

С.В. КОЗЛОВА

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник,
зав. сектором ФГБУН Институт экономики РАН

С.А. БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

Л.Н. СВИРИНА

кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

О.М. ГРИБАНОВА

научный сотрудник ФГБУН Институт экономики РАН

ЭФФЕКТИВНОСТЬ И КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ В КОНТЕКСТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ

Достижение национальных целей в настоящее время является центральной и первостепенной задачей государственного управления, которая заставляет по-новому взглянуть на все остальные задачи государственного управления, в частности, на управление государственным имуществом. В этой связи приобретает особую значимость эффективность и качество государственного управления. Анализ эффективности управления государственным имуществом в контексте качества управления достижением национальных целей и явился предметом настоящей статьи. Задача заключалась в том, чтобы проанализировать достижения в этой области, а также выявить самые критичные факторы, препятствующие повышению эффективности и качества управления. В работе было показано, что для повышения эффективности управления государственным имуществом самым важным является продолжение работы по совершенствованию системы показателей эффективности, в большей степени ориентируя их на достижение национальных целей. При этом не менее важными задачами являются прозрачность учета и завершение инвентаризации государственного имущества, включая государственную казну. Для повышения качества управления процессом реализации Единого плана по достижению национальных целей критически важно кардинально снизить число показателей, уделив особое внимание разработке стратегии для достижения каждой цели, а также тому, чтобы значения целевых индикаторов были не только желательны, но и достижимы. Как эффективность, так и качество управления в значительной степени зависят от профессионализма кадров, в связи с чем предлагается большее внимание уделять компетентностному подходу в кадровой политике, а также увязке задач, которые ставятся перед сотрудниками госаппарата, с задачами, которые стоят перед страной.

Ключевые слова: качество государственного управления, эффективность управления государственным имуществом, ключевые показатели эффективности, национальные цели, Единый план по достижению национальных целей развития РФ, кадровая политика, компетентностный подход.

JEL: D78, E02, E60, E61, H50, H82, H83, L32, L33, L38.

DOI: 10.52180/2073-6487_2021_5_31_56.

Введение

Качество государственного управления, эффективность управления государственным имуществом, масштабы государственного сектора и степень влияния его на экономику, эффективность кадровой политики в сфере госслужбы – эти и другие актуальные вопросы не сходят с повестки дня ни одной научной площадки, в той или иной мере связанной с различными аспектами государственного управления.

Тридцать лет российских реформ убедительно показали, что один рынок, какими бы развитыми ни были рыночные отношения, не может решить все социальные, экономические, общественно-политические и др. проблемы страны. Государство, а следовательно, и институты государственного управления, в жизни общества и экономики играли и продолжают играть важную роль. (Особенно это касается нашей страны, учитывая, что менталитет значительной части ее населения сформирован на исторической памяти социалистического патернализма, а переход к рынку осуществлялся при отсутствии опыта построения капитализма, накопленного на протяжении веков в западных странах).

Есть целый ряд объективных причин для существования госсектора, например, наличие таких сфер национальной экономики, которые, как правило, непривлекательны вообще или же привлекательны не в полной мере для бизнес-структур. К таким сферам деятельности можно отнести: обеспечение экономической безопасности государства; выполнение собственно государственных функций, таких как обеспечение национального суверенитета и общественной безопасности и др.; производство общественных благ (деятельность в сфере образования и здравоохранения, развитие общественной инфраструктуры, сохранение окружающей природной среды и т. д.); оказание различных видов социальных услуг населению (социальная поддержка малоимущих, нетрудоспособных, малолетних и нуждающихся в помощи граждан, предоставление населению социальной защиты, выполнение государственных гарантий и т. д.).

Президент Российской Федерации Владимир Путин 21 июля 2020 г. подписал Указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474). Этим документом внесены коррективы в долгосрочные целевые ориентиры, утвержденные Указом Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (Указ № 204), определен перечень национальных целей развития Российской Федерации, а также увеличен горизонт планирования до 2030 года. Такой маневр дает возможность правительству Российской Федерации учесть опыт реализации Указа № 204 и в текущих сложных социально-экономических условиях сфокуси-

роваться на меньшем количестве национальных целей, совершенствуя при этом старые и создавая новые инструменты для их достижения.

