

С.А. БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
ФГБУН Институт экономики РАН

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ: ВОПРОСЫ ДОСТИЖИМОСТИ, РЕЛЕВАНТНОСТИ И СОГЛАСОВАННОСТИ ЦЕЛЕЙ

В научной литературе представлено достаточно много работ, посвященных проблемам целеполагания в государственном управлении, однако до настоящего времени корпус изученных прецедентов не рассматривался как единый объект изучения. В этой связи возникла идея перейти от анализа к синтезу и попытаться предложить некоторую типологию выявленных ранее проблем целеполагания, в чем и состояла основная цель данного исследования. В результате было выделено пять типов проблем, связанных с целеполаганием, – это вопросы достижимости целей, нерелевантности и несогласованности целей, а также казусы, имеющие управленческие и институциональные корни. В данной статье подробно проанализированы только вопросы достижимости, нерелевантности и несогласованности целей.

Ключевые слова: *качество государственного управления, критерии качества целеполагания, достижимость целей, релевантность целей, согласованность целей, стратегия как инструмент достижения целей.*

УДК: 338.24

EDN: DTMBLL

DOI: 10.52180/2073-6487_2025_1_24_46

Введение

Целеполагание является исходным и важнейшим шагом в процессе управления. От того, насколько корректно сформулированы цели, во многом зависит результат управления. В связи с этим совершенно закономерно, что изучением проблем целеполагания в государственном управлении (далее – ГУ) занималось немало ученых – в научной литературе этим вопросам посвящено множество работ (обзор источников на эту тему можно найти в [8]). По мнению автора данного исследования, можно согласиться со следующими нижеприведенными утверждениями. «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» [5, с. 5]. «Управленческие цели и меры по их эффективной реализации должны быть политически, юридически и экономически обоснованными, отражать глубинный интерес общества, реализовываться системно и в непрерывном режиме. Залог успешности – системность, стратегическая ориентированность, профессионализм, ответственность и конструктивность действия» [26, с. 22].

В целом можно сказать, что выбор неадекватных целей вместо решения одних проблем может провоцировать возникновение других или новых «провалов государственного управления».

Проблема целеполагания в государственном управлении актуальна не только в нашей стране. Этот круг вопросов достаточно активно обсуждается в зарубежной научной литературе начиная с 1970-х годов прошлого века [45]. К 2003 г. вопросам целеполагания в западной литературе было посвящено более одной тысячи работ [44, р. 386]. В частности, Х. Хофстед с соавторами подчеркивает сложность и неоднозначность целей государственного управления, при этом отмечая их тесную связь с политическим и институциональным аспектами [43, с. 8]. Дж. Брайсон с соавторами проводит очень важное различие между формальными и неформальными целями: в организациях устанавливаются формальные цели, в то время как преследуются неформальные цели [41, р. 3]. В этой связи мы можем отметить ключевое отличие государственного управления от ситуации в бизнесе: каковы бы ни были формальные цели, высшее руководство компании все равно «держит в голове» неформальные качественные цели, а вот в государственном управлении, после того как сформулированы формальные цели, неформальные качественные цели становятся незначимыми.

Отдельного внимания заслуживает вопрос целеполагания при разработке государственных программ (далее – ГП) – поскольку в данном случае следует учитывать специфику данного инструмента государственного управления. «В программно-целевом управлении ... ключевым моментом является концептуальное обоснование цели ... развития» [29, с. 149]. «Еще на стадии проекта потенциальная эффективность программы зависит от того, насколько четко сформулированы цели» [17, с. 40]. При некорректных целях госпрограммы можно «выполнять все заявленные мероприятия, но двигаться не в том направлении» [28, с. 67]. На практике качество государственного управления при разработке и реализации государственных программ далеко не всегда оказывается высоким, в том числе это касается целеполагания: «в большинстве случаев государственные программы Российской Федерации нуждаются в дальнейшем совершенствовании, например, в части формулировки целей» [40, с. 6].

Предметом изучения во всех этих работах выступают различные проблемы, связанные с целеполаганием. И поскольку таких прецедентов уже выявлено достаточно много, но они изучаются преимущественно изолированно, спорадически и пока не систематизированы, напрашивается задача перейти от анализа к синтезу: то есть на основе достаточно широкой панорамы описанных к настоящему времени в литературе проблем целеполагания, возникающих в российском государственном управлении, предложить некоторую типологию выявленных проблем. В этом мы видим задачу настоящего исследования.

Автором выделено пять типов проблем, связанных с целеполаганием, – это вопросы достижимости, нерелевантности и несогласованности целей, а также проблемы, вызванные управленческими и институциональными причинами. В связи с большим объемом материала в данной работе будут рассмотрены только первые три случая: недостижимость, нерелевантность и несогласованность целей. Вопросы, обусловленные управленческими и институциональными причинами, автор намерен изложить в следующей работе.

1. Вопросы достижимости целей

Исходя из логики построения структуры данной работы, первым рассмотрим вопрос достижимости целей - выбор цели, соответствующей реальным возможностям как самого объекта управления (социально-экономической системы), так и субъекта управления (в данном случае - государственного управления). То, что эта проблема актуальна, подтверждает анализ как отечественной, так и зарубежной научной литературы. Так, бывший руководитель Стратегического комитета правительства Великобритании Дж. Малган подчеркивал, что «важнее всего концентрация усилий на достижимых целях» [21, с. 14]. Прецеденты из отечественной практики также свидетельствуют о наличии проблемы: «более чем за четверть века сменилось несколько стратегических установок экономической политики, которые замещали одна другую, часто не приводя к достижению поставленных целей» [33, с. 134–135]. Как отмечает профессор ВШЭ Е.К. Глушко, наблюдается «перетекание недостигнутых целей и невыполненных задач из одних программ в другие» [11, с. 1023].

Аналогичные проблемы имеют место на уровне глобальных институтов [39]. Так, независимый эксперт, национальный координатор по устойчивому развитию Казахстана с 1998 по 2012 г. Б.К. Есекин, анализируя цели устойчивого развития ООН, дипломатично выражается о том, что «многие эксперты высказывают сомнения в достижимости целей устойчивого развития», и одновременно показывает,

что несколько конкретных целей устойчивого развития, установленных для Казахстана, являются недостижимыми [15]. Подобным образом в другой работе утверждается, что «при современном состоянии правового регулирования эмиссии парниковых газов в большей части стран, ответственных за основную долю глобальных выбросов..., достижение декларируемой цели Парижского соглашения практически нереально» [27, с. 190].

