

С.А. БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

НЕСОГЛАСОВАННОСТЬ ЦЕЛЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ¹

В научной литературе, посвященной целеполаганию в государственном управлении, достаточно часто отмечается факт несогласованности целей. В качестве объекта данного исследования было выбрано целеполагание в государственном управлении проектами, такими как Единый план, национальные и федеральные проекты, государственные программы и др. Изучение проблемы позволило предложить типологию несогласованности целей государственного управления проектами. В общей сложности в государственном управлении проектами было выделено 14 разных типов коллизии целей. Каждый случай несогласованности целей в государственном управлении требует своего решения, поскольку каждый из них снижает качество государственного управления. Особенно критичной представляется несогласованность национальных, стратегических и операционных целей в рамках Единого плана, в результате чего могут оказаться недостижимыми как стратегические цели отдельных проектов/программ, так и национальные цели.

Ключевые слова: *качество государственного управления, цели государственного управления, государственное управление проектами, государственная программа, национальный проект, несогласованность целей, коллизия целей, стратегические и операционные цели, национальные цели.*

УДК: 338.24

EDN: KDNKXU

DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108

¹ Статья подготовлена в рамках темы государственного задания ФГБУН Институт экономики РАН «Институциональные аспекты развития модели государственного управления в контексте реализации стратегических задач российской экономики»

Введение

В настоящее время страна переживает сложный период: расходы в связи с проведением специальной военной операции ложатся дополнительным бременем на бюджет, а произведенная для этой цели продукция расходуется в соответствии со своим назначением и таким образом изымается из воспроизводственного цикла. И это при том, что необходимость решения «ординарных» задач социально-экономического развития остается такой же актуальной. Это порождает двоякую управленческо-финансовую проблему: с одной стороны, повышенную нагрузку на бюджет. В условиях дефицита весьма важно, чтобы каждый рубль принес максимальную отдачу, и ни один рубль не был потрачен зря. С другой стороны, в этих условиях становится особенно важным, чтобы все поставленные цели были достигнуты, а все задачи – решены. В «Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»² недостаточно эффективное государственное управление относится к основным вызовам и угрозам экономической безопасности страны. В современных условиях проблема повышения качества государственного управления, его эффективности и результативности, без преувеличения, может быть признана приоритетной.

Одним из условий высокого качества государственного управления выступает целеполагание: «целеполагание как процесс постановки целей – это отправная точка всего процесса стратегического планирования. Качество формирования и формулировки набора целей в конечном счете определяет траекторию и саму возможность их достижения» [6, с. 5]. При этом в практике российского государственного управления (далее – ГУ) «издержки низкого качества целей и ошибок целеполагания не оцениваются, хотя могут быть велики» [6, с. 6]. Более подробно проблема целеполагания в ГУ (на примере государственных программ) рассмотрена в работе [11].

В этой связи следует отметить, что в научной литературе, посвященной данной проблематике, кроме проблемы выбора некорректных или неоптимальных целей достаточно часто отмечается факт несогласованности целей в разных областях ГУ. Например, в вопросах регулирования малого и среднего предпринимательства [1], пространственного развития [2; 4], управления финансами [20], в том числе на макроуровне, в вопросах стратегического планирования [6; 29; 38], в национальных проектах и государственных программах [18; 24; 32].

² Утверждена Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 // <https://docs.cntd.ru/document/420398070>.

В качестве объекта настоящего исследования было выбрано целеполагание в государственном управлении проектами, такими как Единый план, национальные и федеральные проекты, государственные программы (далее – ГП) и др.

В рамках объекта исследования представляется важным не только выявить факты коллизии целей, но и понять, почему, по каким причинам эти факты могут иметь место. А для того чтобы понять причины, сначала следует выявить типологию, поскольку у разных видов несогласованности целей могут быть разные причины и разные последствия. Задача настоящего исследования – выделить разные типы несогласованности целей в государственном управлении проектами, чтобы на следующем этапе нашего исследования попытаться выявить причины этой несогласованности (забегая вперед, укажем, что во многих случаях подобные коллизии имеют институциональные корни).

Проектный подход в государственном управлении

В литературе, посвященной государственному управлению, понятие «проектное управление» иногда понимается слишком буквально, относя к проектному управлению только управление национальными, федеральными и др. проектами и так называемыми пилотными государственными программами. Между тем «классики» теории управления проектами (К. Грей, Э. Ларсон; Р. Ньютон; С. Портный) в качестве критерия отнесения к проекту выделяют три признака:

- четкая, заранее определенная цель, которую нужно достичь;
- определенные сроки (продолжительность проекта, точка начала и завершения проекта заранее зафиксированы);
- использование определенного/фиксированного количества выделенных/имеющихся ресурсов (финансовых, трудовых, материальных, оборудования, информации и др.) [17, с. 16–17; 45, р. 10; 44, р. 3].

Проектное управление – исторически один из излюбленных инструментов государственного управления, позволяющий быстро и эффективно решать важнейшие государственные задачи. В качестве примеров успешных государственных проектов, реализованных в разные эпохи, можно привести строительство пирамиды Хеопса, Транссиба, совместный советско-американский проект «Союз-Аполлон», проведение Зимних олимпийских игр 2014 г. в Сочи; в качестве долгосрочной государственной программы (хоть она так и не называлась) – программу индустриализации СССР, разбитую на несколько этапов (с привязкой к пятилетним планам).

На основании вышеуказанных критериев к проектам совершенно правомерно можно отнести все государственные программы (а не

только так называемые приоритетные или пилотные государственные программы, подпадающие под действие постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»),³ целевые комплексные программы, а также множество других проектов, реализуемых государством. Именно с позиций проектного управления рассматривают госпрограммы ряд авторов [40, с. 149; 36, с. 287]. Единый план, агрегирующий в себе содержание 46 госпрограмм, 14 национальных и 75 федеральных проектов, 42 стратегических инициатив и иных документов [23, с. 44], можно определить как мета-проект.

Проектный менеджмент становится все более важным инструментом обеспечения эффективного государственного развития [41, с. 30]. Проекты и программы, реализуемые государством, обладают рядом особенностей, что предполагает доработку и адаптацию традиционных методов управления проектами. К особенностям разработки и реализации государственных программ и проектов можно отнести:

- многоуровневость;
- участие большого числа организаций и учреждений;
- многоцелевой характер программ и проектов;
- необходимость получения обратной связи от гражданского общества по оценке эффективности реализации государственных проектов, оценке результативности отдельных проектов, в том числе с привлечением независимых экспертов [41, с. 580].

Стратегические и операционные цели в государственном управлении

Изучение вопроса о коллизии целей в государственном управлении проектами мы начнем с содержательного рассмотрения дихотомии «стратегическая цель» – «операционная цель».

Общеизвестно, что цели управления должны быть SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound), то есть конкретными, измеримыми, достижимыми, уместными и привязанными ко времени, – это сформулировал Д. Доран еще в 1981 г. [43, pp. 35–36]. Это необходимое условие реализуемости управления. Не всегда помнят, что эти требования сформулированы применительно к *операционным* целям.

³ Неслучайно на странице «Нормативная правовая база» официального портала Государственных программ Российской Федерации (https://programs.gov.ru/Portal/regulatory_legal_framework) в качестве заглавного документа размещен текст Постановления Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Стратегическими целями, формулируемыми на этапе первичного целеполагания, обычно выступает решение какой-либо задачи или проблемы. Именно поэтому они обычно не отвечают критериям SMART – они качественные и носят долгосрочный (часто неопределенный во времени) характер; достижение стратегических целей характеризуется изменением состояния объекта управления, его бывает трудно четко идентифицировать и контролировать (особенно, когда объектом управления выступает такая сложная социально-экономическая система, как страна).

Именно поэтому в операционном управлении вместо стратегических обычно используются *операционные цели*, обладающие свойствами SMART. Чаще всего операционная цель формулируется в виде значений набора показателей (индикаторов).

Стратегические и операционные цели исполняют разные *функции* в процессе управления.

Действительной целью государственного управления является решение какой-либо социально-экономической проблемы или социально-экономической задачи, то есть *достижение стратегических целей* (в том числе при управлении государственными проектами), а не достижение операционных целей (целевых значений показателей). С точки зрения государства важно, чтобы в результате реализации, например, ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» действительно повысилась конкурентоспособность российской промышленности. И не важно, будут ли при этом достигнуты целевые значения таких индикаторов данной ГП, как «объем экспорта несырьевых неэнергетических промышленных товаров» или «соотношение импорта продукции и валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств».