Реализация этих целей деятельности требует со стороны государства значительного финансирования из государственного бюджета и мощной материальной базы в форме государственного имущества различного вида¹. Однако на сегодняшний день управление государственным имуществом не дало тех результатов, какие ожидалось в начале перестройки и какие можно было бы получить от использования государственных материальных и финансовых активов, в первую очередь для повышения благосостояния всего населения нашей страны, улучшения качества человеческого капитала и для решения многочисленных социальных проблем. А эти задачи сегодня выходят на первый план в обеспечении развития Российской Федерации на длительную перспективу.

Проблема повышения эффективности управления государственным имуществом неразрывно связана с переходом к новому качеству государственного управления, которое мы рассматриваем как способность института государственного управления формулировать и обеспечивать достижение таких целей, которые позволят государству эффективно реализовывать свои функции и решать государственные проблемы. Это находится в русле общего определения категории эффективности, которое сформулировал в 1989 г. Е.З. Майминас: «Эффективность обычно связана с поиском и выбором в множестве допустимых структур «наилучшей» по заданным критериям структуры и обеспечением ее функционирования. (Лишь в частном случае, при наличии единственного критерия оценки альтернатив и других известных условиях, речь может идти об оптимизации в строгом смысле слова). По существу, в рамках этой установки остается и задача построения наилучшей структуры, реализующей заданные функции системы» [1, с. 194]. Определение целей государственного управления и критериев их выполнения – это взаимосвязанные задачи любой модели государственного управления. При этом «Формирование эффективной структуры объекта, так же как и критериев ее оценки, становится «естественным» продуктом деятельности самой системы управления. Эта деятельность начинается с прогнозирования условий функционирования объекта, что позволяет своевременно и согласованно определять и изменять как цели, так и способы их эффективной реализации» [1, с. 196].

¹ В целях данного исследования, говоря о государственном имуществе, мы не разделяем его строго, согласно Гражданскому кодексу РФ, на государственное и муниципальное, подразумевая, что все проблемы, которые мы здесь освещаем, практически в равной степени относятся к обоим его разновидностям. При этом мы отдаем себе отчет в том, что управление муниципальным имуществом со стороны муниципальных органов власти может иметь свои особенности.

Тактически правильный подход к решению проблем повышения качества государственного управления в целом и эффективности управления государственным имуществом в их неразрывной связи ознаменовал начало нового, современного периода трансформации государственного управления. И это не случайно, а обусловлено существенными изменениями, произошедшими за несколько последних десятилетий во всей мировой социально-экономической системе, ее усложнением и цифровой трансформацией, становлением экономики сетевых отношений, ускорением процессов, возрастанием рисков и размеров возможных их негативных последствий. При росте общей нестабильности социально-экономической ситуации, особенно проявившейся в кризисном 2020 г., при отсутствии явных успехов, в первую очередь в реализации социальных функций, существующей модели управления, государством, в лице президента и правительства РФ, был принят целый ряд документов в области государственного управления, направленных на обеспечение поступательного развития российской экономики и поддержание ее устойчивого функционирования.

Новая реальность требует разработки новых институтов и инструментов управления, новых методологических подходов к оценке их эффективности, а также совершенствования всей институциональной среды. Эти задачи находятся в центре внимания в связи с возникновением новых вызовов, непредсказуемых шоков, с процессом глобализации мировой экономики, а также с отсутствием прорывных драйверов в российской экономике.

Постановка проблемы

Таким образом, в настоящий момент качество государственного управления является одним из ключевых факторов, от которого зависит достижение национальных целей развития российской экономики до 2030 г. При этом вся система государственного управления должна быть «заточена» на это и адекватна сложности решаемых задач. «В числе базовых принципов эффективности в теории управления центральное место принадлежит принципу иерархической соподчиненности в деятельности систем и подсистем различных уровней. Приоритетными являются цели, задачи, критерии функционирования главной системы... Успешность, качество, эффективность работы систем более низких уровней иерархии, в том числе обеспечивающих подсистем, определяется мерой их содействия достижению целей и решению задач главной системы» [2, с. 2].

Критерии эффективности в системе управления государственным имуществом должны разрабатываться в соответствии с заданными

национальными целями развития России и позволять отслеживать ход процесса их достижения. Это может дать большой положительный результат с точки зрения эффективности управления государственным имуществом и, соответственно, получаемых от этого общественных эффектов. В рамках существующей на сегодня модели государственного управления это является новым шагом в решении вопросов повышения эффективности и качества государственного управления.