При ближайшем рассмотрении проблема достижимости сама является неоднородной, в ней можно выделить три случая:

- игнорирование реальных возможностей (в текущих социально-экономических условиях цель или заданное значение цели недостижимы);
- пренебрежение древним и хорошо известным управленческим инструментом, называемым «стратегия» (то есть при эффективном управлении цель достижима, но предпринимаемые управленческие действия не приводят к достижению цели);
- игнорирование факторов риска, неопределенности и волатильности среды.

Рассмотрим последовательно каждый случай.

1.1. Игнорирование реальных возможностей

В своем теоретическом аспекте проблема достижимости целей государственного управления восходит к спору начала XX в. между сторонниками генетического подхода к планированию и управлению народным хозяйством (ярким представителем которого можно назвать Н.Д. Кондратьева) и приверженцами телеологического подхода (в качестве примера можно привести С.Г. Струмилина). Так, для Н.Д. Кондратьева основным требованием к плану была его реалистичность. В частности, он писал: «Одно из двух: или мы хотим иметь серьезные и реальные планы и в таком случае должны говорить в них лишь то, на что мы имеем известные научные основания; или мы будем продолжать заниматься всевозможными «смелыми» расчетами и выкладками на будущее без достаточных оснований, и тогда мы должны заранее примириться, что эти расчеты произвольны, что такие планы лишены реальности. Но какая цель и цена таких планов? В лучшем случае они останутся безвредными, потому что они мертвы для практики. В худшем – они будут вредными, потому что могут ввести практику в жестокие ошибки» [19, с. 606]. Л.И. Абалкин в связи с этим отмечал: «голос ученого не был услышан. Началась разработка несбалансированных планов со всеми вытекающими из этого последствиями.» [1, с. 5].

Такой волюнтаристский подход превалировал в советское время не только в экономике, но и в политике. Старшее поколение хорошо помнит XXII съезд КПСС, на котором было провозглашено, что «в итоге второго десятилетия (1971–1980 гг.) ... в СССР будет в основном построено коммунистическое общество» [30]. При этом теоретическим фундаментом Третьей программы КПСС, принятой на XXII съезде КПСС, явилась работа того же С.Г. Струмилина «На путях построения коммунизма», в которой утверждалась возможность построения материально-технической базы коммунизма (причем для ее создания указывались даже более ранние сроки, чем в программе КПСС) [32, с. 321–322]. В виду утопичности программы в 1986 г. на XXVII съезде КПСС пришлось принимать новую, более реалистичную редакцию программы. В основе последней лежала доктрина «развитого социализма», который должен «существовать длительное время».

Между тем текущая российская практика государственного управления продолжает в значительной степени опираться на телеологическую методологию целеполагания: т. е., называя вещи своими именами, продолжает выдавать желаемое за научно обоснованное. Причем не только в Стратегиях, где описание желаемого состояния без привязки ко времени достижения цели может в какой-то степени быть уместным, но и в других документах стратегического планирования, предполагающих конкретику.

Подтверждения использования такого подхода можно в изобилии найти в научной литературе. Так, например, «достижение национальной цели развития “вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%,” представляется проблематичным» [23, с. 304]. «Установленные индикаторы (в области жилищного строительства. – С.Б.) практически недостижимы для российских регионов» [25, с. 9]. «Достижение целевых показателей национального проекта («Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». – С.Б.) маловероятно, даже при значительном бюджетном финансировании» [31, с. 58]. «Большое количество индикаторов, определенных Правительством Российской Федерации в 2008 г. в качестве индикативных показателей общественного развития на перспективу, не будут достигнуты. В большей степени это касается показателей инновационного развития и производства наукоемкой высокотехнологичной продукции. По результатам 2020 г. Российская Федерация не будет находиться в числе стран – лидеров по инновационному развитию и в пятерке стран – лидеров по ВВП по паритету покупательной способности» [38, с. 17].

1.2. Неиспользование инструмента стратегии

Еще одной причиной недостижения целей в отечественном государственном управлении выступает недооценка такого известного с древности инструмента управления, как стратегия.

Здесь требуется сделать терминологическую ремарку. Исторически термин «стратегия» (в военном деле, в стратегическом управлении, в стратегическом менеджменте, а также в государственном управлении зарубежных стран) непременно содержит средства достижения цели [21, с. 15] и понимается как «совокупность согласованных решений и действий, направленных на достижение значимых ... целей» [34, с. 29]. В системе государственного управления Российской Федерации термин «стратегия» обычно используется в ином значении: «Стратегия – документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления ... на долгосрочный период»¹. То есть документ под названием стратегия в отечественном ГУ является документом целеполагания [16, с. 115] и не содержит описание способа достижения цели, системы действий или паттерна поведения для достижения цели (подробнее см. в [10, с. 555–557]).

В настоящей работе термин «стратегия» понимается в общепринятом значении - как средство достижения цели, как совокупность согласованных решений и действий, направленных на достижение значимых целей, что не коррелирует с пониманием этого термина в документах государственного управления.

Такая позиция автора подтверждается авторитетом многих видных ученых, которые настаивают на необходимости разработки стратегий для достижения целей. Так, Л.И. Абалкин в свое время писал: «Выбор стратегии – это функция власти, опирающейся на интеллектуальные силы страны и институты гражданского общества, на их совместные действия. Сейчас этих совместных действий нет. Нет и стратегии» [1, с. 5]. О.С. Сухарев говорит о необходимости разработки даже нескольких вариантов стратегии, «способных обеспечить достижение цели (целей)» [33, с. 137].

Неиспользование инструмента стратегий в понимаемом нами смысле выявляется при анализе ряда документов государственного управления. Возьмем в качестве примера государственные программы: ученые отмечают, что «ключевая проблема государственных программ заключается в отсутствии обоснования состава мероприятий» [37, с. 103]. «Крайне низкой является достижимость поставленных

¹ См. п. 29 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 06.08.2024).

в документах целей указанными в них средствами: во многих случаях вообще отсутствует описание средств достижения целей, происходит смешение целей и средств, наблюдается постановка многочисленных задач, субъектами решения которых является не орган местного самоуправления, а субъекты, которые ему не подчиняются. В тех случаях, когда органы местного самоуправления ставят задачи перед собой, многие из этих задач являются чисто формальными или безответственными, а описываемые действия просто не могут обеспечить достижение целевых установок. Наконец, стратегии не предусматривают изменение управленческих механизмов органов местного самоуправления, которые бы могли обеспечить реализацию целевых установок» [36, с. 71]. Более подробно эта проблема раскрыта в [10].

