

Д.Е. КОНОВАЛОВ

младший научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЦЕЛЕЙ В ДОКУМЕНТАХ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

Статья посвящена исследованию целей документов стратегического планирования и инструментов программно-целевого управления в области культуры. Проанализирована проблема несогласованности системы национальных целей, Единого плана по их достижению и целей государственных программ, относящихся к области культуры. Применительно к Единому плану в статье обоснован тезис о наличии двухуровневой структуры целей, проведено разграничение стратегических и операционных целей, исследован механизм их согласования. Приведена разработанная автором «Матрица согласованности целей и мероприятий по их достижению», которая позволяет оценить степень согласованности на разных уровнях. Выявлены случаи нарушения логики стратегического планирования в области культуры, выражающиеся в постановке операционных целей на место стратегических, включении в Единый план стратегических целей, которые ранее не фигурировали в отраслевых документах стратегического планирования. Несогласованность целей в области культуры создает риски недостижения как приоритетов отраслевого развития, так и национальных целей. Указанные проблемы негативно сказываются на показателях эффективности государственного управления, свидетельствуют о необходимости переосмысления структуры Единого плана и обновления подходов к выбору целей. От качества целеполагания и степени согласованности целей зависит фактическая реализация государственной культурной политики и функционирование сферы культуры в целом.

Ключевые слова: стратегическое планирование, программно-целевое управление, сфера культуры, национальные цели развития, государственные программы, стратегические цели, матрица согласованности, показатели эффективности, экономика культуры, согласование целей.

УДК: 338.46, 338.24, 338.26

EDN: GIBTLG

DOI: 10.52180/2073-6487_2025_1_47_65

Введение

Сфера культуры является неотъемлемой составляющей общественного сектора экономики, которая ответственна за развитие и качественное совершенствование культурной составляющей человеческого потенциала [1, с. 11]. Предоставление культурных благ занимает важное место в системе формирования благополучия человека и общества в целом.

Определение векторов развития сферы культуры находит место в документах стратегического планирования, а достижение поставленных целей увязывается с объемом бюджетного финансирования в рамках национальных и федеральных приоритетных проектов и государственных программ. Мониторинг достижения поставленных целей осуществляется путем сравнения фактических значений полученных результатов с заданными индикаторами (целевыми показателями).

От качества целеполагания, реалистичности целей, а также от степени их согласованности зависит фактическая реализация государственной культурной политики и функционирование сферы культуры в целом. Этот факт обуславливает актуальность данного исследования.

Цель исследования заключается в выявлении проблемы несогласованности целей и мероприятий по их достижению в документах стратегического планирования в области культуры.

Объектом исследования выступают документы стратегического планирования в области культуры, в том числе (в соответствии с выбранным периодом исследования до 2024 г. включительно) Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на перспективу до 2030 г. (редакция 2021 г.)¹, который базируется на Указе Президента РФ от 21.08.2020 г. № 474^{2,3}.

Статья выстроена в соответствии со следующей логикой: в начале статьи определяется место Национальных целей развития и Единого плана в системе стратегического планирования РФ; далее рассматривается структура Единого плана, а затем применительно к ней проводится разграничение стратегических и операционных целей;

¹ Утвержден Распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-п. <https://base.garant.ru/402907041> (дата обращения: 18.02.2025).

² Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210> (дата обращения: 18.02.2025).

³ Единый план, в редакции от 09.01.2025 г., который опирается на Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года», будет проанализирован в следующей работе.

далее проблема несогласованности рассматривается применительно к целям разного уровня и мероприятиям, которые должны обеспечить их достижение: на примере сферы культуры исследуется механизм их согласования в Едином плане. В завершение работы приводятся выводы о системных следствиях проблемы несогласованности, такие как ее влияние на качество государственного управления, на достижение национальных и отраслевых приоритетов.

Место национальных целей развития Российской Федерации и Единого плана по их достижению в системе стратегического планирования

Процесс формирования системы стратегического планирования в России имеет длительную историю. Важным этапом этого процесса стало принятие Федерального закона № 172-ФЗ от 28.06.2014 «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Однако, несмотря на законодательное закрепление основ системы, ее доработка и совершенствование продолжают по сей день. В 2018 г. ее дальнейшее развитие было обусловлено утверждением Национальных целей и стратегических задач развития РФ (Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204)⁴. В рамках реализации этого указа были инициированы национальные проекты в различных отраслях, включая сферу культуры⁵. «Для мониторинга и контроля за ходом их реализации» [2, с. 24] было принято постановление, устанавливающее порядок осуществления проектной деятельности в Правительстве РФ⁶.

Указ о национальных целях занял место межотраслевого документа в системе стратегического планирования. В качестве инструмента для достижения национальных целей Правительство РФ утвердило Еди-

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/71937200> (дата обращения: 18.02.2025).

