ в торгово-экономической сфере в рамках подготовки и участия во встречах министров экономики и внешней торговли БРИКС; оказание содействия формированию позитивного имиджа России и привлечению иностранных инвестиций в российскую экономику²⁸. То есть мероприятия представляют собой по сути фрагмент плана работы департамента развития и регулирования внешнеэкономической деятельности Министерства экономического развития РФ. И конечно, не принижая важности развития российско-абхазских отношений, следует отметить, что проведение российско-абхазского делового форума лишь в очень небольшой степени может содействовать увеличению доли машин, оборудования и транспортных средств в общем экспорте товаров, а динамика высокотехнологичного экспорта зависит прежде всего от иных факторов.

Несогласованность мероприятий со стратегическими и/или операционными целями (показателями) госпрограмм являются значимой причиной недостижения как первых, так и вторых.

Заключение

1. Таким образом, мы выяснили, что на практике степень согласованности показателей и мероприятий (контрольных событий) государственных программ с их стратегическими целями различается от программы к программе.

В целом можно констатировать, что в качестве одной из значимых причин низкого качества управления государственными программами (то есть недостижения их стратегических целей) выступает некорректное целеполагание. Так, в ряде программ утверждены нерелевантные показатели, не содействующие достижению стратегических целей соответствующих госпрограмм. Другой важной причиной недостижения как стратегических, так и операционных целей ГП является несогласованность мероприятий (контрольных событий) с целями госпрограмм.

деятельности"» (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 508). <https://base.garant.ru/70644016/> (дата обращения: 18.12.2023).

²⁸ Там же.

Вопросы о том, почему возможны прецеденты несогласованности (то есть институциональные корни проблемы) остались за рамками нашего настоящего исследования, мы намерены вернуться к изучению этого вопроса несколько позднее. Сейчас нам важны методологические аспекты проблемы: каким образом следует выбирать показатели, мероприятия и контрольные события госпрограмм.

2. Говоря о роли *целеполагания* (выбора целевых параметров госпрограмм) в обеспечении качества управления государственными программами, можно выделить следующие аспекты.

Показатель (операционная цель) выступает лишь одномерной проекцией качественной («бесконечномерной») стратегической цели. Операционные цели используются в оперативном управлении в качестве аппроксимации стратегических целей, они не являются эквивалентом стратегических, заменить стратегическую цель (решение социально-экономической проблемы или задачи) на операционную (то есть на один или несколько показателей) без существенного ущерба для качества управления нельзя.

Поэтому *проблема целеполагания заключается не в нахождении показателя (или даже нескольких), эквивалентного стратегической цели, так как эта задача неразрешима.*

Основная функция операционных целей (показателей) – возможность оперативного контроля за предполагаемым продвижением к стратегической цели в операционном управлении [1, с. 83].

То есть при выборе показателя важно выбрать такой показатель, достижение которого действительно содействовало бы достижению стратегической цели. В противном случае при достижении целевых значений показателя стратегическая цель оказывается недостигнутой. Кроме того, среди показателей, достижение которых содействует достижению стратегической цели, нужно выбрать наилучший (содействующий в наибольшей степени, или несколько лучших).

Именно в этом смысле можно говорить о качестве целеполагания, качестве показателя – в какой степени показатель является индикатором достижения цели, то есть отражает движение к стратегической цели.

3. Перечисленные в предыдущем пункте рекомендации являются необходимыми, но не достаточными условиями достижения стратегических целей госпрограмм. Существенным препятствием для повышения качества управления государственными программами является действующая методика оценки эффективности реализации ГП²⁹, согласно которой основным условием успешности реализации ГП

²⁹ Постановление Правительства РФ от 15 мая 2023 года № 752 «Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффек-

выступает достижение целевых значений показателей без учета достижения стратегических целей. Роль показателей должна измениться. Показатели должны активно использоваться в управлении, но они должны быть вспомогательными, а не критериальными. Именно достижение стратегических целей должно стать критерием успешности реализации госпрограммы.

4. В свете вышесказанного нельзя не упомянуть о месте национальных целей в системе управления государственными программами (и в Едином плане в целом). В настоящее время достижение национальных целей является приоритетом государственного управления. Благодаря этому «стратегические цели государственных проектов (в том числе ГП) *de facto* выпали из процесса управления, перестали быть целями» [1, с. 93]. Коллизия ситуации заключается в том, что «поскольку привязка национальных целей происходила к уже «готовым» разработанным проектам, которые изначально составлялись для достижения совершенно иных целей, то достижение операционных целей (показателей) данных проектов совершенно не гарантирует достижение национальных целей» [1, с. 100].

Поэтому, с одной стороны, *целеполагание является значимым фактором*, влияющим на результаты реализации государственных программ, определяющим качество управления ГП. Поэтому при разработке государственных программ желательно строже подходить к выбору показателей и мероприятий ГП, чтобы при принятии и утверждении госпрограмм правительством быть уверенным, что показатели и мероприятия действительно содействуют достижению стратегических целей программ.