1.3. Роль факторов неопределенности и волатильности среды

Современные реалии характеризуются волатильностью (volatility), неопределенностью (uncertainty), сложностью (complexity) и неоднозначностью (ambiguity), а совокупность этих факторов обозначается как VUCA среда. Чем дальше, тем в большей степени эффективное управление предполагает учет действия этой совокупности факторов (в частности, активное использование инструментов риск-менеджмента, сценарного подхода [7]), а соответственно, игнорирование VUCA среды ведет к повышенным рискам.

И если при управлении организациями эти вопросы в значительной степени проработаны как на теоретическом, так и на практическом уровне, то в государственном управлении многое еще только предстоит сделать. Так, на круглом столе по вопросам государственного управления, организованном в ВШЭ, А.В. Клименко отмечал, что «отдельные подходы к учету факторов риска уже обоснованы и апробированы в контроле и надзоре, в регулировании в целом. Однако этого еще не сделано в планировании, включая стратегическое планирование. Формально в стратегиях и планах упоминаются риски, стандартным образом выделяются оптимальные и неоптимальные варианты развития. Однако ни понятного обоснования, ни механизмов реакции на изменение условий не дается. Не секрет, что множество программ, планов и стратегий в результате наступления рисков или возникновения непредвиденных обстоятельств стали бесполезными и даже вредными для целей управления, так как фиксируют недостижимые цели и оперируют отсутствующими ресурсами. Зачатки методических подходов к оценке рисков апробируются применительно к национальным проектам. Насколько предлагаемые подходы будут работоспособными – покажет время» [35, с. 20].

* * *

В связи с вышесказанным представляется значимым подчеркнуть важность выбора достижимых целей, поскольку в противном случае «высоки риски того, что планы потеряют всякую связь с реальностью и превратятся в декларации» [11, с. 1024]. Это может иметь как экономические, так и политические последствия. С экономической точки зрения постановка недостижимых целей неизбежно приводит к низкому качеству государственного управления. Политически же «не может не возникнуть вопрос: к чему принимать, а тем более оформлять в форме правовых актов решения, на реализацию которых нет ни сил, ни средств? Думается, что такая практика лишь девальвирует значимость правительственных решений» [11, с. 1024]. Более того, «цели поставленные, но не достигнутые, обуславливают значительные риски, выражающиеся прежде всего в снижении доверия к стратегическим планам и программам развития страны» [34, с. 45].

2. Нерелевантность целей

Термин *«релевантный»* обычно понимается как уместный или подходящий; чаще всего он используется при анализе соответствия цели внешним условиям или условиям задачи.

2.1. Нерелевантность целей и критериев целеполагания

О требовании релевантности применительно к целям еще более 40 лет назад писал Дж. Доран [42]. Однако на практике в ряде государственных программ «цели многих подпрограмм не обладают ... релевантностью» [11, с. 1025].

Частным случаем нерелевантности можно считать недостижимость целей (как несоответствующих реальности), хотя нерелевантные цели могут быть как достижимые, так и недостижимые. В случае, если нерелевантные цели достигаются, обычно выясняется, что достижение этих целей не внесло никакого положительного вклада в решение поставленной проблемы. В итоге имеет место как минимум три негативных последствия: цели не достигнуты, ресурсы истрачены, время упущено.

Так, например, для решения проблемы доступности жилья «при определении целевых индикаторов жилищного строительства необходимо исходить из оценок потенциального спроса, а не из оценок потребности. Поэтому государственная жилищная политика должна быть нацелена не на максимальное наращивание объемов жилищного строительства, что может привести (и в некоторых регионах уже привело) к появлению значительного количества нереализованного жилья, а на максимальную поддержку спроса через различные финансовые

институты» [25, с. 10]. Между тем основным целевым показателем ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» до сих пор выступает «Увеличение годового объема ввода жилья»².

Или, например, хорошо знакомая научным работникам проблема – необходимость публикации статей в журналах, входящих в мировые библиометрические базы данных Web of Science и Scopus. Так, в соответствии с поручением Президента Российской Федерации в качестве целевого показателя записано «обеспечить ... увеличение ... доли публикаций российских исследователей в общем количестве публикаций в мировых научных журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science), до 2,44%»³. Выполнение этой задачи было чрезвычайно трудоемким, некоторая часть педагогических и научных работников пошла на фальсификации... Однако «быстро выяснилось, что публикации научных статей российских ученых, даже в самых лучших западных периодических изданиях, не обуславливают технологической и экономической самостоятельности России на рынке интеллектуальной продукции, так же как выполнение самых строгих требований и критериев российскими университетами не ведет к положительным изменениям в технологическом уровне национальной экономики» [2, с. 29].

Кроме того, поскольку ситуация динамична, нерелевантные цели могут становиться релевантными, и наоборот.

Бывают не только нерелевантные цели, но и нерелевантные критерии, нерелевантные показатели. Так, 29 ноября 2024 г. заместитель председателя Центробанка России Ф. Габуния во время пресс-конференции заявил, что «долговая нагрузка населения у нас составляет 11% от совокупных доходов населения. Это комфортный уровень, поэтому в целом мы рисков не видим»⁴. Насколько релевантен показатель средней долговой нагрузки с учетом большой дифференциации как доходов населения, так и долговой нагрузки относительно доходов? Попробуем ответить на этот вопрос, оценив ситуацию, сложившуюся с распределением долговой нагрузки населения.

Мы сделали расчеты по данным 2022 г. Это обусловлено тем, что в 2024 г. ЦБ РФ не проводил исследование состояния финансов домо-

² <https://programs.economy.gov.ru/gp/-/subject/-/direction/3/gp/12/gpVersion/10444> (дата обращения: 27.11.2024).

³ Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки». <https://base.garant.ru/70170946/> (дата обращения: 27.11.2024).

⁴ Выступление Ф. Габунии на пресс-конференции по Обзору финансовой стабильности за II–III кварталы 2024 г. <https://www.cbr.ru/press/event/?id=23199#highlight=габунии> (дата обращения: 02.12.2024).

хозяйств по данным 2023 г., и доступны только данные за 2022 г. Тем не менее мы полагаем, что имеющиеся у нас данные вполне репрезентативны для анализа, для того чтобы делать оценки «снизу», поскольку с учетом роста инфляции за этот период ситуация с долговой нагрузкой только ухудшилась. Имеющиеся данные не репрезентативны для оценок «сверху», но для целей нашего анализа они нам и не требуются. Данные о распределении долговой нагрузки в зависимости от доходов по децилям доходности в 2022 г. приведены в табл. 1.