Одновременно с этим появление и развитие новых механизмов государственного управления требует исследований, всестороннего анализа, постоянного мониторинга результатов и ошибок, так как цена ошибок в управлении государственным имуществом может быть чрезвычайно велика для экономики.

На наш взгляд, именно сейчас необходимо оценить как новые потенциальные возможности повышения качества госуправления за счет увязки стратегических целей развития страны с критериями эффективности использования госимущества, так и те риски и методологические недоработки, которые могут снизить качество государственного управления, в том числе и в области имущественных отношений. В данной работе мы остановимся на проблемах, связанных с управлением государственным имуществом и являющихся результатом как концептуальных, так и методологических недочетов в управлении; проанализируем проблемы декомпозиции национальных целей, предполагающей огромный набор показателей, что несет в себе потенциально много рисков невыполнения обозначенных целей. Также рассмотрим управленческо-организационные вопросы самой системы госуправления. Ведь для повышения качества государственного управления развитием российской экономики особое значение имеет *эффективность кадровой политики на всех уровнях, а также качественное управление персоналом*. Все эти вопросы должны рассматриваться комплексно, с позиций системного подхода и с учетом намеченных национальных целей.

Управление государственным имуществом: краткий анализ проблем и результатов

Основные принципы государственной политики Российской Федерации в области имущественных отношений были заложены в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 9 сентября 1999 г. № 1024 и в Федеральном законе от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». Приоритетными целями

управления государственным имуществом были заявлены: повышение доходов бюджета на основе более эффективного управления; оптимизация структуры собственности для обеспечения предпосылок экономического роста; использование государственных активов для привлечения инвестиций в реальный сектор экономики.

Начиная с 1990-х годов на протяжении всего этапа построения новой рыночной экономической системы вопросы управления государственным имуществом решались с переменным успехом. Соответственно и результаты, полученные от использования государственных активов на разных этапах развития, были разными, о чем свидетельствуют и материалы проверок, проводимых Счетной палатой РФ, и выводы научных исследований в данной области.

Результаты этапа так называемой массовой приватизации 1990-х годов нельзя назвать однозначно успешными для развития российской экономики. По мнению руководителя Счетной палаты РФ, выраженному в аналитической записке 2004 г., «...российская приватизация существенно отличалась от классических форм «перевернутой логикой» своих этапов и мероприятий. Зарубежная практика свидетельствует, что массовой распродаже государственной собственности должны предшествовать этапы, связанные с реструктуризацией предприятий и отраслей, повышением прозрачности их финансово-хозяйственной деятельности и т. п. В России же сначала произошел массовый переход государственных активов в частные руки, а затем – реструктуризация. Это существенно замедлило процесс формирования эффективных собственников и ограничило возможности привлечения инвестиций... Начиная с 1994 г. «истинной» целью приватизации стало получение доходов в бюджет. Однако эта задача в целом решалась недостаточно эффективно, поскольку недооценка, а порой и намеренное занижение стоимости продаваемых активов, в сочетании с незначительным превышением итоговой цены над стартовой ценой, приводили к недополучению средств от приватизации в бюджеты всех уровней...» [3, с. 173].

Приватизация – широкомасштабный процесс, который был закономерным в тот период, так как переход к рыночной экономике в качестве необходимого условия требовал передачу «общенародной» социалистической собственности в частные руки. Однако разгосударствление и распад значительной части государственного сектора крайне усложнили выполнение государством его функций. Концептуальные ошибки приватизационной политики накладывались на ошибки и недоработки учета и контроля, что очень важно в управлении государственными активами.

Так, в отчете, утвержденном Коллегией 14 декабря 2012 г., но опубликованном только в 2021 г. в рамках проекта «Цифровой архив

Счетной палаты», указаны основные из таких ошибок². Коротко обозначим некоторые из них. В рамках проверки выявлены существенные расхождения в стоимости имущества казны Российской Федерации, в бюджетной отчетности Росимущества и в Реестре федерального имущества за 2011 г. В общей сложности они составили 2,2 трлн руб.: в том числе 1944,0 млрд руб. в части учета нефинансовых активов имущества казны и 262,0 млрд руб. в части учета акций и иных форм участия в капитале. Как следствие, Счетная палата РФ делает вывод, что «из-за названных ошибок невозможно использование аналитических показателей (включая стоимостные, рассчитанных на основе данных Реестра федерального имущества), для принятия адекватных управленческих решений. Недостоверны даже простейшие, например, средние показатели» [4, с. 16].