А с другой стороны, *проблема качества управления государственными программами не сводится к выбору операционных целей (показателей) и мероприятий* и поэтому не может быть решена исключительно мерами по улучшению выбора целевых параметров ГП. Для повышения качества государственного управления, достижения национальных целей, а также стратегических целей Единого плана (включающего стратегические цели государственных программ) должны быть пересмотрены существующие механизмы достижения национальных целей, а также действующая методика оценки эффективности реализации государственных программ.

тивности государственных программ Российской Федерации». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406791816> (дата обращения: 23.12.2023).

ЛИТЕРАТУРА

1. Братченко С.А. Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 6. С. 78–108. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108. EDN: KDHKXU.
2. Блохин А.А., Адамян Э.А., Китаев А.Е., Миронова И.И. Сравнительные оценки параметров целей государства и других субъектов управления российской экономикой // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2019. № 2. С. 3–25. EDN: CDIDPT.
3. Братченко С.А. Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты: Доклад. М.: Институт экономики РАН. 2021. EDN: TJSXWF.
4. Гумеров Р.Р., Гусева Н.В., Солнцева Л.И. Оценка качества государственных программ: итоги апробации многокритериальной модели (результаты, проблемы, возможности). Менеджмент и бизнес-администрирование. 2021. № 4. С. 28–38. DOI: 10.33983/2075-1826-2021-4-28-38. EDN: HZKJFF.
5. Пивоварова О.В. 2.2. Анализ реализации и оценка эффективности государственных программ Российской Федерации как условие обеспечения результативности в сфере управления государственным имуществом // Развитие России в новой реальности: состояние и перспективы: монография / Е.В. Суханов, Е.А. Милованов, В.Н. Немиров и др. Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС; Воронежский государственный педагогический университет, 2017. EDN: YOFLAD.
6. Шап Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4–15. EDN: TKAUGT.
7. Яндиев М.И., Климов Е.Б., Магомедова Ю.Д., Цечоев М.Т. Государственные программы города Москвы: цели, сроки, показатели // Россия и Азия. 2020. № 5. С. 65–71. EDN: UYQCHM.
8. Наумов С.Н., Сорокин И.А. Оценка государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» на предмет соответствия национальным целям развития Российской Федерации на период до 2024 года // Друкеровский вестник. 2020. № 1. С. 168–182. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-1-168-182. EDN: CZLOOD.
9. Хотулёв Е.Л., Наумов С.Н., Блохин А.А. Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений. М.: ВАВТ, 2019. EDN: FVMORJ.
10. Братченко С.А. Институциональные аспекты целеполагания при разработке государственных программ // Государственная служба. 2023. № 5. С. 39–54. DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-5-39-54.
11. Глазьев С.Ю., Ивантер В.В., Макаров В.Л., Некителов А.Д., Татаркин А.И., Гринберг Р.С. и др. О стратегии развития экономики России // ЭНСР. № 3(54). 2011. EDN: OIOUNP.
12. Ленчук Е.Б., Филатов В.И., Ахаткин Н.Ю., Смотрицкая И.И. и др. Формирование цифровой экономики в России: проблемы, риски, перспективы: Коллективный научно-аналитический доклад / Под редакцией д.э.н. Е.Б. Ленчук. М.: Институт экономики РАН, 2018. EDN: MUSYMD.
13. Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: Монография. М.: Институт экономики РАН, 2018. EDN: SQEFMN.

14. Винслав Ю.Б. Год 2020-й: о сохраняющихся воспроизводственных угрозах и об их нейтрализации на путях совершенствования стратегического планирования и промышленной политики, развертывания национальной инновационной системы и ее отраслевых и региональных подсистем // Российский экономический журнал. 2020. №1. С. 4–53. DOI: 10.33983/0130-9757-2020-1-3-53. EDN: NCFUXI.
15. Хотулев Е.Л., Наумов С.Н. Государственные программы как инструмент реализации новой экономической политики // Новая экономическая политика для России и мира. Сборник научных трудов участников Международной научной конференции. XXVII Кондратьевские чтения / Под редакцией В.М. Бондаренко. М.: Международная общественная организация содействия изучению, пропаганде научного наследия Н.Д. Кондратьева, 2019. С. 214–221. EDN: WHRJJR.