Таблица 1

Распределение долговой нагрузки в зависимости от доходов населения, по децилям доходности в 2022 г.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	В среднем
Доходы населения по децилям, тыс. руб./мес./человек	10,6	18,3	24,2	30,2	36,9	44,8	54,7	68,4	91	166	54,5
Медиана суммы обязательств по домохозяйствам, тыс. руб./человек	60	62	65	80	112	130	115	180	289	506	160
Период, за который можно вернуть долг, выплачивая 100% дохода, мес.	5,7	3,4	2,7	2,6	3,0	2,9	2,1	2,6	3,2	3,1	2,9
Период, за который можно вернуть долг, выплачивая 11% дохода, мес.	51	31	24	24	28	26	19	24	29	28	27

Источники: составлено автором по: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723>, [4, с. 17].

Что мы видим из этих данных? Прежде всего то, что данные существенно различаются по децилям доходности: наиболее уязвимыми являются первые децили, и в особенности первый дециль, где сумма доходов составляла чуть более 10 тыс. руб. на человека в месяц. Неудивительно, что при таких доходах люди едва сводят «концы с концами» и «домохозяйства из нижних по доходам групп, как правило, не располагают достаточными средствами для покрытия расходов, кроме питания и ЖКХ, поэтому при планировании дополнительных расходов обращаются за заемными средствами» [4, с. 24].

«В первой децильной группе по подушевым денежным доходам ... для большинства домохозяйств медианный размер их расходов превышает размер доходов» [4, с. 10]. Это означает, что людям просто не на что жить, и поэтому неудивительно, что они все больше и больше

«залазят в долги». Это и понятно: в первой децильной группе из доходов 10,6 тыс. руб./мес./человек на погашение кредитов уходит в среднем 26% [4, с. 19], то есть «на жизнь» остается порядка 7,8 тыс. руб./мес./человек.

Это не значит, что у остальных 90% все хорошо. «У 32% домохозяйств в выборке расходы выше, чем доходы» [4, с. 10]. «В первых трех квинтильных группах домохозяйств по доходу сумма невыплаченной задолженности превышает финансовые активы более чем в 10 раз. Таким образом, свободные средства на погашение имеющейся задолженности у домохозяйств отсутствуют, и в случае потери постоянного источника дохода обслуживание долгов будет создавать серьезные финансовые проблемы для домохозяйства даже в краткосрочной перспективе» [4, с. 18]. «В первых шести децильных группах по доходам на человека расходы на питание и ЖКХ существенно превосходят другие расходы» [4, с. 6].

Одновременно мы видим, что долговая нагрузка для последних децилей совершенно не критична: им хватает и на текущие расходы, и на покупки в кредит.

Отсюда следует, что показатель (долговая нагрузка в среднем по стране), который использует заместитель председателя Банка России Ф. Габуния для апологии текущей кредитной политики, нерелевантен. Для того чтобы получить адекватную картину, нужно апеллировать не к «средней температуре по больнице», а опираться как минимум на децильную статистику.

2.2. Цели, достижение которых решает проблему, но приводит к нерелевантным (непредвиденным) «побочным» последствиям

В общем случае цели формулируются для последующего решения задачи/проблемы. Бывает, что в результате цели не достигаются, бывает, что достижение целей не приводит к решению имеющихся задач/проблем, а бывает, что результатом достижения целей становится не только решение изначальной задачи/проблемы, но и некоторые другие последствия, которые а priori не предполагались: в результате решение одной проблемы приводит к возникновению других (зачастую в смежных областях), иногда более сложных или более критичных проблем.

Такие ситуации случаются и в бизнесе, но при решении сложных социально-экономических задач в рамках государственного управления их вероятность многократно увеличивается. На возможность получения непредвиденных результатов при решении задач управления климатом указывает Х. Хофстед с соавторами [43, р. 2]. В качестве

отечественного примера можно вспомнить прецедент строительства оросительных каналов в Средней Азии, предпринятого в середине прошлого века с целью увеличения возделываемых площадей и повышения урожайности местных сельскохозяйственных культур (прежде всего хлопка), что, действительно, повысив на какой-то период сбор хлопка, в итоге привело к катастрофическим экологическим и социальным последствиям (к т. н. катастрофе Аральского моря).

Поэтому при оценке качества государственного управления необходимо учитывать всю совокупность последствий, которые будут получены в результате принимаемых и реализуемых государственных решений в политической, социальной, экономической, экологической и иных областях.

3. Несогласованность целей

Релевантность и согласованность, будучи близкими по значению, тем не менее не являются тождественными категориями. Обе эти категории являются относительными, то есть описывают отношение цели к чему-либо. Релевантность может пониматься как согласованность цели с внешними условиями, а согласованность понимается как отношение совокупности целей друг к другу.

Категория «согласованность» обычно используется для описания отношений между несколькими целями и в общем случае (для неиерархических целей) означает их сонаправленность, когда достижение одной цели содействует (или по крайней мере не противоречит) достижению другой.

Проблема согласованности чрезвычайно актуальна в государственном управлении, которое отличается от управления организацией не только тем, что управляет существенно более сложным объектом, но и большим числом задач и проблем, требующих одновременного решения.

Проблема согласованности целей в ГУ неоднородна. В частности, можно выделить несогласованность целей нескольких задач/проблем между собой и несогласованность целей при решении одной задачи/проблемы.

3.1. Несогласованность целей нескольких задач или проблем между собой

В реалиях институциональной структуры государственного управления несогласованность целей нескольких задач или проблем между собой на поверхности проявляется в несогласованности целей, содержащихся в разных документах.

На актуальность этого случая несогласованности целей указывает множество авторов [3, с. 32–33; 5, с. 21; 6, с. 80; 12, с. 17; 20, с. 22; 22, с. 21; 24, с. 179; 37 и др.]. Подробно этот случай несогласованности целей проанализирован в [9]. Приведем лишь таблицу, в которой систематизированы различные случаи несогласованности целей при решении нескольких задач или проблем (см. табл. 2).

Таблица 2

Типы несогласованности целей в государственном управлении (при одновременном решении нескольких задач или проблем)

Где наблюдается	Содержание коллизии
В совокупности задач ГУ	Множественность целевых параметров совокупности задач
	Дублирование целей в разных задачах
	Наличие разных, но сходных по целям задач
	До принятия Единого плана в 2021 г.: между национальными целями и целями государственных программ
	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 и программ в рамках Единого плана
	Стратегические цели государственных проектов/программ выпали из поля зрения государственного управления
Между целями экономической политики и конкретными задачами ГУ	Между целями макроэкономической политики и национальными целями
	Между целями, обозначенными в документах стратегического планирования, и целями государственных проектов и программ

Источник: [9, с. 99].