Если критерием успешности управления является достижение стратегической цели, то такой критерий мы называем *качеством управления*⁴, – при условии соответствия стратегической цели интересам (предназначению) организации (института, государства)⁵.

⁴ В этом же ключе о качестве управления высказывается Е.В. Охотский, характеризующий качество управления как действие, которое приближает к установленной цели [34, с. 25].

⁵ Требование соответствия целей и результатов управления национальным интересам и стратегическим национальным приоритетам фигурирует в ст. 5 Стратегии национальной безопасности РФ, а также в законе о стратегическом планировании. Среди ученых эту точку зрения отстаивает, например, С.В. Казанцев: «национальными являются цели, отвечающие национальным интересам и выражающие их в форме желаемого результата, намеченного к достижению в установленное время» [22, с. 142].

Операционные цели используются в оперативном управлении в качестве аппроксимации стратегических целей, их основная функция – возможность оперативного контроля за предполагаемым продвижением к стратегической цели. Категория «предполагаемый» является в данном предложении существенной: *достижение операционных целей (плановых значений индикаторов) далеко не всегда обеспечивает достижение стратегических целей*, в том числе в государственном управлении [9, с. 16; 19, с. 29–30]. В этих ситуациях операционные цели могут не исполнять свои функции, и *достижение операционных целей (значений показателей) перестает быть индикатором достижения стратегических целей*. Так, эксперты отмечают, что ««смартирование» цели – хорошее и правильное начинание. Но иногда получается так, что цель удовлетворяет правилу SMART, но перестает соответствовать реальной проблеме или определять политику в соответствующей сфере» [42].

Поэтому операционные цели не являются эквивалентом стратегических, заменить стратегическую цель (решение социально-экономической проблемы или задачи) на операционную (то есть на систему показателей) без существенного ущерба для качества управления нельзя. В этом же кроется и ограниченность операционных целей: они активно используются в оперативном управлении, но в стратегическом, долгосрочном и среднесрочном управлении могут играть только вспомогательную роль.

На необходимость выделения двух типов целей в государственном управлении указывают академики С.Ю. Глазьев, В.В. Ивантер, В.Л. Макаров, А.Д. Некипелов (подчеркивая, что «необходимым условием стратегического планирования является четкое целеполагание, в том числе разделение целей – критериев успешности развития (фундаментальных целей и целей второго уровня с измеримыми макроиндикаторами) и инструментальных целей» [14, с. 16]⁶), О.С. Сухарев [40, с. 148] и др.

Научные и педагогические сотрудники вероятно помнят один из так называемых майских указов, предусматривающих «повышение к 2018 году средней заработной платы ... преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе⁷». Логика Указа понятна: чтобы увеличить отдачу от отечественной науки, нужно, в частности, повысить привлекательность научной деятельности, сократить отток ученых и талантливой молодежи за

⁶ Терминология в данной области еще не устоялась, поэтому различные авторы используют разные термины. В данном случае фундаментальные цели соответствуют стратегическим, а цели второго уровня, инструментальные цели – операционным.

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики». <https://docs.cntd.ru/document/902345103?marker>.

рубеж и в отечественный коммерческий сектор по финансовым мотивам. На практике вместо реального исполнения Указа массово наблюдалась симуляция его выполнения: манипуляции со штатным расписанием, понижение в должностях, перевод на пониженные ставки с сохранением содержания, функции и объема работ, на что указывают А.Е. Городецкий и Н.С. Зиядуллаев [16, с. 11–12]. *Согласно отчетам, указ был выполнен, целевое значение индикатора было достигнуто, в то время как содержательные (стратегические) цели указа достигнуты не были (привлекательность научной деятельности, как и сумма денег, получаемая научными и педагогическими работниками на руки, практически не изменилась⁸).*

Этот пример выступает прекрасным аргументом в пользу того, что разделение стратегических и операционных целей в управлении действительно имеет место, каждая из них имеет свои функции в управлении, и поэтому оба этих типа целей должны активно и сознательно использоваться в управлении. Однако критерием успешности управления должна оставаться стратегическая цель. Потому что в вышеуказанном примере стратегическая цель (значительное повышение привлекательности научной деятельности) была заменена на операционную «... 200% от средней заработной платы в соответствующем регионе». И в результате этой замены стратегической цели на операционную, операционная цель была достигнута, а стратегическая – нет.

Именно достижение стратегических (а не операционных) целей является критичным с точки зрения развития организации/института/государства. Это ключевой момент всей парадигмы управления в целом, и государственного управления в частности.

Типы несогласованности целей при государственном управлении проектами

При изучении различных проектов, реализуемых в государственном управлении, было выявлено множество прецедентов несогласованности целей. Была предпринята попытка классификации выявленных коллизий, представленная ниже⁹.

⁸ Эта ситуация имеет место во многих вузах *до сих пор*: преподаватели при фактической нагрузке 800-900 часов формально оформлены на 0,5-0,75-0,8 ставки (и получают соответствующее вознаграждение), а руководство вуза отчитывается о высоких ставках, соответствующих требованиям Указа № 597.

⁹ Целеполагание в случае операционной цели включает в том числе и количественное определение целевого значения. В практике управления весьма важно установить обоснованное значение для цели – достижимое и в достаточной степени напряженное. Это отдельная проблема, рассматриваемая, например, в [38, с. 36]. В данной работе эта проблема не является предметом анализа, мы рассматриваем только содержательные цели.

Несогласованность целей в рамках одного проекта (национального проекта, государственной программы и др.)

1. *Несогласованность между названием проекта/программы и стратегическими целями проекта/программы.* В качестве примера можно привести ГП «Развитие сельского хозяйства» и ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности», в которых стратегические цели не соответствуют названию программы: в названиях обеих программ присутствует слово «развитие», предполагающее качественные изменения, а в виде стратегических целей выступают количественные изменения (в обеих программах – индекс производства).

2. *Несогласованность стратегических и операционных целей в рамках одного проекта (национального проекта, государственной программы и др.)*

Научная литература полна подобными примерами, однако обычно авторы не используют терминологию «стратегическая цель» и «операционная цель», а описывают непосредственно ситуацию. На то, что «показатели и индикаторы недостаточно увязаны с ожидаемыми результатами», указывают С.Н. Сильвестров с соавторами [38, с. 34; 25, с. 17], С.В. Казанцев [22], А.Г. Коломиец: «Целевые показатели программы не определяют в должной мере количественные и/или качественные характеристики не только ожидаемых результатов, но и целей программы» [24, с. 155].

Такая коллизия была обнаружена для целого ряда проектов, как уже завершившихся, так и находящихся в процессе реализации: для Транспортной стратегии Российской Федерации до 2030 года с прогнозом до 2035 года [27]; для национального проекта «Экология» [26]; для Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [18]; для ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» [24]; для ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» [32, с. 176–177], для ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» [10]. Аналогичная картина наблюдается в соотношении стратегических и операционных целей региональных проектов. Например, для регионов Дальневосточного федерального округа «основной проблемой региональных программ развития образования является недостаточная согласованность их целей и решаемых задач» [4, с. 87].

Причина видится, с одной стороны, в «отсутствии системного подхода к целеполаганию, который проявляется в расхождении целей, задач, целевых показателей и ожидаемых результатов, ... в отсутствии критерия соответствия индикаторов целям» [6, с. 21–22]. С другой стороны, к таким результатам может приводить «министерский принцип разработки подобных программ» [40, с. 153], когда исполнители под-

бирают удобные для выполнения операционные цели в ущерб достижению стратегических, а вышестоящие инстанции утверждают поступившие документы, не вдаваясь в детали имеющей место коллизии. Заместитель председателя Счетной палаты РФ Г.С. Изотова¹⁰ в связи с этим отмечала: «часто заложенные показатели не имеют отношения к жизни. Вместо экономики для людей мы строим экономику показателей» [31, с. 21].