⁵ Национальный проект «Культура» был разработан в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Паспорт национального проекта «Культура» был утвержден протоколом заседания президиума Совета от 24 декабря 2018 г. № 16. <https://base.garant.ru/72185936> (дата обращения: 18.02.2025).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 31.10.2018 г. № 1288 (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/72093040> (дата обращения: 18.02.2025).

ный план⁷, сформированный в 2019 г. и впоследствии актуализированный в 2021⁸ и в 2025 г.⁹ по мере корректировки самих национальных целей развития (сначала – до 2030 г.¹⁰, затем – до 2036 г.¹¹).

Единый план представляет собой «мета-проект», объединяющий в своей структуре все инструменты программно-целевого управления в качестве единой системы взаимосвязанных целей и мероприятий по их достижению [3, с. 81]. Единый план привел к общему знаменателю прежде разрозненные государственные программы, национальные, федеральные и ведомственные проекты. Цели и мероприятия, предусмотренные этими документами программно-целевого управления, в выборочном порядке вошли в структуру Единого плана. Из области культуры в Единый план (в ред. 2021 г.) были интегрированы отдельные показатели и мероприятия Государственной программы «Развитие культуры», Национального проекта «Культура» (2019–2024 гг.) и ряда федеральных проектов. Приоритетность достижения национальных целей¹² ставит Единый план выше других инструментов программно-целевого управления.

Единый план являет собой не только дорожную карту по достижению национальных целей: он также служит средством для оценки эффективности госуправления, будучи «основой для формирования информационной системы его мониторинга»¹³. Наличие в Едином

⁷ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. (утвержден Председателем Правительства Российской Федерации 07.05.2019 г. № 4043п-П13). <https://sudact.ru/law/edinyi-plan-po-dostizheniiu-natsionalnykh-tselei-razvitiia> (дата обращения: 18.02.2025).

⁸ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р). <https://base.garant.ru/402907041> (дата обращения: 18.02.2025).

⁹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации до 2030 года и на перспективу до 2036 года (утв. Правительством РФ 09.01.2025 г.). <https://base.garant.ru/411256963> (дата обращения: 18.02.2025).

¹⁰ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210> (дата обращения: 18.02.2025).

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408892634> (дата обращения: 18.02.2025).

¹² Что подтверждается п.4(а) Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474: «Предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования на реализацию национальных целей».

¹³ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р). <https://base.garant.ru/402907041> (дата обращения: 18.02.2025).

плане конкретных индикаторов предполагает возможность осуществления контроля как за развитием экономики страны в целом, так и отдельных ее отраслей. Кроме того, показатели, декомпозированные до уровня субъектов РФ в Приложении к Единому плану, используются для оценки эффективности работы органов исполнительной власти субъектов РФ (региональных министров) и глав регионов¹⁴. Для сферы культуры одним из таких показателей (на период действия Единого плана, в ред. 2021 г.) было выбрано «Число посещений культурных мероприятий».

Формулирование национальных целей развития и появление Единого плана хоть и способствовало преодолению разрозненности различных инструментов программно-целевого управления, но тем не менее не стало решением существенных проблем и вызовов, сопровождающих применение программно-целевого управления в российской практике.

Обозначим наиболее значимые из них в контексте темы настоящей статьи. В научной литературе указывается, что «фактический вклад государственных программ в решение проблем социально-экономического развития страны не всегда соответствует ожидаемому» [4, с. 55], что негативно отражается на результатах применения проектного подхода в госуправлении. Отмечается, что «недостатки, «зацементированные» в системе разработки и реализации государственных программ, делают их непригодными для решения амбициозных и комплексных задач» [5, с. 215]. К таким недостаткам относят:

- нарушение принципа системности стратегического планирования как на глобальном уровне [6; 7], так и в части формирования показателей национальных проектов, что создает риски недостижения национальных целей развития [8, с. 4];
- конфликт интересов, вызванный тем, что «условным заказчиком результатов госпрограммы выступает ведомство, администрирующее государственную программу», а оценка эффективности госпрограмм «строится на данных ответственного исполнителя, который и формирует планы, и предоставляет информацию об их выполнении» [9, с. 20–21];
- отсутствие в России методической и нормативной базы для оценки эффективности национальных проектов, а также закрепленных последствий признания их неэффективности [10, с. 47];

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/400181504> (дата обращения: 18.02.2025).

– систематически возникающая несогласованность между целями, задачами, установленными индикаторами и прогнозируемыми результатами государственных программ [3; 11].