В частности, в отношении государственных программ «были выявлены ... проблемы, связанные с пересечением целей, задач, целевых индикаторов и показателей и эффектов ... между различными госпрограммами» [24, с. 179].

Справедливости ради следует отметить, что подобные «противоречия имеют место и в бюджетной практике ряда других стран. Можно

привести в пример параллельное существование в США двух программ: программы по сокращению количества курильщиков и программы по выращиванию табака» [28, с. 67].

3.2. Несогласованность целей при решении одной задачи/проблемы

При решении практически любой сложной социально-экономической задачи или проблемы приходится учитывать разные аспекты данной проблемы/задачи, и желательно, чтобы предложенные цели не противоречили друг другу.

Рассмотрим, например, перспективы развития отечественного АПК, одна из важнейших задач которого – обеспечение доступности продовольствия для населения страны (с точки зрения его физического предложения). Так, в рамках ГП «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» рост валовой продукции сельского хозяйства должен к 2025 г. составить 116,3% (по отношению к 2017 г.). Одновременно за этот же период предполагается, что рост экспорта продукции агропромышленного комплекса составит 210,6%. Р.Р. Гумеров справедливо отмечает, что «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» [12, с. 13–14].

Это пример *несогласованности однопорядковых, однородных целей*.

Однако целеполагание в государственном управлении часто носит иерархический характер (например, при использовании конструкции «дерева целей» или в связке «государственная программа - подпрограмма», или при транслировании государственных программ на региональный, а затем на муниципальный уровень). Согласно действующему корпусу нормативных документов⁵, регулирующих разработку государственных программ, к целевым категориям ГП относятся (в порядке иерархии) национальные цели, стратегические цели (стратегические приоритеты ГП), целевые показатели ГП, мероприятия и контрольные точки (контрольные события) ГП.

О наличии *несогласованности иерархических целей* свидетельствует ряд авторов. Чаще всего отмечается «расхождение целей, задач, целевых показателей и ожидаемых результатов» госпрограмм» [5, с. 21],

⁵ 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).

а также то, что «критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие», обычно оцениваются формально и, как следствие, обычно не имеют прикладного значения [13, с. 70]. В качестве примера можно привести ГП «Управление федеральным имуществом» (ныне – подпрограмма «Управление федеральным имуществом» ГП «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»). «Государственная программа, изначально принятая для создания условий для эффективного управления федеральным имуществом и совершенствования системы государственного материального резерва, ... в течение непродолжительного отрезка времени, прошедшего с момента принятия государственной программы управления федеральным имуществом, ... в процессе «доработки», по сути, снова становится лишь инструментом приватизационной политики» [18, с. 33].

При анализе мероприятий госпрограмм выясняется, что «реализация утвержденных мероприятий не содействует достижению стратегических и/или оперативных целей данных госпрограмм» [10, с. 564]. В результате реализация госпрограмм не приводит к достижению целей государственных программ [17, с. 38], не приближает к решению проблем социально-экономического развития [14]. По причине несогласованности целей «достижение ... плановых значений индикаторов далеко не всегда обеспечивает достижение стратегических целей» [8, с. 41] государственного управления, решение существующих проблем и поставленных задач.

Заключение

Изучение значительного числа кейсов целеполагания в государственном управлении (прежде всего на данных государственных программ), а также научных источников позволили нам расширить и углубить известный тезис о том, что «качество формирования и формулировки набора целей в конечном счете определяет ... саму возможность их достижения» [5, с. 5]. Корректное целеполагание подразумевает, что сформулированная цель соответствует ряду условий (критериев).

Первым условием корректной цели выступает ее достижимость. При этом важно иметь в виду, что категория достижимости включает несколько аспектов, а именно:

- сформулированная цель может оказаться недостижимой, когда в качестве цели выступает желательное состояние объекта управления, но при этом не было учтено наличие реальных условий (ресурсов) для ее достижения (например, при использовании так называемого телеологического подхода);

- достижимость цели должна вытекать из стратегии, разработанной для решения поставленной управленческой задачи или проблемы;
- при формулировании цели и разработке стратегии должны учитываться особенности современной VUCA среды, характеризующейся высокой волатильностью, неопределенностью, сложностью и неоднозначностью.

Кроме того, цели должны быть релевантны – иначе достижение этих целей не внесет никакого положительного вклада в решение поставленной проблемы, а средства и усилия будут потрачены зря. При этом должно учитываться как получение ожидаемого результата от решения данной конкретной задачи или проблемы, так и совокупность нерелевантных «побочных» эффектов в смежных областях, возникающих в процессе достижения поставленной цели. Последнее замечание особенно актуально при решении сложных социально-экономических задач.

Государственное управление решает одновременно множество задач и проблем, что порождает множественность целей и необходимость рассматривать цели не только по отдельности, но и их совокупность во всей социально-экономической системе в целом. Это особенно важно, в частности потому, что несогласованность целей между собой сама по себе является серьезной проблемой. При этом важно решить проблему согласованности как «вовне» (целевые параметры разных государственных задач должны быть согласованы между собой), так и «внутри», при решении одной задачи или проблемы.

Несоблюдение хотя бы одного из вышеуказанных требований, а также несоответствие критериям целеполагания с большой вероятностью приведет к недостижению поставленной цели.