Также важны выводы проверяющих относительно эффективности управления федеральным имуществом. Они указывают на то, что «...в целом деятельность государственных органов власти по управлению государственной собственностью не может быть признана эффективной, как в силу имевших место нарушений нормативно-правовых требований, так и из-за невыполнения принципа эффективности управления, который заключается в достижении цели управления (определенного результата деятельности или состояния объекта управления) при максимальной экономии ресурсов... До настоящего времени не сформированы показатели, характеризующие эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления имуществом; не предусмотрена ответственность руководителей ФОИВ за полный и достоверный учет федерального имущества. Это создает предпосылки для неэффективного использования государственной собственности, а также для возникновения высоких коррупционных рисков...» [4]. В связи с этим Счетной палатой были внесены предложения федеральным органам государственной власти определить показатели оценки эффективности управления имуществом, находящимся в государственной собственности.

В середине 2000-х начинается переход к программно-целевому управлению госимуществом – принята первая версия государственной программы об управлении федеральным имуществом. Позднее, 21 марта 2015 г. правительством РФ принято Распоряжение № 481-р «О мероприятиях в целях повышения эффективности управления

² Отчет, утвержденный Коллегией 14 декабря 2012 г., опубликован в 2021 г. в рамках проекта «Цифровой архив Счетной палаты». <https://ach.gov.ru/checks/analiz-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-i-kompaniyami-s-gosudarstvennym-ucha>.

государственной собственностью³. Данным распоряжением утверждены новые индикаторы, характеризующие эффективность деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере управления федеральным имуществом.

Рассмотрим результаты управления государственным имуществом в разрезе принятых статистических индикаторов мониторинга эффективности и индикаторов выполнения целей и задач госпрограммы. Согласно данным Счетной палаты РФ, за период 2017–2019 гг. поступления от АО с государственным участием составили 251,3 млрд руб., 312,6 млрд руб., 441,6 млрд руб. соответственно. Поступления от ФГУП были в меньших объемах, но также с ростом: 5,8 млрд руб. в 2017 г., 6,1 млрд руб. в 2018 г. и 7,6 млрд руб. в 2019 г. В то же время Счетная палата РФ отмечает проблемы по группе индикаторов управленческого характера: «Нет полноценной информации и о результатах финансовой деятельности организаций с госучастием... только о деятельности 10 крупнейших АО. Это всего 1% от их общего количества. В результате более 90% АО находятся в «серой зоне», и их деятельность никак не анализируется. При этом выборочный анализ материалов по этим АО показал, что многие из них нестабильны или имеют отрицательную динамику» [5, с. 8].

Что касается эффективности управления федеральными государственными унитарными предприятиями и акционерными обществами с государственным участием, то в своем отчете Счетная палата указывает на то, что в целом в 2017–2019 гг. поступления в федеральный бюджет от прибыли и дивидендов организаций с госучастием росли: по ФГУП они увеличились на 30,4% за три года, по АО – на 75,7%. При этом доходы от АО многократно превышают доходы от ФГУП – 1 трлн руб. против 19,5 млрд руб. за три года. Анализ показал, что большую часть поступлений дивидендов (97% совокупного размера) обеспечивают только 20 АО, то есть всего 2% от их общего количества. В то же время свыше 500 компаний в 2017–2019 гг. вообще не перечисляли дивиденды в доход бюджета [5].

Таким образом, данные Счетной палаты РФ показывают, что, по состоянию на начало 2020 г., накопилось критическое количество проблем в области управления государственным имуществом, которые, если их не разрешать, могут перерасти в качественное ухудшение государственного управления. А это уже является угрозой экономической безопасности страны.

Основными причинами неудач являются в первую очередь ошибки концептуального характера. Как мы писали ранее, «Проведенный ана-

³ Утратило силу на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 12 октября 2020 г. № 2645-р.

лиз основных институтов (институт приватизации) и инструментов (государственная программа) управления государственным имуществом показал, что заложенные в них принципы, по сути, это трансформация концептуальных подходов перманентной государственной приватизационной политики. За годы российских реформ провалы в концептуальных подходах в области управления государственным имуществом трансформировались в институциональные *ограничения*, приняв устойчивую форму и тем самым препятствуя *повышению качества государственного управления* в данной сфере» [6, с. 46].