Каковы последствия несогласованности стратегических и операционных целей? Самое главное: как отмечалось выше, достижение операционных целей (плановых значений индикаторов) далеко не всегда обеспечивает достижение стратегических целей. А поскольку в действующей институциональной конструкции критерием успешности реализации проекта выступает достижение запланированных значений индикаторов¹¹, то в случае наличия коллизии целей реализация проекта признается успешной, но на практике не приводит к:

- действительному повышению конкурентоспособности промышленности (для ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») [10];
- обеспечению продовольственной безопасности (для Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия) [18];
- и т. п. (ряд примеров может быть продолжен).

3. Отдельной проблемой выступает несогласованность содержательных и финансовых целей государственных проектов: «не прослеживается взаимосвязь между стратегическими целями и бюджетным процессом, отсутствует прямая и непосредственная связь между стратегическим целеполаганием и практикой формирования и реализации государственных программ, с финансированием и использованием иных ресурсов в целях реализации стратегий» [39, с. 442]. Очень четко эта проблема раскрыта на примере ГП «Социальная поддержка граждан» в работе [28]. А.Г. Коломиец полагает, что решение данной проблемы

¹⁰ В настоящее время исполняющая обязанности Председателя Счетной палаты РФ.

¹¹ Для государственных программ, согласно «Правилам формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации», которые были утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 г. № 752. <https://docs.cntd.ru/document/1301568705>. До этого действовали «Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации», которые были утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 г. № 903. <https://docs.cntd.ru/document/560662721?marker=7DS0KE>. Критерий успешности реализации государственной программы в обоих «Правилах...» аналогичен.

«предполагает перестройку управления государственными финансами» [24, с. 150], поскольку «в рамках Закона № 172-ФЗ нет четко установленного нормативного разграничения, позволяющего увязать стратегическое и бюджетное планирования» [3, с. 33, 35].

Последствия этой коллизии очевидны – недостаточное финансирование выступает не только в виде причины, но и в качестве алиби в случае недостижения целей проекта (как операционных, так и стратегических) для лиц, отвечающих за его выполнение.

Коллизия целей совокупности государственных проектов

История активного использования инструментов государственного проектного управления в Российской Федерации насчитывает уже почти два десятилетия: в 2005 г. было объявлено о реализации Приоритетных государственных проектов, в 2010 – о Государственных программах, в 2018 – о Национальных проектах, в 2021 г. – о Едином плане. Глядя «сверху», в целях этих проектов можно выделить несколько типов коллизий.

1. Множественность проектов, имеющая закономерным следствием значительно большую *множественность целевых параметров* [6, с. 21]. Так, в 2020 г. реализовывалось 13 национальных проектов и 43 государственные программы (см. данные в табл. 1). В 2018 г. только в рамках государственных программ Минэкономразвития РФ в качестве куратора было вынуждено отслеживать 9 208 целевых позиций¹². «При таком множестве частных целей совершенно теряется цель общая, теряется тот образ России, который государство хотело бы воплотить» [37, с. 69].

Каковы практические *последствия множественности целей*? Весьма и весьма важные. По идее, из логики управления, МЭР должно управлять достижением целей. Но при таком количестве целевых параметров невозможно сознательно управлять достижением такого количества целей. Как максимум – это можно лишь механически отслеживать их статус, что и имеет место быть: *Минэкономразвития* занимается мониторингом показателей проектов, а не управлением проектами. То есть *из субъекта управления проектами превращается в статиста*.

2. Другой коллизией является *дублирование* различных проектов (и, как следствие, их целей), например, национальных проектов и государственных программ (что видно даже из названий проектов, представленных в табл. 1).

¹² См. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government.

**Государственные программы и национальные проекты,
реализовывавшиеся в 2020 г.***

Государственные программы (43)	Национальные проекты (13)
Здравоохранение	Здравоохранение
Образование	Образование
Социальная поддержка, Пенсионная система, Доступная среда (3)	Демография
Культура	Культура
Занятость	Производительность труда и занятость
Охрана окружающей среды	Экология
Жилье	Жилье и городская среда
Развитие транспорта	Безопасные и качественные автодороги, Модернизация и расширение магистральной инфраструктуры (2)
Наука и технологии + Научно-технологическое развитие (2)	Наука
Экономическое развитие	
Развитие промышленности, АПК (2)	
Развитие отраслей (10)	
	Малое и среднее предпринимательство
Информационное общество	Цифровая экономика
	Международная кооперация и экспорт
Эффективное государство (4)	
Сбалансированное региональное развитие (6)	
Национальная безопасность (6)	

* в скобках указано число проектов.

Источник: составлено автором.

Например, ГП «Научно-технологическое развитие» имеет пересекающиеся цели с как минимум шестью национальными проектами: «Развитие образования», «Содействие занятости населения», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Информационное общество», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Сбалансированное региональное развитие» [32, с. 179].

Последствия: вследствие дублирования усилий, с одной стороны, и отсутствия координации этих усилий, с другой стороны, в этом случае имеет место неэффективная трата ресурсов (как финансовых, так и всех остальных – кадров, времени, используемого оборудования, и т. п.).

Эта коллизия была весьма актуальна до 2021 г. (до принятия так называемого Единого плана, который свел воедино и упорядочил целевые ориентиры, содержащиеся в различных государственных проектах; подробнее целеполагание в рамках Единого плана будет рассмотрено ниже).

3. Имеет место и противоположная проблема – несогласованность целей между различными, но сходными по целям государственными проектами.

Прежде всего, речь идет о несогласованности целей федеральных и региональных программ и проектов [5; 15], при этом «региональные показатели устанавливались без учета реальных возможностей субъектов в отсутствии прозрачной методики их определения» [31, с. 21].

Таблица 2

Анализ преемственности некоторых национальных целей и задач 2020 г. по сравнению с 2018 г.

Национальные цели и задачи	
май 2018 г.	июль 2020 г.
Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения РФ	Сохранение населения, здоровье и благополучие людей
Вывести Россию в число пяти крупнейших экономик мира	Не предусматривается
Выйти на темпы прироста производительности не менее 5% в год	Не предусматривается
Не предусматривается	Рост инвестиций в основной капитал на уровне не менее 70% по сравнению с показателем 2020 г.
Не предусматривается	Рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее чем на 70% по сравнению с 2020 г.
Продолжительность жизни должна возрасти до 78 лет к 2024 г.	Продолжительность жизни должна возрасти до 78 лет к 2030 г.
Сократить в два раза уровень бедности в России к 2024 г.	Сократить в два раза уровень бедности в России к 2030 г.
Увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа	Не предусматривается
Не предусматривается	Увеличение вложений в отечественные решения в ИТ-сфере в четыре раза по сравнению с показателем 2019 г.

Источник: [25, с. 22].

Последствия. В такой ситуации «региональная система управления столкнется с институционально обусловленной избыточной отчетностью по достижению показателей, поскольку возникнет необходимость завершить отчетность по ранее имеющимся показателям и параллельно отчитываться по новым показателям Единого плана» [12, с. 121], а также «может потенциально привести к стремлению отрапортовать о результатах, достижение которых «дорисовывается» или «фабрикуется» на разных уровнях управления» [12, с. 121].

4. Еще одной проблемой является *временная несогласованность* – слишком частая смена целевых ориентиров без должной преемственности. Цели еще не достигнуты – а их достижение уже отменили и сформулировали похожие, но другие (см. табл. 2) [25, с. 22; 12, с. 121]. «Эмпирическим путем выявляется, что пересмотр «правил игры» в сфере стратегического планирования осуществляется примерно каждые два года – при том, что горизонт планирования национальных проектов и государственных программ охватывает не менее восьми лет» [18, с. 17].

С.Н. Сильвестров с соавторами полагают, что это «служит тревожным сигналом о том, что процесс стратегического планирования ... выходит из-под контроля» [25, с. 21].

Последствия: это дезорганизует исполнителя и снижает его «КПД».

Несогласованность целей в рамках Единого плана

Последующее развитие событий показало, что власти осознают проблемы и предпринимают конкретные шаги по разрешению вышеуказанных проблем.

20 мая 2019 г. в рамках реализации 9 национальных целей, сформулированных в Указе Президента РФ № 204 от 7.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Правительством РФ был принят «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В развитие темы 26 мая 2021 г. было принято Постановление Правительства РФ №786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (далее – Постановление №786), а 1 октября 2021 г. Распоряжением Правительства РФ № 2765-р был утвержден «Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (далее – Единый план). Единый план аккумулирует усилия правительства, средства федерального и региональных бюджетов, частные средства для решения ключевых социально-экономических задач России, интегрируя в себе содержание 46 госпрограмм, 14 национальных и 75 федеральных проектов, 42 стратегических инициатив и иных документов [23, с. 44].