Рассматривая проблему несогласованности целей в государственном управлении на примере отдельных госпрограмм [3; 12], С.А. Братченко указывает на различные типы такой несогласованности: между стратегическими и операционными целями, между целями и мероприятиями по их достижению. В данной статье предпринимается попытка применить эту методологию для анализа отдельных показателей Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г., которые имеют непосредственное отношение к документам стратегического планирования в области культуры.

Механизм согласования стратегических и операционных целей в Едином плане

Одним из ключевых аспектов эффективного программно-целевого управления является *четкая система мониторинга*, которая позволяет отслеживать прогресс в достижении поставленных задач [9, с. 29]. В российских документах программно-целевого управления эта система формируется за счет установки *стратегических целей (приоритетов) и операционных целей (целевых показателей)*.

Логика стратегического планирования предполагает:

- 1) необходимость установки релевантных и взаимосогласованных стратегических и операционных целей;
- 2) определение мероприятий, позволяющих достичь как операционные, так и стратегические цели.

Для исследования вопроса согласованности целей и мероприятий необходимо определить, какие показатели Единого плана можно считать стратегическими, а какие отнести к операционным. Закрепляя на верхнем уровне приоритетные направления развития страны (национальные цели и целевые показатели их достижения), Единый план также интегрирует внутри себя (в выборочном порядке) цели и показатели государственных программ, национальных, федеральных и ведомственных проектов. Это значительно усложняет систему целеполагания в рамках Единого плана, что требует разграничения целей разного уровня.

Приступая к рассмотрению данного вопроса, отметим, что ни в Законе «О стратегическом планировании»¹⁵, ни в Постановлениях

¹⁵ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/70684666> (дата обращения: 18.02.2025).

Правительства РФ «Об организации проектной деятельности»¹⁶, «О системе управления государственными программами»¹⁷ не проведена прямая демаркация между стратегическими и операционными целями. Однако акцент на разнице в природе целей и целевых показателей сделан в Методических указаниях по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12). В них отмечается, что:

- «цель национального проекта – цель, определенная Указом (о национальных целях развития – прим. автора), отражающая социальный, экономический и (или) иной общественно значимый и понятный эффект от реализации национального проекта, в которой отсутствует количественно измеримая характеристика»;
- «целевой показатель национального проекта – количественно измеримый показатель» со сходными характеристиками¹⁸.

В научной литературе обращается внимание на то, что *стратегические цели* представляют собой качественные задачи, решение которых способствует преодолению крупных социально-экономических проблем, а *операционные цели* – это упрощенные, количественно измеряемые интерпретации тех же задач [12, с. 31]. Используя принцип аналогии и применяя положения Методических указаний по разработке национальных проектов (программ) к Единому плану, мы приходим к выводу, что национальные цели развития должны быть приняты за стратегические цели, а целевые показатели их достижения, определенные тем же указом Президента РФ, что и национальные цели, – за операционные. В рамках Единого плана это означает, что глобальные ориентиры (например, повышение качества жизни или ускорение технологического развития) дополняются конкретными метриками, позволяющими судить о реальном прогрессе. Все логично. Но при более детальном анализе структуры Единого плана выявляется проблема, связанная с многоуровневостью его структуры, а именно: *наличие второго уровня*

¹⁶ Постановление Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 31.10.2018 г. № 1288 (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/72093040> (дата обращения: 18.02.2025).

¹⁷ Постановление Правительства Российской Федерации «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26.05.2021 № 786 (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/400820533> (дата обращения: 18.02.2025).

¹⁸ Методические указания по разработке национальных проектов (программ) (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12). <https://base.garant.ru/74249386> (дата обращения: 18.02.2025).

стратегических и операционных целей. Второй уровень целей возникает за счет интеграции в Единый план структурных элементов национальных проектов и государственных программ (см. табл. 1).

Таблица 1

Структура Единого плана

Уровень Единого плана	Документ, обуславливающий появление цели / мероприятия	Вид целей и мероприятий	Цели и мероприятия	Пример
Верхний (первый) уровень целей	Указ о национальных целях развития	Стратегические цели	Национальные цели развития	«Возможности для самореализации и развития талантов»
		Операционные цели	Целевые показатели (факторы достижения национальных целей)	п. 2.6.: «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года»
Нижний (второй) уровень целей	Единый план по достижению национальных целей развития	Стратегические цели	Стратегические цели, сформированные для Единого плана	п. 2.6.2.: «Повышение привлекательности культуры, в том числе создание качественного контента»
	Структурные элементы госпрограмм, национальных проектов, федеральных проектов, комплексов процессных мероприятий, пункты Единого плана	Операционные цели	Операционные цели госпрограмм, национальных и федеральных проектов	«Число посещений мероприятий организаций культуры, млрд единиц»
Уровень мероприятий		Мероприятия	Мероприятия, направленные на достижение национальных целей	«Реализация гастрольной и выставочной деятельности федеральных, региональных, муниципальных и частных театров и музеев в субъектах Российской Федерации»

Источник: разработано автором по: Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г.