Кроме того, сдерживающим фактором здесь явилось отсутствие четко заданных критериев эффективности, сопоставленных с целями развития экономики и общества, к которым следует стремиться при использовании тех или иных типов государственного имущества.

Новации 2020 года по отношению к понятию эффективности управления государственным имуществом

2020 г. явился началом нового этапа в трансформации концептуальных подходов к управлению государственным и муниципальным имуществом. Выделим основные новации современного официального методологического подхода по отношению к управлению государственным имуществом в контексте достижения национальных целей развития страны. Первый и очень важный аспект нового методологического подхода заключается в том, что эффективность использования различных видов государственного имущества предлагается оценивать по разным критериям, что коррелирует с результатами многих научных изысканий в данной области. Этот методологический подход является управленческим ответом на теоретические разработки данного вопроса. Так, еще в 2008 г. М.М. Соловьев и Л.И. Кошкин писали о том, что «...исследуя проблему эффективного управления государственной собственностью (или, более конкретно, различными видами объектов государственной собственности), ориентируясь на базовые принципы общей теории управления, относящиеся к эффективности, при их адаптации следует учитывать особенности государственного управления и специфические свойства различных видов объектов государственной собственности» [2 с. 32]. В 2018 г. С.А. Братченко, развивая эту мысль, отмечала, что «над решением каждой проблемы следует методично работать с тем, чтобы максимально повысить отдачу от государственной собственности. В каких-то случаях (например, при управлении рядом государственных корпораций) стремление к повышению прибыли вполне соответствует государственным интересам. А в других случаях судить об успехе управления государственным предприятием

исключительно на основании коммерческих критериев эффективности означает провоцировать очередной «провал государства»» [7, с. 76].

Вторым важным аспектом является то, что среди выделенных категорий имущества государство определило для себя стратегически важную их часть. Более того, конкретизировало ее до отдельных объектов, эффективность управления которыми оценивается в том числе по индикаторам, встроенным в план по достижению национальных целей. Общий же принцип управления всеми категориями государственного и муниципального имущества состоит в следующем: каждый используемый объект государственного имущества должен в процессе своей деятельности достичь определенного результата (отраженного в показателях), который оценивается в баллах. Если набранные баллы меньше установленного порогового значения, то необходимо принимать определенные меры по отношению к данному объекту государственного управления (забирать имущество, передавать в частные руки и т. п.)⁴.

Рассмотрим некоторые принципиальные аспекты (новации) подробнее.

1. Разные критерии оценки эффективности для различных типов имущества.

Итак, методика предусматривает систему показателей оценки оптимальности состава и эффективности использования имущества, находящегося в собственности публично-правовых образований, за исключением имущества, сведения о котором отнесены к государственной тайне, по следующим категориям государственного и муниципального имущества:

а) акции (доли) хозяйственных обществ, находящиеся в собственности публично-правовых образований (ППО);

б) недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями;

в) недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) учреждениями;

г) недвижимое имущество казны публично-правовых образований.

Более того, государственное имущество разделено на два принципиально разных (с точки зрения критериев эффективности управления) типа: 1) акции хозяйственных обществ, принадлежащие ППО, и недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) унитарными предприятиями; 2) недвижимое имущество, закрепленное за государственными (муниципальными) учрежде-

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 2645-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им».

ниями и недвижимое имущество казны ППО. С точки зрения нашего исследования особую важность представляет имущество первого типа, так как оценку эффективности его управления связывают посредством индикаторов (ключевых показателей эффективности) с национальными целями развития⁵.

Выполнение ключевых показателей эффективности хозяйственного общества (в котором более 50% участия государства) начиная с 2019 г. оценивалось в соответствии с Распоряжением Правительства РФ № 1388-р⁶, в котором речь еще не шла о показателях, увязанных с выполнением национальных целей. Появление в декабре 2020 г. Распоряжения Правительства РФ № 3579-р ввело принципиальные изменения в оценку работы некоторых хозяйственных обществ с участием государства: распоряжение № 1388-р перестало применяться в отношении организаций, указанных в приложении к методическим рекомендациям, утвержденным распоряжением № 3579-р. К этим организациям применяются теперь свои рекомендации по формированию и применению ключевых показателей эффективности⁷.