Согласно замыслу, институциональная конструкция Единого плана выступает инструментом достижения национальных целей, сформулированных в Указе Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г.: «Постановка национальных целей, обеспеченных соответствующими национальными проектами, означает попытку перехода к новой модели социально-экономического развития страны – модели «больших вызовов». В структуре целей социально-экономического развития страны были выделены наиболее масштабные актуальные цели, достижение которых в очерченные сроки требует мобилизации финансовых, организационных и интеллектуальных ресурсов России и слаженной работы всех государственных и частных институтов» [18, с. 7].

Большим шагом вперед является то, что Единый план представляет собой не набор проектов, а единый мета-проект, в котором элементы национальных и федеральных проектов, а также государственных программ систематизированы и упорядочены.

Несмотря на большую проделанную работу, *проблема несогласованности целей в рамках Единого плана не была решена.*

1. Поскольку Единый план содержит еще и *региональное измерение*, ряд авторов отмечает, «что положения Единого плана в значительной мере не скоординированы с положениями стратегических планов на региональном уровне» [12, с. 120]. В некотором смысле это нормально, невозможно одномоментно решить все проблемы. С принятием Единого плана это расхождение стало еще более очевидным; это нормально, это большой и перспективный пласт сотрудничества между федеральной и региональной ветвями власти.

2. Основная идея и основное преимущество Единого плана – построение стройной иерархической системы целей (дерева целей), сводящейся к пяти национальным целям¹³. В процессе построения дерева целей происходил отбор целей. В результате *некоторые цели и целевые показатели не вошли в число национальных целей и/или в Единый план*, несмотря на то что они, по мнению некоторых ученых, являются важнейшими/критичными, часть из них входила в число национальных целей 2018 г.¹⁴ (К числу таких целей, по мнению специалистов, относится, например, снижение смертности населения трудоспособного возраста [35, с. 734]).

¹³ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

¹⁴ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

3. *Сложная взаимосвязь* национальных проектов, государственных программ и иных видов проектов в рамках Единого плана:

- один национальный проект (далее – НП) может реализовываться через несколько государственных программ (примером может служить НП «Демография», реализуемый посредством ГП «Развитие образования», «Развитие физической культуры и спорта», «Социальная поддержка граждан»);
- а реализация одной государственной программы может обеспечивать выполнение нескольких национальных проектов (так, реализация ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика» обуславливает выполнение трех НП) [3, с. 32].

Аналогичная ситуация наблюдается с федеральными проектами, федеральными целевыми программами, ведомственными программами, региональными проектами, цели которых «переплетаются».

Кроме того, такая ситуация «приводит, с одной стороны, к определенной перегрузке руководителей государственных программ, реализующих несколько национальных проектов, а с другой стороны, – к размыванию ответственности из-за нечетко выстроенной иерархии проектов и программ» [3, с. 33].

4. С принятием Постановления № 786 и утверждением Единого плана возникли две другие весьма важных проблемы:

- несогласованность стратегических целей и операционных целей внутри одного проекта значительно усугубилась;
- имеет место несогласованность национальных целей и операционных целей национальных проектов и государственных программ.

Рассмотрим эти проблемы подробнее.

4.1. На примере анализа пяти государственных программ, реализуемых в рамках Единого плана и нацеленных на развитие различных отраслей экономики и промышленности в целом (см. рис.¹⁵, размещенный в Приложении), мы видим, что *несогласованность между стратегическими и операционными целями*, относящимися к одному проекту (национальному проекту, государственной программе), *в рамках Единого плана сохранилась* в полной мере:

- выше мы уже упоминали о том, что стратегические цели ряда государственных программ (ГП «Развитие сельского хозяйства» и ГП «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности») не соответствуют названию программы, поскольку они имеют целью количественный рост и, таким образом, не предполагают развития, то есть качественных изменений;

¹⁵ Следует отметить, что на рисунке в силу недостатка пространства отражено только по одной операционной цели для каждой ГП.

– приведенные на рисунке операционные цели госпрограмм (за исключением ГП «Развитие энергетики») не соответствуют названию и/или стратегическим целям программ, поскольку также не предполагают качественного развития, а только количественный рост. И только в ГП «Развитие энергетики» приведенная на рисунке операционная цель («Удельный расход топлива на отпуск электроэнергии») предполагает технологическое развитие.

Однако в рамках Единого плана роль стратегических целей государственных программ (национальных проектов) кардинально изменилась (по сравнению с ситуацией до принятия Постановления № 786).

До 2021 г. необходимость достижения стратегических целей госпрограмм предполагалась, но их эффективное достижение не было обеспечено институциональным механизмом (это зависело от того, насколько квалифицированно выбрана операционная цель и насколько хорошей аппроксимацией стратегической цели она является), в силу чего стратегическая цель в результате выполнения программы или проекта могла оказаться не достигнутой (подробнее см. выше, п. 4.1). То есть в конструкции, действовавшей до 2021 г., стратегическим целям отводилась второстепенная роль.

Согласно Постановлению № 786, «эффективность государственных программ, по замыслу разработчиков, обеспечивается посредством их синхронизации с национальными целями, содержанием Единого плана» [13, с. 167]. В действительности это означает, что операционные цели (показатели) госпрограмм и нацпроектов увязываются с достижением национальных целей, в результате чего стратегические цели государственных проектов *de facto* выпали из процесса управления, перестали быть целями, «результатом, на достижение которого направлено действие человека» [8].

4.2. Несогласованность национальных целей с операционными целями национальных проектов и государственных программ, которые должны обеспечивать достижение национальных целей.

На актуальность этой же проблемы указывает, например, С.Н. Бобков, который, сопоставляя национальные цели¹⁶ и паспорта национальных проектов, пришел к выводу о наличии противоречий между национальными целями и операционными целями национальных проектов. Так, «выдвинутая в Указе Президента цель повышения реальных доходов граждан и снижения к 2024 г. в два раза бедности оказалась не воплощенной в национальный проект/программу, подтверждающую направленность развития России на обеспечение гражданам высоких качества и уровня жизни... Принятый Минтруда России

¹⁶ Утверждены Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

приказ от 29 ноября 2018 г. № 748¹⁷ свидетельствует об ограниченности подхода Правительства к реализации этих важнейших национальных целей» [7, с. 80]. Было показано, что «преодоление выявленных противоречий национальных целей и национальных проектов потребует существенной доработки действующих и формирования новых национальных проектов в части решения проблем занятости, повышения реальных денежных доходов, снижения в два раза бедности и сокращения избыточного социально-экономического неравенства» [7, с. 94].

Непосредственные *последствия* этой коллизии – то, что *при достижении операционных целей национальных проектов и государственных программ* (а именно они в действующей институциональной конструкции выступают предметом мониторинга/контроля) *национальные цели, с большой вероятностью, остаются недостижимыми*, несмотря на то что именно национальные цели выступают приоритетом государственного управления.

На деле это означает следующее.

1. Попытка сведения всех задач государственного развития (и, соответственно, целей госпрограмм) к пяти национальным целям является неэффективной: потому что если стоит задача «обеспечения темпа роста ВВП страны выше среднемирового», то эта задача количественная, и повышать конкурентоспособность промышленности или конструировать и строить отечественные самолеты для этого не надо; повышение конкурентоспособности промышленности и развитие авиастроения – неадекватные, слишком дорогие, слишком медленные, дающие слишком низкую отдачу средства для повышения темпов роста экономики; эту задачу возможно гораздо легче решить другими средствами, например, добывая больше нефти и газа.

2. В действующей конструкции достижение каждой национальной цели обеспечивается посредством реализации значительного количества государственных проектов (национальных проектов, государственных программ). В силу этого становится *весьма затруднительным определить вклад каждого проекта в достижение национальной цели* (в том числе в случае, когда этот вклад недостаточен). Тем более *трудновыполнимой представляется работа по координации достижения национальных целей*, особенно с учетом того, что за реализацию разных проектов отвечают разные министерства и ведомства.