Согласно положениям Постановления Правительства РФ № 786 от 26.05.2021 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» «Цели государственной программы (комплексной программы), задачи ее структурных элементов должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени»¹⁹. Перечисленные критерии в англоязычном изложении носят аббревиатуру SMART, а приведение цели к соответствию этим критериям называют ее «смартированием». Эксперты отмечают неоднозначность данного подхода. В частности, указывается на то, что стратегические цели «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)» [3, с. 83]. Последний тезис представляется столь важным в контексте того, что с 2021 г. государственные программы являются документами стратегического планирования. *Применение принципа смартирования целей в случае государственных программ низводит цели, заявленные в паспортах этих документов стратегического планирования, до уровня операционных.*

Цели государственной культурной политики и приоритеты, в соответствии с которыми она осуществляется на современном этапе развития страны, содержатся в одном из разделов Государственной программы «Развитие культуры». Однако, исходя из принципа смартирования целей, в паспорт госпрограммы эти цели не попадают. В исследованиях отмечается, что «иногда получается так, что цель удовлетворяет правилу SMART, но перестает соответствовать реальной проблеме или определять политику в соответствующей сфере» [9, с. 10–11].

Обращаясь к целям Единого плана в области культуры, мы обнаруживаем, что ситуация осложняется еще и тем, что стратегические цели государственной программы «Развитие культуры» не попадают в Единый план²⁰. Здесь мы имеем дело с частным случаем, когда стратегические цели документов программно-целевого управления и стратегического планирования «de facto выпадают из процесса управления, перестают быть целями» [3, с. 93]. Возникает парадоксальная ситуация, при которой *Единый план*, будучи «основным инструментом

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26.05.2021 № 786 (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/400820533> (дата обращения: 18.02.2025).

²⁰ Равно как и стратегические цели другого документа программно-целевого управления – Национального проекта «Культура».

достижения национальных целей» [13, с. 43] и документом, определяющим стратегические приоритеты Правительства РФ²¹, не включает в себя стратегические цели, предусмотренные отраслевыми документами стратегического планирования (для сферы культуры таковыми являются Основы государственной культурной политики и Стратегия государственной культурной политики на период до 2030 г., государственная программа «Развитие культуры»)²². Вместо использования стратегических целей, уже зафиксированных в документах стратегического планирования, для Единого плана формулируются новые стратегические цели исходя из того, что они должны быть согласованы с целевыми показателями (операционными целями) указа о национальных целях и операционными целями, заимствованными из нацпроектов, госпрограмм и других инструментов программно-целевого управления (см. табл. 1). В научной среде возникает вопрос: если «в действующей институциональной конструкции достижение стратегических целей государственных проектов/программ не предусмотрено», то стоит ли ожидать от Единого плана «решения конкретных социально-экономических проблем и задач, являющихся истинной целью государственного управления»? [3, с. 96].

Специфика согласования целей различного уровня и мероприятий по их достижению в рамках Единого плана

Рассмотрим, как указанная нами двухуровневая система расстановки целей реализуется на примере показателей сферы культуры, входящих в Единый план (в ред. 2021 г.). На первом уровне стратегических и операционных целей, определенных указом Президента РФ № 474²³, с деятельностью Министерства культуры России увязано достижение двух

²¹ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р). <https://base.garant.ru/402907041> (дата обращения: 18.02.2025).

²² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка доступности услуг культуры для населения» (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 29.06.2021 г.). <https://ach.gov.ru/upload/iblock/1fa/24gq7ws9u2tox2e5sqpy71pitstlil7.pdf?highlight-search-result=ОЦЕНКА&highlight-search-result=ДОСТУПНОСТЬ&highlight-search-result=УСЛУГИ&highlight-search-result=КУЛЬТУРА&highlight-search-result=НАСЕЛЕНИЕ> (дата обращения: 18.02.2025). Согласно данному документу, национальный проект «Культура» к документам стратегического планирования в сфере культуры не отнесен.

²³ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/74304210> (дата обращения: 18.02.2025).

национальных целей и трех целевых показателей. Те, что имеют непосредственное отношение к области культуры, представлены в табл. 2.