Использование выводов данного исследования (критериев целеполагания) в практике государственного управления должно повысить качество целеполагания и, следовательно, повысить качество государственного управления в целом.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Абалкин Л.И.* Вступительное слово на VI Международной Кондратьевской конференции, тема которой «Есть ли у России несырьевое будущее?» // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2008. № 1. С. 5. EDN: MSWVQF.
2. *Балацкий Е.В., Екимова Н.А.* Проблема технологического суверенитета и новая миссия центрального научного ведомства России // Экономика. Налоги. Право. 2023. № 16. С. 28–36. DOI : 10.26794/1999-849X-2023-16-2-28-36.
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. Бессонова Е., Цветкова А. Финансы российских домохозяйств в 2022 году. М.: Центральный банк Российской Федерации. 2023. https://www.cbr.ru/Content/Document/File/146276/analytic_note_20230419_dip.pdf.
5. 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.
6. Бобков В.Н. Теоретико-методологические подходы к разрешению противоречий национальных целей и национальных проектов // Научные труды Вольного экономического общества. 2019. № 3. С. 77–99. EDN: LXHAEС.
7. Братченко С.А. «Сценарный менеджмент»: связь стратегии и тактики // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 62– 67. EDN: XIROKH.
8. 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. EDN: RHBKDG.
9. 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: KDHXKU.
10. Братченко С. А. Использование стратегий при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций. // AlterEconomics. 2024. № 3. С. 553–570. DOI: 10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.7. EDN: KTLYEO.
11. Глушко Е.К. Управление государственными финансами: программы и их реализация (вопросы права) // Lex Russica (Русский закон). 2014. № 9. С. 1023–1030. EDN: TCRHYZ.
12. Гумеров Р.Р. Реализация национальных целей в предлагаемой модели стратегического народно-хозяйственного планирования // Российский экономический журнал. 2019. № 5. С. 3–24. DOI: 10.33983/0130-9757-2019-5-3-24. EDN: NOXHYI.
13. Гумеров Р.Р., Гусева Н.В. Проблемы оценки эффективности государственного регулирования и бюджетной поддержки российской экономики // Российский экономический журнал. 2018. № 1. С. 66–80. EDN: YTPPSW.
14. Данилов Ю.А. Проблема увязки стратегий финансового развития с целями социально-экономического развития: аспект целевых показателей // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 127–153. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-127-153. EDN: BYFKZI.
15. Есекин Б.К. Цели устойчивого развития: что с ними не так и что нужно изменить / В сб.: Актуальные проблемы глобальных исследований: глобальное развитие и пределы роста в XXI веке. Сб. статей VII Международной научной конференции, 15–18 июня 2021 г. / Под ред. И.В. Ильина. М.: МОСИПНН Н.Д. Кондратьева. 2021. С. 161–172. DOI: 10.46865/978-5-901640-36-4-2021-1-563.
16. Климанов В. В., Будаева К. В., Чернышова Н. А. Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России // Экономическая политика. 2017. № 5. С. 104–127. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-5-06. EDN: ZXQTND.
17. Коваленко Е.А. Исследование эффективности государственных адресных социальных программ // Отечественный журнал социальной работы. 2010. № 4. С. 38–49. EDN: RRTGQJ.
18. Козлова С.В. Управление государственным и муниципальным имуществом: сможет ли новый закон преодолеть институциональные ловушки? // Вестник

- Института экономики Российской академии наук. 2019. № 5. С. 24–42.
DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10057. EDN: HXNLAK.
19. *Кондратьев Н.Д.* План и предвидение / В кн.: Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В., Абалкин Л.И. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: Экономика, 2002. С. 567–614.
 20. *Круинов Ю.А., Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г.* Проблемы и противоречия стратегического планирования // Российский экономический журнал. 2022. № 6. С. 15–30. DOI:10.33983/0130-9757-2022-6-15-30. EDN: LXXWRW.
 21. *Малган Дж.* Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. EDN: QOMJFN.
 22. *Мартыненко С.В.* Как контролировать достижение национальных целей // Журнал «Бюджет». 2020. № 1. С. 20–22. EDN: KEWMNW.
 23. *Наумов С.Н.* О методологических подходах к построению сценариев перспективного развития России // Возможные сценарии будущего России и мира: междисциплинарный дискурс. Сб. научн. трудов участников XI Международной Кондратьевской конференции / под ред. В.М. Бондаренко. М.: Международная общественная организация содействия изучению, пропаганде научного наследия Н.Д. Кондратьева. 2020. С. 303–308. EDN: DVKBPR.
 24. *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.
 25. *Овсянникова Т.Ю., Рабцевич О.В., Югова И.В.* Государственная жилищная политика в России: цели и реалии // Недвижимость: экономика, управление. 2018. № 4. С. 6–12. EDN: WKVYMO.
 26. *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. EDN: PAKPOZ.
 27. *Пекарникова М.Е., Полонский А.Б.* Анализ реалистичности достижения основной цели Парижского соглашения при существующей системе правового регулирования и контроля за антропогенными выбросами парниковых газов // Фундаментальная и прикладная климатология. 2022. № 2. С. 190–208. DOI: 10.21513/2410/8758-2022-2-190-208.
 28. *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, Ю.А. Солодовник, А.В. Графов, Т.И. Либерман, О.В. Пивоварова, Е.Ю. Коротаяева, Н.А. Маркина, Е.С. Татарина, Л.Я. Аврашков, Г.Ф. Графова, С.А. Шахватава. Воронеж: НАУКА-ЮНИПРЕСС; Воронежский государственный педагогический университет, 2017. EDN: YOFLAD.
 29. *Порфирьев Б.Н., Лексин В.Н.* 2.5. Концептуально-методологические основы целеполагания в системе государственного программно-целевого управления комплексным развитием арктической зоны Российской Федерации // Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления / под ред. акад. В.В. Ивантера. СПб.: Санкт-Петербургский

- политехнический университет Петра Великого; Издательский Дом «Наука». 2016. С. 149–151. EDN: XWNDLH.
30. Программа Коммунистической партии Советского Союза. М.: Политиздат, 1961. https://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/III_program_KPSS_files/III_program_KPSS.htm (дата обращения: 20.11.2024).
 31. Репина Е.Г. Малое и среднее предпринимательство России: статистическая оценка достижения целевых индикаторов национального проекта // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2022. № 1 (207). С. 55–64. DOI: 10.46554/1993-0453-2022-1-207-55-64. EDN: MBRTLМ.
 32. Струмилин С.Г. На путях построения коммунизма / В кн.: Струмилин С.Г. Проблемы социализма и коммунизма в СССР. М.: Издательство экономической литературы. 1961. С. 289–368.
 33. Сухарев О.С. Вопросы стратегии развития России // Федерализм. 2016. № 1. С. 133–154. EDN: VUDWQR.
 34. Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А. Теория стратегического планирования: институциональный подход.// Terra Economicus. 2020. № 2. С. 22–48. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48.
 35. Теории и методы исследований государственного управления: современные тенденции (Круглый стол НИУ ВШЭ, 22 апреля 2024 г.) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 3. С. 7–38. EDN: EMGUBK.
 36. Фишман Л.И., Иванов М.Ю. Стратегии социально-экономического развития муниципальных образований: опыт анализа // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2018. № 9. С. 71–78. EDN: VRZLLK.
 37. Фрумина С.В. О государственных программах, стимулирующих развитие малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. № 7. С. 98–107. EDN: WXMKWP.
 38. Шайбакова Л.Ф., Ведерникова Е.А. Прогнозные оценки достижимости стратегических индикаторов долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года // e-FORUM. 2020. № 2 (11). EDN: GVBRNM.
 39. Шапагатова Б.С. Риски национального фонда: что мешает фонду достичь своих целей? // Вестник университета «Туран». 2014. № 3. С. 153–158. EDN: XCDDUX.
 40. Шап Н.Н. Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета // Управленец. 2015. № 1. С. 4–15. EDN: TKAUGT.
 41. Bryson J.M., George B., Seo D. Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework // Public Management Review. 2022, August. DOI: 10.1080/14719037.2022.2103173.
 42. 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.
 43. Hofstad H., Millstein M., Tønnesen A., Vedeld T., Hansen K.B. The role of goal-setting in urban climate governance // Earth System Governance. 2021. No. 7. Pp. 1–10.
 44. Latham G., Borgogni L., Petitta L. Goal Setting and Performance Management in the Public Sector. //International Public Management Journal. 2008. Vol. 11 (4). Pp. 385–403. DOI: 10.1080/10967490802491087.
 45. Pitkänen E. Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration // The Swedish Journal of Economics. 1970. No. 3. Pp. 207–214.