3. Привязка национальных целей к операционным целям государственных проектов происходит *a posteriori*, к уже «готовым» проектам,

¹⁷ Приказ Минтруда РФ от 29 ноября 2018 г. № 748 «О реализации в субъектах Российской Федерации пилотных проектов, направленных на достижение до 2024 года национальных целей социально-экономического развития по повышению реальных доходов граждан, снижению уровня бедности в два раза».

поскольку изначально национальные проекты и государственные программы были разработаны для достижения иных целей. В силу этого *достижение операционных целей национальных проектов и государственных программ, разработанных для достижения иных целей и входящих сейчас в состав Единого плана, лишь симулирует достижение национальных целей и поэтому может не обеспечивать достижение национальных целей*; а если достижение операционных целей и содействует достижению национальных целей, то это происходит неоптимальным образом.

4. Попытка существенно уменьшить число приоритетов государственного управления была обоснованной попыткой решить насущную проблему государственного управления, «захлебывающегося» под «валом» разнородных, мало связанных друг с другом целей (см. пункт выше о множественности целей)¹⁸. Однако страна – слишком сложный объект управления, чтобы пяти целей, даже целей самого верхнего уровня, оказалось достаточно. Как отмечают Е.Б. Ленчук и В.И. Филатов: «Безусловно, заявленные социальные цели крайне важны, но для будущего развития страны этого явно недостаточно. Утвержденные во исполнение указов президента РФ и национальных проектов стратегические цели практически не затрагивают производственный потенциал национальной экономики, который как раз и формирует предпосылки экономического роста и повышения глобальной конкурентоспособности страны» [30, с. 16–17].

Если мы рассмотрим тематику государственных программ: почему при существовании ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» разрабатывается ГП «Развитие авиационной промышленности»? Ведь авиационная промышленность, будучи отраслью промышленности, подпадает под действие госпрограммы о развитии промышленности вообще? Да, но этого недостаточно. И поэтому была разработана отдельная госпрограмма для развития авиационной промышленности.

Именно поэтому попытка увязать необходимость «удовлетворения потребностей российских авиаперевозчиков» в самолетах отечественного производства посредством производства и поставки определенного (планового) количества самолетов с темпами роста российской экономики является, называя вещи своими именами, профанацией.

Целей должно быть столько, сколько нужно. Стратегических целей, являющихся истинной целью государственного управления, как минимум должно быть не меньше числа государственных программ.

¹⁸ При этом следует отметить, что *попытка кардинально сократить число целей государственного управления до пяти в действительности не увенчалась успехом* – потому что пять национальных целей – это «вершина айсберга» Единого плана, который содержит много тысяч целевых параметров (включающих мероприятия и контрольные точки).

5. Поскольку показатели увязаны теперь с национальными целями, роль стратегических целей кардинально изменилась. Стратегические цели продолжают фигурировать в паспорте программы. Но теперь они играют только роль «изначального импульса» при выборе операционных целей. При этом реалии таковы, что, как отмечалось выше, операционные цели могут не соответствовать стратегическим целям. Однако в данной конструкции это соответствие никого не волнует, потому что критичным здесь выступает указание на национальную цель.

Благодаря увязке показателей госпрограмм с национальными целями *стратегические цели* государственных проектов/программ (повышение конкурентоспособности промышленности, развитие авиационной промышленности и удовлетворение потребностей авиаперевозчиков, и т. п.) *выпали из поля зрения государственного управления*. А это критично. Потому что, повторюсь, именно *достижение стратегических целей, решение конкретных социально-экономических проблем и задач*, число которых явно более пяти, является *истинной целью государственного управления*.

В действующей институциональной конструкции достижение стратегических целей государственных проектов/программ не предусмотрено, только национальных. А национальных целей только пять, что недостаточно для полноценного социально-экономического развития страны.

То есть конструкция, предусмотренная Постановлением № 786, в попытке решить одну проблему, создала другие проблемы, не менее значимые и не менее насущные, которые настоятельно требуют своего решения.

В противном случае у нас проблемы повышения конкурентоспособности российской промышленности и развития отечественного авиастроения никогда не будут решены.

Несогласованность целей государственного управления проектами и государственной экономической политики

Отдельной проблемой выступает несогласованность целей государственных проектов с целями макроэкономической политики. В данном вопросе можно выделить два аспекта.

1. *Несогласованность целей макроэкономической политики и национальных целей*. Типичным примером является последовательная жесткая монетарная политика Центрального банка РФ, одним из излюбленных инструментов которой является повышение ключевой ставки. Так, 30 октября 2023 г. ключевая ставка была поднята до 15%. Такая политика препятствует достижению по крайней мере трех из пяти национальных целей:

– цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», в рамках которой предусматривается улучшение жилищных условий не менее

5 млн семей ежегодно. В текущих условиях приобретение квартиры становится практически невозможным: в ответ на повышение ключевой ставки банки закономерно изменили условия по потребительским кредитам. Так, уже через день после демарша Центробанка, 1 ноября 2023 г. ВТБ объявил о повышении ставки по рыночным ипотечным программам. Ставка по ипотеке начинается в ВТБ с 16,4%¹⁹. Это означает, что чтобы приобрести хотя бы не очень большую квартиру, для которой требуется кредит размером, например, 10 млн руб., человек должен выплачивать по 137,7 тыс. руб. в месяц в течение 30 лет. Лишь весьма небольшая часть нашего населения в состоянии выплачивать по кредиту 137,7 тыс. руб. в месяц (кроме того, людей с такими доходами вряд ли удовлетворит квартира за 10 млн руб.).

- Кроме того, это означает, что практически всю трудовую жизнь человек должен работать «на квартиру» (взяв в кредит, например, 10 млн. руб. по таким ставкам он должен будет вернуть банку 49,5 млн. руб. то есть в 4,95 раза больше, чем он взял), ограничивая себя во всем: в качественном отдыхе и культурном досуге, в рождении детей, etc. Таким образом, политика Центробанка одновременно препятствует достижению другой национальной цели – «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей», предполагающей обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации.
- В рамках национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» стоит задача «обеспечения темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности»²⁰ (для справки: в 2022 г. мировая экономика выросла на 3,3%²¹). Очевидно, что брать новые кредиты на развитие и расширение производства под такой процент можно только от безвыходности. Но и в этом случае результат очевиден. Как заявил вице-президент АВТОВАЗа по внешним связям и взаимодействию с акционерами Сергей Громак: «в следующем году в связи с ростом ставок расходы на обслуживание кредитов составят уже 17 млрд руб. ... Эти деньги, которые в связи с ростом ключевой ставки мы вынуждены будем отдать банкам, мы, по сути, изымаем из нашей инвестици-

¹⁹ ВТБ повышает ставки по рыночным ипотечным программам. 01.11.2023. <https://frankmedia.ru/144434>.

²⁰ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

²¹ <https://www.interfax.ru/business/905188>.

онной программы, из проектов по обновлению модельного ряда. Это, конечно, влечет снижение конкурентоспособности»²².

2. *Несогласованность целей документов стратегического планирования и целей, зафиксированных в государственных проектах* (национальных проектах, государственных программах). В теории «государственные программы, охватывающие приоритеты в различных сферах экономики, должны быть согласованы с приоритетами макроэкономической политики и «работать» на их обеспечение» [40, с. 149]. На практике же зачастую наблюдается «недостаточная обоснованность целей и задач программ, обеспечивающих решение наиболее важных проблем, формирующих наиболее перспективные направления социально-экономического развития» [36, с. 288].

Р.Р. Гумеров подробно разбирает подобные прецеденты в своей работе [18], сопоставляя Доктрину продовольственной безопасности²³ и Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия²⁴. В частности, он отмечает, что основным индикатором ГП (Индекс производства продукции сельского хозяйства) «не отражает ни один из основных критериальных признаков продовольственной безопасности и лишь косвенным образом характеризует ее состояние. ... Использование индекса производства продукции и ему подобных показателей в качестве целевого индикатора государственной программы – типичный пример смешения постоянных (процессных) функций государственного управления с проектными функциями, когда управление нацелено на решение конкретной, уникальной задачи и получение специфических результатов в ограниченные сроки» [18, с. 13].