Таблица 2

Связь целевых показателей Единого плана с национальными целями развития

Верхний (первый) уровень целей		Нижний (второй) уровень целей
Национальная цель развития (стратегическая цель)	Целевой показатель (операционная цель)	Стратегические цели
Цель № 2 Возможности для самореализации и развития талантов	Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций (пункт 2.4. Единого плана);	2.4.1. Сохранение и развитие исторических и национально-культурных традиций; 2.4.2. Воспитание на основе исторических и национально-культурных традиций; 2.4.3. Развитие внутреннего туризма.
	Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года (пункт 2.6. Единого плана);	2.6.1. Развитие инфраструктуры культуры; 2.6.2. Повышение привлекательности культуры, в том числе создание качественного контента; 2.6.3. Кадровое обеспечение сферы культуры.

Источники: разработано автором по: Указ Президента РФ № 474; Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

Для достижения целей верхнего уровня необходимо опираться на стратегические и операционные цели нижнего уровня. Рассмотрим практическую реализацию этой системы на примере целевого показателя 2.6: «Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года», который непосредственно связан с функционированием сферы культуры²⁴. В Едином

²⁴ Кроме того, этот показатель предполагает практически исключительную ответственность Министерства культуры за его достижение. Суммарно Минкультуры России значится ответственным за достижение 14 индикаторов в рамках Единого плана. По индикатору «Число посещений культурных мероприятий иных организаций, млн единиц» наряду с Минкультуры России ответственными также значатся Минпросвещения России и Минобрнауки России.

плане он увязывается с целями нижнего уровня, из которых три стратегических (см. табл. 2) и семь операционных (см. табл. 4). Сопоставив с этим целевым показателем стратегические цели нижнего уровня (см. табл. 2), мы обнаруживаем, что «Увеличение числа посещений в три раза» – это операционная цель, которая оказывается поставлена на более высокий иерархический уровень, чем стратегические цели данного раздела Единого плана. Это является случаем нарушения логики стратегического планирования и государственного управления в сфере культуры. Ряд исследователей указывают на схожую проблему на уровне госпрограмм: «В некоторых госпрограммах прослеживается явная деградация: широкомасштабные цели политики подменяются более локальными задачами либо пустыми по сути фразами или абстрактными декларациями» [9, с. 10].

Теперь обратимся к вопросу согласованности между стратегическими и операционными целями Единого плана, а также между целями и мероприятиями, направленными на их достижение. В соответствии с методологией, представленной в [3; 12], была разработана Матрица (см. табл. 3), которая позволяет оценить эффективность фор-

Таблица 3

Матрица согласованности целей и мероприятий по их достижению

		Стратегические и операционные цели			
		Согласованы	Согласованы частично	По большей части не согласованы	Не согласованы
Мероприятия (контрольные точки)		1	2	3	4
Нацелены на операционные и стратегические цели	A		Единый план: пункт 2.6.1. пункт 2.6.3.		
Нацелены на стратегические цели, но слабо связаны с операционными целями	B				
Нацелены только на операционные цели	C				
Нацелены на текущую деятельность ведомства	D	Единый план: пункт 2.6.2.			

Источник: разработано автором.

мирования инструментов программно-целевого управления (национальных и федеральных приоритетных проектов, государственных программ), учитывая как четыре варианта согласования стратегических и операционных целей, так и четыре случая, определяющих степень согласованности целей с мероприятиями по их достижению. Представленная Матрица согласованности целей и мероприятий по их достижению может быть использована не только применительно к сфере государственного управления, но также и для целей стратегического планирования деятельности организаций.

Стратегическая цель 2.6.1. «Развитие инфраструктуры культуры» направлена на улучшение материально-технической базы сферы культуры. На операционном уровне это выражается через конкретные показатели:

- 2.6.1.1. Количество реконструированных и капитально отремонтированных объектов;
- 2.6.1.2. Количество учреждений культуры, оснащенных современным оборудованием;
- 2.6.1.3. Количество объектов культурного наследия, находящихся в удовлетворительном состоянии.

Мероприятия, такие как строительство, реконструкция, модернизация учреждений культуры, реставрация объектов культурного наследия и создание культурно-образовательных комплексов, в целом соответствуют стратегическим и операционным целям. Однако их влияние на целевой показатель указа № 474, связанный с увеличением посещаемости, остается косвенным.

Для анализа согласованности цели 2.6.2. обратимся к табл. 4.