2. Управление акциями хозяйственных обществ, принадлежащих ППО, оценивается в контексте национальных целей (оценка эффективности деятельности государственных предприятий).

Принципиальным моментом, который возник вместе с Распоряжением № 3579-р, является выделение государственных компаний, в которых государство является акционером-собственником, для оценки деятельности которых применяются в том числе ключевые показатели, разработанные для достижения национальных целей. Пожалуй, впервые на современном этапе развития экономики страны сделана попытка с помощью индикативного метода оценить в совокупности как финансовую эффективность управления хозяйственными обществами с госу-

⁵ Показатели установлены в соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июня 2019 г. № 1388-р. Для хозяйственных обществ, которым ключевые показатели эффективности не установлены, в аналогичном порядке рассчитывается показатель выполнения программы деятельности на отчетный год, утвержденной советом директоров (наблюдательным советом) хозяйственного общества.

⁶ Распоряжение Правительства РФ от 27 июня 2019 г. № 1388-р «Об утверждении методических рекомендаций по применению ключевых показателей эффективности деятельности хозяйственных обществ, в уставных капиталах которых доля участия РФ или субъекта РФ превышает 50 процентов, и показателей деятельности государственных унитарных предприятий в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава» (с изменениями и дополнениями).

⁷ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р «О методических рекомендациях по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава».

дарственным участием, являющимися игроками на экономическом пространстве, так и результаты их деятельности с точки зрения общественных эффектов, сопряженных с национальными целями развития (список таких предприятий указан в приложении к Распоряжению № 1388-р).

Введено понятие «ключевые показатели эффективности» (КПЭ), которые по содержанию можно разделить на две группы: финансовые, характеризующие финансово-хозяйственную деятельность предприятий, и показатели, увязанные с национальными целями развития: «ключевые показатели эффективности, направленные на достижение национальных целей» – показатели, характеризующие вклад организации в достижение национальных целей и целей отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации в соответствии с отраслевой спецификой направлений деятельности организаций⁸. Сюда же относятся «отраслевые ключевые показатели эффективности» – показатели, характеризующие эффективность деятельности организации в соответствующей отрасли, включающие в себя ключевые показатели эффективности, направленные на достижение национальных целей, и специализированные ключевые показатели эффективности.

К финансовой группе индикаторов рекомендуется отнести коэффициенты рентабельности инвестированного или собственного капитала, динамику выручки, доход акционеров, ко второй группе – количество созданных рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, вклад в несырьевой неэнергетический экспорт и бюджетную эффективность. В эту группу также разрешается включать специализированные КПЭ, в их числе, например, бесперебойность и безопасность предоставления услуг.

Все компании, в зависимости от специфики их деятельности, распределены по четырем категориям: действующие на конкурентном рынке, естественные монополии и инфраструктурные компании, финансовые организации, институты развития. Такая разбивка поможет лучше рассчитать КПЭ для каждой структуры в отдельности⁹.

⁸ При этом четко указано, что «национальные цели» – это национальные цели, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

⁹ От их достижения также будет зависеть уровень вознаграждения топ-менеджеров. Это относится к государственным корпорациям, государственным компаниям, публично-правовым компаниям и отдельным некоммерческим организациям, указанным в Приложении № 1 к методическим рекомендациям: рекомендовать руководствоваться методическими рекомендациями и распространить методические рекомендации на дочерние общества, все голосующие акции (доли) которых находятся под прямым или косвенным контролем Российской Федерации и (или) государственных корпораций, государственных компаний, публично-правовых компаний, с учетом специфики их деятельности.

Цель преобразований – сделать эти структуры более эффективными и переориентировать их на достижение национальных целей развития. Насколько это достижимо – покажет время. Однако уже сейчас необходимо исследовать методологические вопросы, положенные в основу новых преобразований механизмов и институтов повышения эффективности и качества государственного управления. При этом проблему дальнейшего совершенствования государственного управления развитием национальной экономики следует решать только системно.

Анализ документов, принятых в последние два года правительством РФ о направлениях и национальных целях развития РФ до 2030 г., показал, что предложения по повышению эффективности государственного управления принадлежащими государству активами и по повышению качества государственного управления в целом направлены на решение стоящих перед национальной экономикой задач. Следует особо подчеркнуть системный подход органов государственного управления к решению давно назревших и актуальных проблем нашей страны.