«В национальном проекте «Международная кооперация и экспорт» поставлена другая амбициозная цель – увеличения к 2025 г. экспорта продукции агропромышленного комплекса по сравнению с 2017 г. в 2,1 раза (рост должен составить 210,6%). ... При этом рост валовой продукции сельского хозяйства в этот же период должен составить 116,3%. Таким образом, развитие отечественного АПК принимает ярко выраженную экспортоориентированную направленность. Выбор подобной модели выглядит по крайней мере спорным при наличии почти 19 млн недоедающих граждан и при поставленной цели за этот же период вдвое сократить бедность» [18, с. 13–14].

²² Госкомпании попросили субсидировать кредиты на фоне роста ключевой ставки. 01.11.2023. https://www.rbc.ru/economics/01/11/2023/6541026c9a79478b29c360a0?from=column_2.

²³ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 года №20.

²⁴ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

На аналогичные проблемы в области развития машиностроения указывают в своей работе Л.В. Оболенская и Е.Л. Морева [33].

Все вопросы, поставленные в этом пункте, требуют настоящего решения.

Выводы

1. Коллизия целей в государственном управлении проектами является одной из значимых причин неудовлетворительного качества государственного управления. Изучение проблемы позволило предложить типологию несогласованности таких целей, которая приведена в табл. 3.

Таблица 3

Типы несогласованности целей в государственном управлении проектами

Где наблюдается	Содержание коллизии
В рамках одного проекта	Между стратегическими и операционными целями
	Между названием и целями проекта
	Между содержательными и финансовыми целями проекта
В совокупности проектов ГУ	Множественность целевых параметров совокупности проектов
	Дублирование целей в разных проектах
	Наличие разных, но сходных по целям проектов
	Между национальными целями и целями государственных проектов (до 2021 г.)
	Временная несогласованность: слишком частая смена целевых ориентиров
В Едином плане	Между Единым планом и региональными программами
	Некоторые критичные цели не вошли в Единый план
	Сложная взаимосвязь национальных проектов, государственных программ и иных видов проектов в рамках Единого плана
	Стратегические цели государственных проектов/ программ выпали из поля зрения государственного управления
Между целями экономической политики и проектами ГУ	Между целями макроэкономической политики и национальными целями
	Между целями документов стратегического планирования и целями государственных проектов

Источник: составлено автором.

2. Особенно критичными в этом списке представляется следующее:
- несогласованность стратегических и операционных целей в рамках одного проекта/программы, в результате чего достижение операционных целей проекта не обеспечивает достижение стратегических целей проекта, в то время как достижение стратегических целей является действительной целью государственного управления;
 - то, что в конструкции Единого плана стратегические цели государственных проектов и программ *de facto* перестали быть целями государственного управления, достижение стратегических целей государственных проектов/программ в рамках Единого плана не предусмотрено;
 - в Едином плане предусмотрено достижение только национальных целей. А национальных целей только пять, что недостаточно для полноценного и всестороннего социально-экономического развития страны;
 - с другой стороны, поскольку привязка национальных целей происходит к уже «готовым» проектам, которые изначально составлялись для достижения совершенно иных целей, то достижение операционных целей данных проектов совершенно не гарантирует достижение национальных целей.

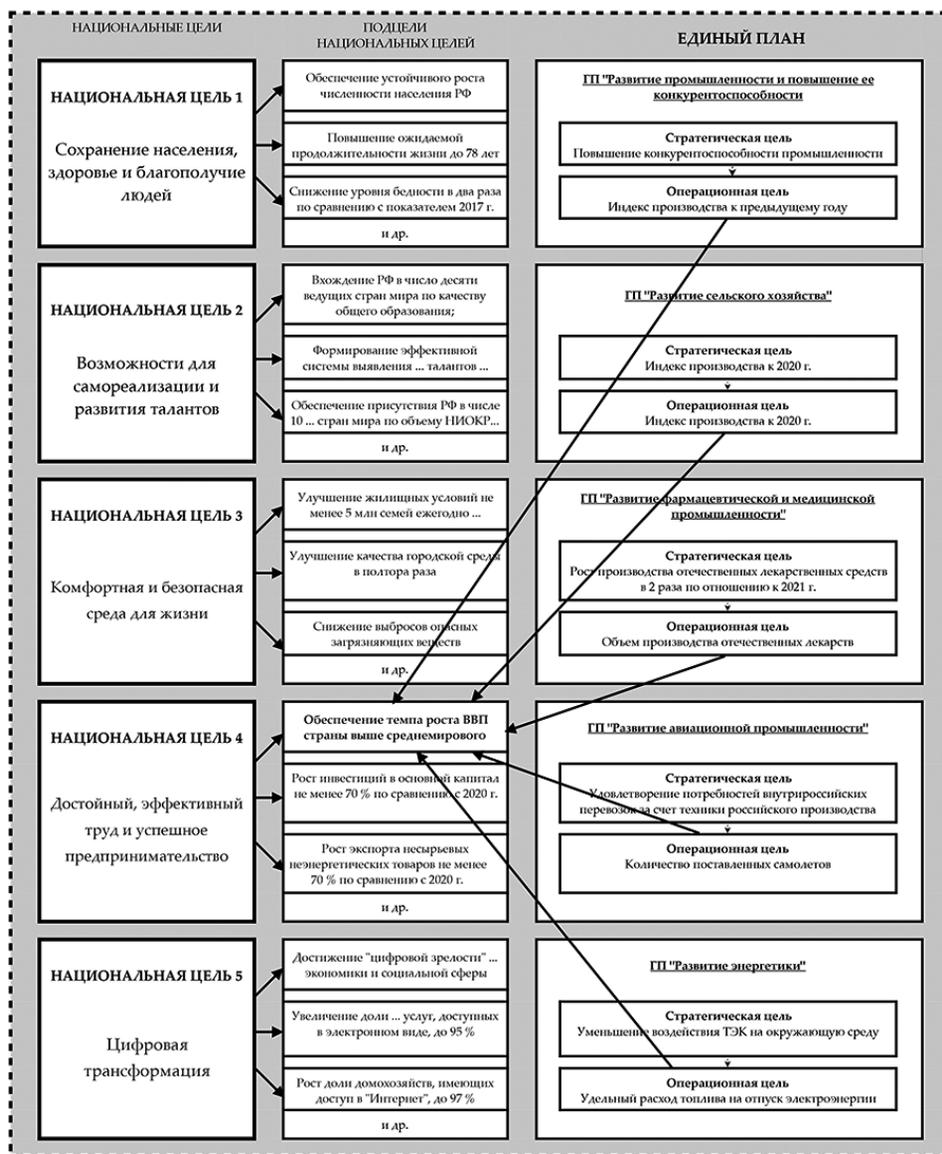
То есть конструкция, предусмотренная Постановлением № 786, в попытке решить одну проблему, создала другие проблемы, не менее значимые и не менее насущные, которые настоятельно требуют своего решения.

В противном случае проблемы повышения конкурентоспособности российской промышленности (ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») и развития отечественного авиастроения (ГП «Развитие авиационной промышленности») никогда не будут решены. А реализация госпрограмм и иных госпроектов будет вместо этого симулировать достижение национальных целей. При этом национальные цели тоже могут быть не достигнуты.

3. Каждый случай несогласованности целей в государственном управлении проектами требует своего решения, поскольку каждый из них снижает качество государственного управления.

Соответственно, для каждого случая коллизии целей необходимо проанализировать причины, ее (коллизию) породившие, а также практические возможности для ее разрешения, на основании чего станет возможным представить рекомендации для решения имеющейся проблемы. Мы надеемся это сделать в нашем следующем исследовании. Забегая вперед, укажем, что многие из этих коллизий имеют институциональные корни.

Приложение



Источник: составлено автором.