Стратегическая цель 2.6.2. «Повышение привлекательности культуры, в том числе создание качественного контента» (см. табл. 4) среди рассматриваемых нами стратегических целей нижнего уровня в наибольшей степени согласована как с целевым показателем указа № 474, так и с операционными целями (число посещений мероприятий организаций культуры и иных организаций, число обращений к цифровым ресурсам). Что касается конкретных мероприятий, направленных на достижение показателя, то здесь мы сталкиваемся с проблемой, характерной для целого ряда документов программно-целевого управления в сфере культуры: «когда ответственный исполнитель самостоятельно осуществляет целеполагание, то отдельные цели, задачи, целевые показатели госпрограммы или ее составляющих могут формулироваться под потребности ведомств, их операционные потребности и текущие приоритеты работы». [9, с. 15]. Мероприятия, представленные в табл. 4, «включают текущую деятельность госучреждения (в российском госуправлении это называется «процессными мероприятиями») и слабо связаны как со стратегическими, так и с операционными

Целевые показатели и мероприятия сферы культуры на нижнем (втором) уровне целей Единого плана

Нижний (второй) уровень целей	Стратегическая цель:	2.6.2. Повышение привлекательности культуры, в том числе создание качественного контента
	Операционная цель:	2.6.2.1. Число посещений мероприятий организаций культуры, млрд ед.
		2.6.2.2. Число обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры, млн ед.
		2.6.2.3. Число посещений культурных мероприятий иных организаций (детскими школами искусств, профессиональными образовательными организациями и образовательными организациями высшего образования), млн ед.
Уровень мероприятий	Мероприятия, направленные на достижение целевого показателя указа №474	1. Реализация гастрольной и выставочной деятельности федеральных, региональных, муниципальных и частных театров и музеев в субъектах Российской Федерации
		2. Поддержка творческих проектов в области музыкального, театрального, изобразительного и циркового искусства
		3. Развитие цифровых сервисов в сфере культуры (виртуальные концертные залы, мультимедиа-гиды, оцифровка фильмографических материалов), в том числе создание цифровой платформы «Культурная карта 360»
		4. Укрепление лидерской позиции России как культурной державы (перекрестные года культуры и дни духовной культуры с зарубежными странами)
		5. Поддержка создания российской кинопродукции
		6. Поддержка постановок и спектаклей по отечественной и зарубежной классике и по произведениям современных авторов
		7. Поддержка проведения концертов с исполнением лучших произведений российских и зарубежных композиторов
		8. Привлечение детей и молодежи к изучению классических произведений культуры, формирование привычки к регулярному посещению культурных мероприятий

Источники: разработано автором по: Указ Президента РФ № 474; Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

целями» [12, с. 39], ввиду чего пункт 2.6.2. плана мы относим к зоне D1 нашей матрицы²⁵.

Стратегическая цель 2.6.3. «Кадровое обеспечение сферы культуры» формулирует единственную операционную цель – «Количество специалистов сферы культуры, повысивших квалификацию». Мероприятия, включающие развитие системы повышения квалификации, поддержку сельских учреждений культуры и их работников, а также переход на отраслевую систему оплаты труда, в целом *соответствуют стратегической и операционной целям*, но также имеют опосредованную связь с верхнеуровневым показателем.

Двухуровневая структура целей Единого плана обуславливает необходимость расширять анализ согласованности целей и мероприятий на оба уровня. В связи с этим пункты 2.6.1. и 2.6.3. можно отнести к зоне A2 матрицы согласованности, так как их операционные цели и мероприятия лишь косвенно способствуют достижению верхнеуровневой цели – «увеличению числа посещений культурных мероприятий в три раза».

Выводы

Анализ целей в документах стратегического планирования в области культуры на примере отдельных показателей, заложенных в Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г., выявил комплекс проблем, связанных с несогласованностью стратегических и операционных целей, а также мероприятий, направленных на достижение этих целей. Данные проблемы носят системный характер и не ограничиваются сферой культуры, что нашло отражение в характере сделанных выводов.

Особая структура отличает Единый план от других документов стратегического планирования и программно-целевого управления: указание на национальные цели развития и целевые показатели, которые характеризуют их достижение, требует расширения подхода к анализу согласованности стратегических и операционных целей на два уровня (верхний и нижний). Приведение государственных программ, национальных, федеральных и ведомственных проектов в соответствие с целями национального развития создало предпосылки для преодоления разрозненности этих инструментов программно-целевого управления, и как следствие, для интеграции в Единый план их отдельных структурных элементов. В результате в структуре Еди-

²⁵ Основой для отнесения мероприятий к процессным, и соответственно, к зоне матрицы D1 служат положения Основ законодательства Российской Федерации о культуре (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) (с изменениями и дополнениями). <https://base.garant.ru/104540> (дата обращения: 18.02.2025).

ного плана они заняли место мероприятий и операционных целей нижнего уровня, а на место стратегических целей этого уровня были поставлены цели, которые ранее не фигурировали в отраслевых документах стратегического планирования. Это ведет к несоответствию между национальными и отраслевыми приоритетами, подрывая возможность достижения последних, в частности, в области культуры.