REFERENCES

1. Bratchenko S.A. Inconsistency of goals in public administration // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 6. Pp. 78–108. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108. EDN: KDHKXU.
2. Blokhin A.A., Adamyan E.A., Kitaev A.E., Mironova I.I. Comparative estimates of the parameters of the goals of the state and other subjects of management of the Russian economy // Bulletin of the Moscow University. Ser. 6. Economics. 2019. No. 2. Pp. 3–25. EDN: CDIDPT.
3. Bratchenko S.A. Quality of public administration: theoretical, methodological and institutional aspects: Report. M.: Institute of Economics RAS. 2021. EDN: TJSXWF.
4. Gumerov R.R., Guseva N.V., Solntseva L.I. Assessment of the quality of government programs: results of testing a multi-criteria model (results, problems, opportunities) // Management and business administration. 2021. No. 4. Pp. 28–38. DOI: 10.33983/2075-1826-2021-4-28-38. EDN: HZKJFF.
5. Pivovarova O.V. 2.2. Analysis of the implementation and evaluation of the effectiveness of state programs of the Russian Federation as a condition for ensuring effectiveness in the field of state property management // Development of Russia in a new reality: state and prospects: monograph / E.V. Sukhanov, E.A. Milovanov, V.N. Nemirov, et al. Voronezh: NAUKA-UNIPRESS; Voronezh State Pedagogical University, 2017. EDN: YOFLAD.
6. Shash N.N. Management of the effectiveness of state programs: methodological foundations for the development of a program budget // Manager. 2015. No. 1. Pp. 4–15. EDN: TKAUGT.
7. Yandiev M.I., Klimov E.B., Magomedova Yu.D., Tsechoev M.T. State programs of the city of Moscow: goals, deadlines, indicators // Russia and Asia. 2020. No. 5. Pp. 65–71. EDN: UYQCHM.
8. Naumov S.N., Sorokin I.A. Assessment of the state program of the Russian Federation “Scientific and technological development of the Russian Federation” for compliance with the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2024 // Drucker’s Bulletin. 2020. No. 1. Pp. 168–182. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-1-168-182. EDN: CZLOOD.
9. Khotulev E.L., Naumov S.N., Blokhin A.A. New challenges of program-oriented management: search for answers and solutions. Moscow: VAVT, 2019. EDN: FVMORJ.

10. *Bratchenko S.A.* Institutional aspects of goal-setting in the development of state programs // Public Service. 2023. No. 5. Pp. 39–54. DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-5-39-54.
11. *Glaziyev S.Yu., Ivanter V.V., Makarov V.L., Nekipelov A.D., Tatarkin A.I., Grinberg R.S., et al.* On the strategy for the development of the Russian economy // ENSR. No. 3(54). 2011. EDN: OIOUNP.
12. *Lenchuk E.B., Filatov V.I., Akhapkin N.Yu., Smotritskaya I.I., et al.* Formation of the digital economy in Russia: problems, risks, prospects / Ed.: E.B. Lenchuk. M.: Institute of Economics RAS, 2018. EDN: MUSYMD.
13. *Gorodetsky A.E.* Institutes of public administration in the context of new challenges of socio-economic development: Monograph. M.: Institute of Economics, RAS. 2018. EDN: SQEFMN.
14. *Vinislav Yu.B.* The year 2020: on the continuing reproductive threats and their neutralization on the ways to improve strategic planning and industrial policy, the deployment of the national innovation system and its sectoral and regional subsystems // Russian Economic Journal. 2020. No. 1. Pp. 4–53. DOI: 10.33983/0130-9757-2020-1-3-53. EDN: NCFUXI.
15. *Khotulev E.L., Naumov S.N.* State programs as a tool for implementing a new economic policy // New Economic policy for Russia and the world. Collection of scientific papers of the participants of the International Scientific Conference. XXVII Kondratiev readings. Ed. by V.M. Bondarenko. M.: International Public Organization for the Promotion of the Study and Promotion of the scientific Heritage of N.D. Kondratiev, 2019. Pp. 214–221. EDN: WHRJJR.

Дата поступления рукописи: 19.01.2024 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Братченко Светлана Анатольевна – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
ORCID: 0000-0002-5066-0678
svetlana.bratchenko@gmail.com

ABOUT THE AUTHOR

Svetlana A. Bratchenko – Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0002-5066-0678
svetlana.bratchenko@gmail.com

INCONSISTENCY OF GOALS IN THE DEVELOPMENT OF GOVERNMENT PROGRAMS: SURVEY OF PRACTICES AND CASE STUDIES

The implementation of government programs often does not lead to the achievement of their strategic goals, to the solution of those socio-economic tasks for which they were developed. Based on the material of several state programs, the work shows that one of the significant causes of this problem is the inconsistency of the target parameters of state programs (indicators, measures, control events) with the strategic goals of these programs. The conducted research confirmed that in practice, the degree of consistency of indicators and measures (control events) of state programs with their strategic goals varies from pro-

gram to program: a number of programs have approved irrelevant indicators that do not contribute to achieving the strategic goals of the relevant state programs. Another important reason for the failure to achieve both strategic and operational goals of government programs is the inconsistency of measures (control events) with the goals of government programs. The paper reveals the concept of inconsistency of goals in management, provides recommendations on the selection of agreed target parameters of government programs. A significant obstacle to improving the quality of government program management is the current methodology for evaluating the effectiveness of program implementation, according to which the main condition for the success of the implementation is the achievement of target values of indicators without taking into account the achievement of strategic goals.

Keywords: *government program, strategic and operational goals, inconsistency of goals, achievability of goals, indicators, measures, control events, national goals.*

JEL: B41, E61, H50, H83, L52, L62, L72, O25.