В то же время оценка потенциальных рисков функционирования новых инструментов необходима сейчас, на стадии их введения.

Единый план как основной инструмент достижения национальных целей: оценка рисков с позиций качества госуправления

Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) определены пять национальных целей развития Российской Федерации:

- а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- б) возможности для самореализации и развития талантов;
- в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- д) цифровая трансформация.

Для достижения данной системы целей сформирован и утвержден Распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р «Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года» (далее – Единый план). Таким образом, Единый план выступает важнейшим инструментом достижения национальных целей. Он аккумулирует усилия правительства и средства федерального и региональных бюджетов, частные средства для решения ключевых социально-экономических задач России. Представляется чрезвычайно важным проанализировать этот документ.

Единый план опирается на совокупность государственных программ, национальных и федеральных проектов, государственных концепций (например, на Концепцию государственной миграционной политики РФ на 2019-2025 годы) и стратегий (например, на Стратегию развития физической культуры и спорта в РФ до 2030 года), иных документов государственного регулирования (например, на План законопроектной деятельности Правительства РФ). Таким образом, Единый план, будучи сам достаточно объемным документом (308 с.), интегрирует в себе содержание еще 46 госпрограмм, 14 национальных и 75 федеральных проектов, 42 стратегических инициатив и иных документов. Только государственные программы содержат более 2000 подлежащих исполнению и мониторингу индикаторов. Для исполнения Единого плана необходимо будет организовать и отследить исполнение многих тысяч показателей (данных о выполнении мероприятий), а также профинансировать этот процесс, что на практике может оказаться весьма проблематичным и, по нашему мнению, служить препятствием для эффективной реализации намеченного Единого плана. Подобная проблема уже имела место в практике государственного управления при выполнении госпрограмм и национальных проектов. Однако для достижения национальных целей разработчики решили пойти по «проторенному пути».

Следует отметить, что механизм управления достижением национальных целей значительно – и в лучшую сторону – отличается от механизма управления госпрограммами. Согласно п. 72 Постановления Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами РФ», если реализация госпрограммы в истекшем году признана неэффективной, правительство РФ может принять решение о сокращении бюджетных ассигнований на реализацию ГП или о досрочном прекращении реализации ГП. То есть госпрограмма будет прекращена, несмотря на то, что цели госпрограммы сохранили свою актуальность, а неудачной оказалась лишь предпринятая попытка ее реализации. Механизм управления достижением национальных целей представляет собой огромный шаг вперед, поскольку, в случае выявленных отклонений от намеченной цели, предполагается не только анализировать его причины, но и предпринимать своевременные меры по корректировке способов достижения целей¹⁰.

Однако анализ ситуации и выявление причин отклонения от заданной цели или ее недостижения на практике может оказаться весьма затруднительным: так как, согласно изложенному выше, управление программой предполагает мониторинг нескольких тысяч показате-

¹⁰ Единый план, с. 12.

лей. Осуществлять мониторинг, то есть техническое наблюдение за соответствием (или несоответствием) фактических значений нескольких тысяч индикаторов их плановым значениям возможно, но осмысленно управлять, то есть выявлять и анализировать причинно-следственные связи при наличии такого огромного количества показателей, невозможно. Таким образом, механизм управления достижением национальных целей в действительности оказывается трудно реализуемым. *Подмена управления мониторингом заведомо означает существенное снижение качества управления.*

Рассмотрим инструментарий Единого плана: каким образом в Едином плане предполагается обеспечить достижение национальных целей? Единый план во многом унаследовал ранее разработанную методологию государственных программ и национальных проектов. *Для каждой национальной цели предлагается ее декомпозиция на ряд более мелких целей, при этом предполагается, что достижение этих подцелей обеспечит достижение главной (национальной) цели.* В Едином плане утверждается, что «Совокупность факторов для каждого целевого показателя отвечает критерию полноты, то есть описывает все основные направления, по которым правительство обеспечивает достижение этого целевого показателя»¹¹.

Характер национальных целей закономерно амбициозен и предполагает кардинальные подвижки в социально-экономическом развитии страны. Они настолько значительны, что достижение многих из них невозможно без институциональных сдвигов, без перемены в общественном сознании людей, а также без реформирования системы государственного управления. Предложенные подцели (в Едином плане они называются факторами¹²) преимущественно могут быть охарактеризованы как система мероприятий – а это задачи уже совсем другого уровня (преимущественно «организационные»). Они не предполагают серьезного институционального воздействия, методология управления достижением национальных целей в целом копирует практику управления госпрограммами и нацпроектами (за редкими не очень значительными исключениями).