Национальные цели развития и целевые показатели, характеризующие их достижение, были поставлены на верхний уровень стратегических и операционных целей Единого плана. Его двухуровневая структура заметно усложнила систему согласования целей. В некоторых случаях стратегические и операционные цели нижнего уровня формально согласованы, однако их влияние на достижение целей верхнего уровня остается лишь косвенным: они могут не противоречить целям верхнего уровня, но и не способствовать их достижению. Чем чаще возникает такая коллизия, тем выше риск недостижения целей верхнего уровня – национальных целей развития.

Кроме того, в двухуровневой системе целей Единого плана возникает нарушение логики стратегического планирования: стратегические цели нижнего уровня фактически подчиняются достижению оперативных целей верхнего уровня, хотя их взаимосвязь должна быть обратной. В результате «Развитие инфраструктуры культуры» (стратегическая цель нижнего уровня) рассматривается не как средство улучшения качества предложения культурных благ, а лишь как способ «Увеличения числа посещений культурных мероприятий» (операционная цель верхнего уровня). Однако посещаемость способна расти и без улучшения качественных характеристик культурного предложения — например, за счет изменения ценовой политики учреждений культуры. В итоге значимый отраслевой приоритет — повышение качества культурных благ — подменяется удобным для измерения количественным показателем, ориентированным на операционные задачи, а не на стратегические ориентиры развития отрасли.

То, что избирается в качестве целей различного уровня, в какой степени эти цели оказываются согласованными друг с другом, насколько конкретные действия (мероприятия) способствуют достижению поставленных целей — все это оказывает влияние на качество госуправления. Совершенствование документов стратегического планирования и программно-целевого управления в области культуры требует системного подхода, обеспечивающего согласование целей и мероприятий, необходимого для их достижения. Сохранение текущих методологических разрывов и несогласованности целей создает риски недостижения национальных приоритетов в сфере культуры. Решение этих проблем предполагает переосмысление структуры Единого плана, обновление подходов к выбору и формированию целей, а также создание более устой-

чивой системы мониторинга, способной адекватно отражать реальную динамику и стимулировать дальнейшее развитие отрасли.

Чем меньше цели и мероприятия документов стратегического планирования в области культуры соответствуют действительным потребностям этой сферы, тем меньше их влияние на изменение качества предложения культурных благ, а также и их вклад в развитие культурной составляющей человеческого потенциала граждан. Формальное отношение к целеполаганию в области культуры ведет к смещению вектора государственной культурной политики и усугублению существующих отраслевых проблем, заставляя учреждения культуры подчинять свою деятельность достижению заданных «сверху» показателей, которые порой искажают смысловую и социальную миссию организаций культуры, подменяя реальные ценности формальными индикаторами успеха.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Музычук В.Ю.* Государственная поддержка культуры: ресурсы, механизмы, институты. М., СПб.: Нестор-История, 2013. ISBN 978-5-4469-0022-0. EDN: QOUZXX.
2. *Андреианов В.Д.* Совершенствование системы стратегического управления и планирования для реализации национальных целей развития России до 2030 г. // Россия: тенденции и перспективы развития. 2022. № 17–1. С. 16–30.
3. *Братченко С.А.* Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 6. С. 78–108. EDN: KDNKXU. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108.
4. *Братченко С.А.* Целеполагание в государственных программах в зеркале российской научной литературы // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2023. № 3. С. 55–64. DOI: 10.33983/2075-1826-2023-3-55-64.
5. *Хотулев Е.Л., Наумов С.Н.* Государственные программы как инструмент реализации новой экономической политики // Новая экономическая политика для России и мира: сборник научных трудов участников Международной научной конференции XXVII Кондратьевские чтения / Под ред. В.М. Бондаренко. М.: Международная общественная организация содействия изучению, пропаганде научного наследия Н.Д. Кондратьева, 2019. С. 214–221. EDN: WHRJJR.
6. *Ленчук Е.Б.* Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения // Инновации. 2020. № 2. С. 24–28. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.003.
7. *Афиногенов Д.А., Кочемасова Е.Ю., Сильвестров С.Н.* Стратегическое планирование: проблемы и решения // Мир новой экономики. 2019. № 13 (2). С. 23–31. EDN: FNHFQ. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31.
8. *Петров А.Н., Куракова Н.Г.* Проблемы достижения системности целевых показателей национального проекта «Наука» // Экономика науки. 2019. № 1. С. 4–18. DOI: 10.22394/2410-132X-2019-5-1-4-18.
9. *Хотулев Е.Л., Наумов С.Н., Блохин А.А.* Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений. М.: ВАВТ, 2019. EDN: FVMORJ.
10. *Куделич М.И.* Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4. С. 36–49. EDN: MTGFFJ. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-4-36-49.

11. 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. EDN: CDIDPT.
12. Братченко С.А. Несогласованность целей при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 1. С. 28–46. EDN: FXOLFG. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_28_46.
13. 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. DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_31_56.