REFERENCES

1. *Abalkin L.I.* Introductory speech at the VI International Kondratieff Conference, the theme of which is "Does Russia have a non-resource future?" // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2008. No. 1. P. 5. EDN: MSWVQF. (In Russ.).
2. *Balatsky E.V., Ekimova N.A.* The problem of technological sovereignty and the new mission of the Central scientific department of Russia // Economy. Taxes. Right. 2023. No. 16. Pp. 28–36. DOI: 10.26794/1999-849X-2023-16-2-28-36. (In Russ.).
3. *Bauer V.P., Eremin V.V., Smirnov V.V.* The project approach to the coordination of budgetary procedures and resource support for the implementation of national projects // Economy. Taxes. Right. 2020. No. 13 (3). Pp. 28–41. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-28-41. (In Russ.).
4. *Bessonova E., Tsvetkova A.* Finances of Russian households in 2022. Moscow: Central Bank of the Russian Federation. 2023. https://www.cbr.ru/Content/Document/File/146276/analytic_note_20230419_dip.pdf. (In Russ.).
5. *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. (In Russ.).
6. *Bobkov V.N.* Theoretical and methodological approaches to resolving contradictions between national goals and national projects // Scientific Papers of the Free Economic Society. 2019. No. 3. Pp. 77–99. EDN: LXHAEC. (In Russ.).
7. *Bratchenko S.A.* "Scenario management": the relationship between strategy and tactics // Managerial Sciences. 2016. No. 4. Pp. 62–67. EDN: XIROKH. (In Russ.).
8. *Bratchenko S.A.* Institutional aspects of goal setting in the development of government programs. Public service. 2023. No. 5. Pp. 39–54. DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-5-39-54. EDN: RHBKDG. (In Russ.).
9. *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. (In Russ.).
10. *Bratchenko S. A.* The use of strategies in the development of government programs: a review of practice and analysis of situations. // AlterEconomics. 2024. No. 3. Pp. 553–570. DOI: 10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.7. EDN: KTYLEO. (In Russ.).
11. *Glushko E.K.* Public finance management: programs and their implementation (legal issues) // Lex Russica (Russian Law). 2014. No. 9. Pp. 1023–1030. EDN: TCRHYZ. (In Russ.).
12. *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. DOI: 10.33983/0130-9757-2019-5-3-24. EDN: NOXHUI. (In Russ.).
13. *Gumerov R.R., Guseva N.V.* Problems of assessing the effectiveness of state regulation and budget support of the Russian economy // Russian Economic Journal. 2018. No. 1. Pp. 66–80. EDN: YTPPSW. (In Russ.).
14. *Danilov Yu.A.* The problem of linking financial development strategies with the goals of socio-economic development: the aspect of target indicators // Issues of state and municipal management. 2022. No. 4. Pp. 127–153. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-127-153. EDN: BYFKZI. (In Russ.).
15. *Yesekin B.K.* Sustainable Development Goals: what's wrong with them and what needs to be changed / In: Current Issues of Global Research: global development and the

- Limits of Growth in the 21st century. Collection of articles of the VII International Scientific Conference, June 15–18, 2021 / edited by I.V. Ilyin. Moscow: MOSIPNN N.D. Kondratiev. 2021. Pp. 161–172. DOI: 10.46865/978-5-901640-36-4-2021-1-563. (In Russ.).
16. *Klimanov V. V., Budaeva K. V., Chernyshova N. A.* Interim results of strategic planning in the regions of Russia // *Economic policy*. 2017. No. 5. Pp. 104–127. DOI: 10.18288/1994-5124-2017-5-06. EDN: ZXQTND. (In Russ.).
 17. *Kovalenko E.A.* A study of the effectiveness of state targeted social programs // *Russian Journal of Social Work*. 2010. No. 4. Pp. 38–49. EDN: RRTGQJ. (In Russ.).
 18. *Kozlova S.V.* Management of state and municipal property: will the new law be able to overcome institutional traps? // *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2019. No. 5. Pp. 24–42. DOI: 10.24411/2073-6487-2019-10057. EDN: HXNLAK. (In Russ.).
 19. *Kondratiev N.D.* Plan and foresight / In: *Kondratiev N.D., Yakovets Yu.V., Abalkin L.I.* Large cycles of conjuncture and theory of foresight. Selected works. Moscow: *Ekonomika Publ.* 2002. Pp. 567–614. (In Russ.).
 20. *Krupnov Yu.A., Silvestrov S.N., Starovoitov V.G.* Problems and contradictions of strategic planning // *Russian Economic Journal*. 2022. No. 6. Pp. 15–30. DOI:10.33983/0130-9757-2022-6-15-30. EDN: LXXWRW. (In Russ.).
 21. *Mulgan J.* The Art of State Strategy: Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. Moscow: Ed. Gaidar Institute, 2011. EDN: QOMJFN. (In Russ.).
 22. *Martymenko S.V.* How to control the achievement of national goals // *Budget Magazine*. 2020. No. 1. Pp. 20–22. EDN: KEWMNW. (In Russ.).
 23. *Naumov S.N.* On methodological approaches to constructing scenarios for the long-term development of Russia // *Possible scenarios for the future of Russia and the world: interdisciplinary discourse. Collection of scientific papers of the participants of the XI International Kondratieff Conference / Edited by V.M. Bondarenko.* Moscow: International Public Organization for the Promotion of the study and Promotion of scientific heritage of N.D. Kondratieff, 2020. Pp. 303–308. EDN: DVKBPR. (In Russ.).
 24. *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 Bulletin*. 2020. No. 1. Pp. 168–182. DOI: 10.17213/2312-6469-2020-1-168-182. EDN: CZLOOD (In Russ.).
 25. *Ovsyannikova T.Yu., Rabtsevich O.V., Yugova I.V.* State housing policy in Russia: goals and realities // *Real estate: economics, management*. 2018. No. 4. Pp. 6–12. EDN: WKVYMO. (In Russ.).
 26. *Okhotsky E.V., Frolov S.S.* The quality of goal-setting is a basic condition for effective public administration // *Bulletin of the Moscow University. Ser. 21. Management (state and society)*. 2020. No. 1. Pp. 21–42. EDN: PAKPOZ. (In Russ.).
 27. *Pekarnikova M.E., Polonsky A.B.* Analysis of the realism of achieving the main goal of the Paris Agreement under the existing system of legal regulation and control of anthropogenic greenhouse gas emissions // *Fundamental and Applied Climatology*. 2022. No. 2. Pp. 190–208. DOI: 10.21513/2410/8758-2022-2-190-208. (In Russ.).
 28. *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 the new reality: state and prospects: monograph / E.V. Sukhanov, E.A. Milovanov, V.N. Nemirov,*