Рис. Схематическое изображение связей национальных целей и целей Единого плана (указана лишь небольшая часть целей)

ЛИТЕРАТУРА

1. Астафьева А.Д. Пути совершенствования современной системы государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // Экономика и предпринимательство. 2016. №8. С. 312–315.
2. Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н. Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. № 13(2). С. 23–31. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31.
3. Бауэр В.П., Ерёмин В.В., Смирнов В.В. Проектный подход к согласованию бюджетных процедур и ресурсного обеспечения реализации национальных проектов // Экономика. Налоги. Право. 2020. №13(3). С. 28–41. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-28-41.
4. Беляков С.А., Куклин В.Ж., Токарева Г.С. Анализ целей и задач региональных программ развития образования // Экономика образования. 2015. № 2. С. 81–91.
5. Беляевская-Плотник Л.А., Сорокина Н.Ю. Синхронизация приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации и регионов в документах стратегического планирования // Региональная экономика. Юг России. 2022. Т. 10, № 1. С. 16–26. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.2>.
6. 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. Серия 6. Экономика. 2019. № 2. С. 3–25.
7. Бобков В.Н. Теоретико-методологические подходы к разрешению противоречий национальных целей и национальных проектов // Научные труды Вольного экономического общества. 2019. №3. С. 77–99.
8. Большая психологическая энциклопедия / [А.Б. Альмуханова и др.]. М.: Эксмо, 2007.
9. Братченко С.А. Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2021.
10. Братченко С.А. Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. № 10–1. С. 247–260.
11. Братченко С.А. Целеполагание в государственных программах в зеркале российской научной литературы // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 3. С. 55–64.
12. Бушенева Ю.И. Проблемы декомпозиции показателей Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации в региональной экономической политике // Общество: политика, экономика, право. 2023. № 6. С. 118–124. <https://doi.org/10.24158/per.2023.6.16>.
13. Гегедюш Н.С. Современные подходы к управлению государственными программами в контексте повышения результативности и эффективности бюджетных расходов // Вестник РУДН. Серия: Государственное и муниципальное управление. 2022. Т. 9. №2. С. 162–171.
14. Глазьев С.Ю., Иванттер В.В., Макаров В.Л., Некителов А.Д., Татаркин А.И., Гринберг Р.С. и др. О стратегии развития экономики России // ЭНСР. 2011. № 3(54).
15. Глухих П.Л. Политика регионального развития: анализ государственных приоритетов // Стратегия устойчивого развития регионов России. 2014. № 20. С. 23–27.

16. Городецкий А.Е., Зиядуллаев Н.С. Трансформация экономики и общества: приоритеты национальной безопасности и российские реалии // Общество и экономика. 2019. №9. С. 5–19.
17. Грей К.Ф., Ларсон Э.У. Управление проектами: Практическое руководство. М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003.
18. Гумеров Р.Р. Реализация национальных целей в предлагаемой модели стратегического народно-хозяйственного планирования // Российский экономический журнал. 2019. № 5. С. 3–24.
19. 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.
20. Зобнин Ю.А., Линг В.В. Проблемы стратегического планирования развития банковской системы Российской Федерации // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10-1. С. 107–113.
21. Казакова С.М., Климанов В.В. Трансформация целей развития Арктической зоны Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 1. С. 96–110. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-96-110>.
22. Казанцев С.В. Подход к оценке осуществления национальных целей // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник: материалы XX Национальной научной конференции с международным участием. М.: ИНИОН, 2021. Вып. 16. Ч. 1. С. 142–146.
23. Козлова С.В., Братченко С.А., Свирина Л.Н., Грибанова О.М. Эффективность и качество управления государственным имуществом в контексте национальных целей // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 5. С. 31–56.
24. Коломиец А.Г. К новому качеству управления государственными финансами // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 2. С. 147–161.
25. Крупнов Ю.А., Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г. Проблемы и противоречия стратегического планирования // Российский экономический журнал. 2022. № 6. С. 15–30. <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2022-6-15-30>.
26. Лебедева М.А. Проблемы реализации национального проекта «Экология» в Российской Федерации // Журнал экономических исследований. 2022. № 6. С. 17–24.
27. Лебедева Н.А. Проблемы и особенности реализации Транспортной стратегии Российской Федерации до 2035 года // Научный результат. Экономические исследования. 2023. № 2. С. 74–84.
28. Лев М.Ю., Колпакова И.А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. 2020. № 5. С. 1521–1534.
29. Ленчук Е.Б. Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2. С. 24–28.
30. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной экономической трансформации // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 4. С. 7–24.

31. Мартыненко С.В. Как контролировать достижение национальных целей // Журнал «Бюджет». 2020. №1. С. 20–22.
32. 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.
33. Оболенская Л.В., Морева Е.Л. Проблема согласованности целей в документах стратегического планирования на примере машиностроительного комплекса // Безопасность бизнеса. 2021. №4. С. 3–8.
34. Охотский Е.В., Фролов С.С. Качество целеполагания – базовое условие эффективного государственного управления // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2020. № 1. С. 21–42.
35. Перхов В.И., Корхмазов В.Т. Реализация национального проекта «Здравоохранение» в условиях пандемии COVID-19 // Современные проблемы здравоохранения и медицинской статистики. 2022 г. № 5. С. 725–742.
36. Савкина Р.В. Национальные проекты в системе мер по достижению целей эффективного развития экономики // Инновации и инвестиции. 2020. № 4. С. 287–293.
37. Сафронов А.В. Основные организационные условия реализации долгосрочных планов развития России // Идеи и идеалы. 2015. № 1. С. 68–80.
38. Сильвестров С.Н., Круннов Ю.А., Старовойтов В.Г. Определение и реализация национальных целей развития в российском стратегическом планировании // Российский экономический журнал. 2021. № 1. С. 32–44.
39. Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 4. С. 440–456. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456>.
40. Сухарев О.С. Институциональная инфраструктура согласования национальных стратегических приоритетов и государственных программ // Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая. 2011. Вып. 40-1. С. 148–155.
41. Управление проектами: фундаментальный курс: учебник / А.В. Алешин, В.М. Аньшин, К.А. Багратиони и др.; под ред. В.М. Аньшина, О.Н. Ильиной; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013.
42. Хотулёв Е.Л., Наумов С.Н., Блохин А.А. Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений: научный доклад / Е.Л. Хотулёв, С.Н. Наумов, А.А. Блохин; Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России. М.: ВАВТ, 2019.
43. Doran G.T. There's a S.M.A.R.T. way to write management goals and objectives // Management Review. 1981. Vol. 70. No. 11. Pp. 35–36.
44. Newton R. Project Management Step by Step: How to Plan and Manage a Highly Successful Project. Pearson Education. 2016.
45. Portny S.E. Project Management For Dummies. Wiley Publishing, Inc. 2007.

REFERENCES

1. *Astafyeva A.D.* Ways to improve the modern system of state support for small and medium-sized businesses // Economics and entrepreneurship. 2016. No. 8. Pp. 312–315. (In Russ.)
2. *Afinogenov D.A., Kochemasova E.Yu., Silvestrov S.N.* Strategic planning: problems and solutions // The world of the new economy. 2019. No.13(2). Pp. 23–31. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31. (In Russ.)
3. *Bauer V.P., Eremin V.V., Smirnov V.V.* Project approach to the coordination of budget procedures and resource support for the implementation of national projects. Economy. Taxes. Right. 2020. №13(3). Pp. 28–41. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-28-41. (In Russ.)
4. *Belyakov S.A., Kuklin V.Zh., Tokareva G.S.* Analysis of goals and objectives of regional education development programs // Economics of Education 2015. No. 2. Pp. 81–91. (In Russ.)
5. *Belyaevskaya-Plotnik L.A., Sorokina N.Y.* Synchronization of priorities of socio-economic development of the Russian Federation and regions in strategic planning documents // Regional economy. South of Russia. 2022. Vol. 10. No. 1. Pp. 16–26. DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2022.1.2>. (In Russ.)
6. *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. Series 6. Economy. 2019. No. 2. Pp. 3–25. (In Russ.)
7. *Bobkov V.N.* Theoretical and methodological approaches to resolving contradictions between national goals and national projects // Scientific works of the Free Economic Society. 2019. No. 3. Pp. 77–99. (In Russ.)
8. The Great Psychological Encyclopedia / [A.B. Almukhanova et al.]. M.: Eksmo, 2007. (In Russ.)
9. *Bratchenko S.A.* The quality of public administration: theoretical, methodological and institutional aspects: Report. M.: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 2021. (In Russ.)
10. *Bratchenko S.A.* Management quality and effectiveness in public administration practice (on the example of state program management) // Economy: yesterday, today, tomorrow. 2021. No. 10-1. Pp. 247–260. (In Russ.)
11. *Bratchenko S.A.* Goal-setting in state programs in the mirror of Russian scientific literature // Management and business administration. 2023. No. 3. Pp. 55–64. (In Russ.)
12. *Busheneva Yu.I.* Problems of decomposition of indicators of the Unified Plan for achieving the national development goals of the Russian Federation in regional economic policy // Society: politics, economics, law. 2023. No. 6. Pp. 118–124. <https://doi.org/10.24158/pep.2023.6.16>. (In Russ.)
13. *Gegedyush N.S.* Modern approaches to the management of state programs in the context of improving the effectiveness and efficiency of budget expenditures // Bulletin of the RUDN. Series: State and Municipal Administration. 2022. Vol. 9. No. 2. Pp. 162–171. (In Russ.)
14. *Glazyev S.Yu., Ivanter V.V., Makarov V.L., Nekipelov A.D., Tatarkin A.I., Grinberg R.S., etc.* About the strategy of development of the Russian economy // ENSR. 2011. No. 3(54).