REFERENCES

1. Muzychuk V.Yu. State support of culture: resources, mechanisms, institutions. Moscow, SPb.: Nestor-History; 2013. ISBN: 978-5-4469-0022-0. EDN: QOUZHK. (In Russ.).
2. Andrianov V.D. Improvement of the Strategic Management and Planning System for the Implementation of Russia's National Development Goals until 2030 // Russia: Trends and Development Prospects. 2022. No. 17–1. Pp. 16–30. (In Russ.).
3. Bratchenko S.A. Goal Inconsistencies in Public Administration // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2023. No. 6. Pp. 78–108. DOI: https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_78_108. EDN: KDHKXU. (In Russ.).
4. 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. DOI: 10.33983/2075-1826-2023-3-55-64. (In Russ.).
5. Khotulev E.L., Naumov S.N. State Programs as a Tool for Implementing a New Economic Policy // New Economic Policy for Russia and the World: Collection of Scientific Papers of Participants of the International Scientific Conference. XXVII Kondratiev Readings / Ed. by V. M. Bondarenko. Moscow: International Public Organization for the Promotion of the Study and Promotion of the Scientific Heritage of N. D. Kondratiev. 2019. Pp. 214–221. EDN: WHRJJR. (In Russ.).
6. Lenchuk E.B. Strategic Planning in Russia: Problems and Solutions // Innovations. 2020. No. 2. Pp. 24–28. DOI: 10.26310/2071-3010.2020.256.2.003. (In Russ.).
7. Afinogenov D.A., Kochemasova E.Yu., Silvestrov S.N. Strategic Planning: Problems and Solutions // World of the New Economy. 2019. No. 13 (2). Pp. 23–31. EDN: FNHFQI. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-23-31. (In Russ.).
8. Petrov A.N., Kurakova N.G. Problems of Achieving Systematic Targets of the National Project “Science” // Economics of Science. 2019. No. 1. Pp. 4–18. DOI: 10.22394/2410-132X-2019-5-1-4-18. (In Russ.).
9. Khotulev E.L., Naumov S.N., Blokhin A.A. New Challenges of Program-Target Management: Searching for Answers and Solutions. Moscow: VAVT, 2019. EDN: FVMORJ. (In Russ.).
10. Kudelych M.I. System of Regulatory Requirements for Evaluating the Effectiveness of National Projects: Current Issues // Financial Journal. 2019. No. 4. Pp. 36–49. EDN: MTGFPJ. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-4-36-49. (In Russ.).
11. Blokhin A.A., Adamyan E.A., Kitaev A.E., Mironova I.I. Comparative Assessments of the Goal Parameters of the State and Other Subjects of Management of the Russian

- Economy // Moscow University Bulletin. Series 6. Economics. 2019. No. 2. Pp. 3–25. EDN: CDIDPT. (In Russ.).
12. *Bratchenko S.A.* Inconsistency of Goals in the Development of State Programs: Review of Practice and Situation Analysis // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2024. No. 1. Pp. 28–46. EDN: FXOLFG. DOI: 10.52180/2073-6487_2024_1_28_46. (In Russ.).
13. *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. DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_31_56. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 15.01.2025 г.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРЕ

Коновалов Дмитрий Евгеньевич – младший научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
dkpik@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Dmitri E. Kononov – Junior Researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
dkpik@mail.ru

COMPARATIVE ANALYSIS OF OBJECTIVES IN STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE CULTURAL DOMAIN

The article explores the objectives outlined in strategic planning documents and program-based management frameworks within the cultural sector. It examines inconsistencies between the national development objectives, the Integrated action plan, and the objectives of government programs related to culture. With regard to the Integrated action plan, the article substantiates the existence of a two-tiered objective structure, distinguishing between strategic and operational objectives, and investigates how these objectives are aligned. The author introduces an *alignment matrix for objectives and activities*, which enables an assessment of consistency at different levels. The study identifies cases where strategic planning logic in the cultural sector is disrupted, such as replacing strategic objectives with operational ones or incorporating new strategic objectives into the Integrated action plan that were not previously included in sectoral strategic documents. The misalignment of objectives in the cultural sector creates risks for achieving both sectoral development priorities and national objectives. These inconsistencies negatively impact public administration performance metrics and highlight the need to reconsider the structure of the Integrated action plan and update approaches to objective-setting. The quality of objective-setting, the realism of the defined objectives, and the degree of their alignment directly affect the actual implementation of public cultural policy and the overall functioning of the cultural sector.

Keywords: *strategic planning, program-based management, cultural sector, national development objectives, government programs, strategic objectives, alignment matrix, performance metrics, cultural economics, objective alignment.*

JEL: Z1, Z11, E61, I38, O20.