- Yu.A. Solodovnik, A.V. Grafov, T.I. Lieberman, O.V. Pivovarova, E.Y. Korotaeva, N.A. Markina, E.S. Tatarinova, L.Ya. Avrashkov, G.F. Grafova, S.A. Shakhvatova. Voronezh: NAUKA-UNIPRESS; Voronezh State Pedagogical University, 2017. EDN: YOFLAD. (In Russ.).
29. *Porfiriev B.N., Leksin V.N.* 2.5. Conceptual and methodological foundations of goal-setting in the system of state program-oriented management of the integrated development of the Arctic zone of the Russian Federation // Arctic space of Russia in the XXI century: development factors, management organization / ed. Academician V.V. Ivanter. St. Petersburg: Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University; Nauka Publishing House, 2016. Pp. 149–151. EDN: XWNDLH. (In Russ.)
 30. The program of the Communist Party of the Soviet Union. M.: Politizdat, 1961. https://leftinmsu.narod.ru/polit_files/books/III_program_KPSS_files/III_program_KPSS.htm (accessed: 20.11.2024). (In Russ.).
 31. *Repina E.G.* Small and medium-sized entrepreneurship in Russia: statistical assessment of the achievement of the target indicators of the national project // Bulletin of Samara State University of Economics. 2022. No. 1 (207). Pp. 55–64. DOI: 10.46554/1993-0453-2022-1-207-55-64. EDN: MBRTLМ. (In Russ.).
 32. *Strumilin S.G.* On the ways of building communism / In: Strumilin S.G. Problems of socialism and communism in the USSR. Moscow: Publishing House of Economic Literature. 1961. Pp. 289–368. (In Russ.).
 33. *Sukharev O.S.* Issues of Russia's development strategy // Federalism. 2016. No. 1. Pp. 133–154. EDN: VUDWQR. (In Russ.).
 34. *Tambovtsev V.L., Rozhdestvenskaya I.A.* Theory of strategic planning: an institutional approach. Terra Economicus. 2020. No. 2. Pp. 22–48. DOI: 10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48. (In Russ.).
 35. Theories and methods of Public Administration Research: Current Trends (HSE Round Table, April 22, 2024) // Issues of State and Municipal Administration. 2024. No. 3. Pp. 7–38. EDN: EMGUBK. (In Russ.).
 36. *Fishman L.I., Ivanov M.Y.* Strategies of socio-economic development of municipalities: the experience of analysis // Intelligence. Innovation. Investment. 2018. No. 9. Pp. 71–78. EDN: VRZLLK. (In Russ.).
 37. *Frumina S.V.* On government programs that stimulate the development of small and medium-sized businesses in the Russian Federation // Economics: yesterday, today, tomorrow. 2016. No. 7. Pp. 98–107. EDN: WXMKWP. (In Russ.).
 38. *Shaibakova L.F., Vedernikova E.A.* Forecast estimates of the achievability of strategic indicators of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020 // e-FORUM. 2020. No. 2 (11). EDN: GVBRNM. (In Russ.).
 39. *Shapatova B.S.* Risks of the National Fund: what prevents the fund from achieving its goals? // Bulletin of Turan University. 2014. No. 3. Pp. 153–158. EDN: XCDDUX. (In Russ.).
 40. *Shash N.N.* Managing the effectiveness of government programs: methodological foundations for developing a program budget. 2015. No. 1. Pp. 4–15. EDN: TKAUGT. (In Russ.).
 41. *Bryson J.M., George B., Seo D.* Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework // Public Management Review. 2022, August. DOI: 10.1080/14719037.2022.2103173.
 42. *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.

43. Hofstad H., Millstein M., Tønnesen A., Vedeld T., Hansen K.B. The role of goal-setting in urban climate governance. // *Earth System Governance*. 2021. No. 7. Pp. 1–10.
44. Latham G., Borgogni L., Petitta L. Goal Setting and Performance Management in the Public Sector. // *International Public Management Journal*. 2008. Vol. 11 (4). Pp. 385–403. DOI: 10.1080/10967490802491087.
45. Pitkänen E. Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration. // *The Swedish Journal of Economics*. 1970. No. 3. Pp. 207–214.

Дата поступления рукописи: 11.01.2025 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, Institute of Economics of the Russian Academy of Science, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0002-5066-0678
svetlana.bratchenko@gmail.com

GOAL SETTING IN STATE GOVERNANCE: ISSUES OF ACHIEVABILITY, RELEVANCE AND CONSISTENCY OF GOALS

There are quite a lot of scientific works devoted to the problems of goal setting in state governance. However, the corpus of the studied precedents has not been considered as a single object of study. It inspired to move from analysis to synthesis and try to suggest a typology of the revealed goal-setting problems, which was the main purpose of this study.

As a result, five types of goal-setting problems were identified: issues of achievability of goals, irrelevance and inconsistency of goals, as well as incidents caused by managerial and institutional reasons. This article analyzes only the issues of achievability of goals, the irrelevance and inconsistency of goals. The problems of goal-setting in state governance, caused by managerial and institutional reasons, are expected to be investigated in the next work.

Keywords: *quality of state governance, quality criteria for goal setting, achievability of goals, relevance of goals, consistency of goals, strategy as a tool for achieving goals.*

JEL: E61, H83.