15. *Glukhikh P.L.* Regional development policy: Analysis of state priorities // Strategy of sustainable development of Russian regions. 2014. No. 20. Pp. 23–27. (In Russ.)
16. *Gorodetsky A.E., Ziyadullaev N.S.* Transformation of economy and society: priorities of national security and Russian realities // Society and Economy. 2019. No. 9. Pp. 5–19. (In Russ.)
17. *Gray K.F., Larson E.U.* Project management: A practical guide. M.: Publishing House “Business and Service”. 2003. (In Russ.)
18. *Gumerov R.R.* Implementation of national goals in the proposed model of strategic national economic planning // Russian Economic Journal. 2019. No. 5. Pp. 3–24. (In Russ.)
19. *Gumerov R.R., Guseva N.V., Solntseva L.I.* Evaluation of the quality of state programs: results of testing a multi-criteria model (results, problems, opportunities) // Management and business administration. 2021. No. 4. Pp. 28–38. (In Russ.)
20. *Zobnin Yu.A., Ling V.V.* Problems of strategic planning of the development of the banking system of the Russian Federation // Economics and entrepreneurship. 2015. No. 10-1. Pp. 107–113. (In Russ.)
21. *Kazakova S. M., Klimanov V. V.* Transformation of the development goals of the Arctic zone of the Russian Federation // State and municipal administration. Scientific notes. 2022. No. 1. Pp. 96–110. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-96-110>. (In Russ.)
22. *Kazantsev S.V.* Approach to assessing the implementation of national goals / Russia: trends and prospects of development. Gentes sordes: massae Vestrae Rectae Rectae in praedestinatione laborantes laborantes. M.: INION. 2021. Issue 16. Part 1. Pp. 142–146. (In Russ.)
23. *Kozlova S.V., Bratchenko S.A., Svirina L.N., Gribanova O.M.* Efficiency and quality of state property management in the context of national goals // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2021. No. 5. Pp. 31–56. (In Russ.)
24. *Kolomiets A.G.* Towards a new quality of public finance management // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2020. No. 2. Pp. 147–161. (In Russ.)
25. *Krupnov Yu.A., Silvestrov S.N., Starovoitov V.G.* Problems and contradictions of strategic planning // Russian Economic Journal. 2022. No. 6. Pp. 15–30. <https://doi.org/10.33983/0130-9757-2022-6-15-30>. (In Russ.)
26. *Lebedeva M.A.* Problems of implementation of the national project “Ecology” in the Russian Federation // Journal of Economic Research. 2022. No. 6. Pp. 17–24. (In Russ.)
27. *Lebedeva N.A.* Problems and features of the implementation of the Transport strategy of the Russian Federation until 2035 // Scientific result. Economic research. 2023. No. 2. Pp. 74–84. (In Russ.)
28. *Lev M.Yu., Kolpakova I.A.* Budgetary factors of implementation of state programs and national projects in the system of economic and social security of Russia // Economics, entrepreneurship and law. 2020. No. 5. Pp. 1521–1534. (In Russ.)
29. *Lenchuk E.B.* Strategic planning in Russia: problems and solutions // Innovation. 2020. No. 2. Pp. 24–28. (In Russ.)
30. *Lenchuk E.B., Filatov V.I.* Strategic planning as a tool for reducing uncertainty in the context of global economic transformation // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences No. 4. 2023. C. 7–24. (In Russ.)
31. *Martynenko S.V.* How to control the achievement of national goals // Journal budget. 2020. No. 1. Pp. 20–22. (In Russ.)

32. *Naumov S.N., Sorokin I.A.* Evaluation 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 // *Drukerovsky Vestnik*. 2020. No. 1. Pp. 168–182. (In Russ.)
33. *Obolenskaya L.V., Moreva E.L.* The problem of consistency of goals in strategic planning documents on the example of a machine-building complex // *Business security*. 2021. No. 4. Pp. 3–8. (In Russ.)
34. *Okhotsky E.V., Frolov S.S.* The quality of goal-setting is the basic condition for effective public administration // *Bulletin of the Moscow University. Ser. 21. Management (state and society)*. 2020. No. 1. Pp. 21–42. (In Russ.)
35. *Perkhov V.I., Korkhmazov V.T.* Ruinas vestrae vestrae viris vestrae crucifiguntur uterinorum “asinorum” positus est insensatus covid-19 / Uoluit nunc uvas vescuntur et paria lepra. 2022. No. 5. Pp. 725–742. (In Russ.)
36. *Savkina R.V.* National projects in the system of measures to achieve the goals of effective economic development // *Innovations and investments*. 2020. No. 4. Pp. 287–293. (In Russ.)
37. *Safronov A.V.* The main organizational conditions for the implementation of long-term development plans of Russia // *Ideas and ideals*. 2015. No. 1. Pp. 68–80. (In Russ.)
38. *Silvestrov S.N., Krupnov Yu.A., Starovoitov V.G.* Definition and implementation of national development goals in Russian strategic planning // *Russian Economic Journal*. 2021. No. 1. Pp. 32–44. (In Russ.)
39. *Smirnova O.O., Bocharova L.K., Belyaevskaya-Plotnik L.A., Bogdanova Yu.N.* Conceptual approaches to the formation of the architecture of strategic planning documents in Russia // *MIR (Modernization. Innovation. Development)*. 2019. Vol. 10. No. 4. Pp. 440–456. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.4.440-456> (In Russ.)
40. *Sukharev O.S.* Institutional infrastructure of coordination of national strategic priorities and state programs // *Scientific works of DonNTU. Series: economic*. 2011. Issue 40-1. Pp. 148–155. (In Russ.)
41. *Project management: fundamental course: textbook / A.V. Aleshin, V. M. Anshin, K. A. Bagrationi, etc.; edited by V.M. Anshin, O.N. Ilyina; National research university “Higher School of Economics”*. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics, 2013. (In Russ.)
42. *Khotulev E.L., Naumov S.N., Blokhin A.A.* New challenges of program-target management: search for answers and solutions: scientific report / E.L. Khotulev, S.N. Naumov, A.A. Blokhin; All-Russian Academy of Foreign Trade of the Ministry of Economic Development of Russia. M.: VAVT, 2019. (In Russ.)
43. *Doran G.T.* There’s a S.M.A.R.T. way to write management goals and objectives // *Management Review*. 1981. Vol. 70. No. 11. Pp. 35–36.
44. *Newton R.* *Project Management Step by Step: How to Plan and Manage a Highly Successful Project*. Pearson Education. 2016.
45. *Portny S. E.* *Project Management For Dummies*. Wiley Publishing, Inc. 2007.

Дата поступления рукописи: 16.10.2023 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 STATE GOVERNANCE

In the scientific literature devoted to goal-setting in state governance, the fact of inconsistency of goals is quite often noted. The object of this study is goal-setting in state projects, such as The unified plan for achieving national development goals..., national and federal projects, state programs, etc. The study of the problem allowed the author to propose a typology of inconsistency in the goals of state project administration. In total, 14 different types of goal collisions were identified in the state project administration. Each case of goal inconsistency in state governance requires its own solution, since each of them reduces the quality of state governance. The inconsistency of national, strategic and operational goals within The unified plan... is particularly critical, as it may result in failure to achieve both the strategic goals of individual projects/programs and national goals.

Keywords: *quality of state governance, goals of state governance, state project administration, state program, national project, inconsistency of goals, conflict of goals, strategic and operational goals, national goals.*

JEL: E65; H43; H83.