Рассмотрим данный тезис на примере цели «Увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов». Эта цель предполагает не просто изменение отношения людей к занятиям спортом, но и изменение образа жизни. Для людей старше 60 лет доля лиц, занимающихся спортом, должна вырасти в 4 раза – с 12,6% в 2020 г. до 45% в 2030 г. Между тем люди преклонного возраста – это люди с устоявшимся образом жизни и привычками,

¹¹ Там же, с. 11.

¹² Там же.

часто весьма консервативные и не желающие ничего менять в своей жизни, ментально не готовые начать заниматься спортом. Более того, часть из них объективно не способна к занятиям спортом в силу состояния своего здоровья, например, потому, что они уже серьезно больны, часть из них относятся к так называемым «лежачим больным».

Что конкретно предлагается сделать для того, чтобы привлечь пожилых к занятиям спортом? Согласно Единому плану, это: поддержка развития системы негосударственных организаций, в том числе клубов по месту жительства и в сельской местности; развитие системы общероссийских физкультурно-спортивных обществ и клубов, в том числе ЦСКА, Спартак, Динамо; пропаганда физической культуры и спорта; приведение в нормативное состояние объектов спорта; создание спортивной инфраструктуры массового спорта, в том числе шаговой доступности, включая инфраструктуру в сельской местности; создание механизма налогового стимулирования занятия спортом.

Остальные мероприятия, предусмотренные Единым планом, имеют своими целевыми аудиториями людей других возрастных категорий. Вышеперечисленные меры действительно весьма полезны для развития спорта и являются необходимыми условиями для того, чтобы больше наших сограждан занималось спортом. Однако эти меры представляются совершенно недостаточными для того, чтобы убедить людей преклонного возраста, никогда не занимавшихся спортом, вдруг прийти в спортивные секции. То есть *реализацией набора предложенных мероприятий намеченную цель вряд ли удастся достичь*. Цифра 45% выглядит заведомо завышенной, нереалистичной для данной возрастной категории. То есть *проблема адекватного реалистичного целеполагания существует, так как часть предложенных целей заведомо нереалистична*. Еще Н.Д. Кондратьев предупреждал о неприемлемости построения планов, ориентируясь исключительно на желаемые социально-экономические цели: «цели и устремления могут быть принципиально правильными... Но ... мы должны строить осуществимые перспективы» [8, с. 572–573].

Но повысить долю пожилых, занимающихся спортом, можно. А для того чтобы люди преклонного возраста пришли в спортивные секции, должна быть проведена большая работа, не только организационная, но и «идеологическая» -- по переубеждению, по изменению менталитета. В частности, например, необходимо: организовать группы и секции «по интересам» специально для пожилых людей (как это уже сделано, например, в Москве); продумать вопрос о том, как люди будут добираться в секции (в особенности это актуально для населенных пунктов с частной, то есть рассредоточенной застройкой, в сельской местности), организовать специальные маршруты наподобие «школьных автобусов», привозящих людей к началу секции и развозящих их по домам

после занятий; «рекламировать» занятия спортом для пожилых и их пользу для здоровья в СМИ (преимущественно по телевидению); осуществить персональную «агитацию», проводимую, например, врачами и социальными работниками; заинтересовать финансовыми бонусами людей, посещающих секции (прибавка к пенсии?) и т. п.

Учитывая беспрецедентно высокое значение целевого показателя – 70% (каждые двое из трех граждан должны систематически заниматься физической культурой и спортом), несомненно, потребуется корректировка национального проекта «Демография» и входящего в него федерального проекта «Спорт – норма жизни». Также требуется корректировка методики расчета показателя, в которой, с одной стороны, не исключает двойного учета граждан, занимающихся в нескольких спортивных организациях (секциях), а с другой – не используются данные о гражданах, занимающихся физической культурой и спортом самостоятельно. И это лишь один пример.

Анализ ряда сформулированных национальных целей и системы мероприятий (факторов), предлагаемых для их достижения, показал, что комплекс предложенных мероприятий представляется необходимым, но не достаточным для достижения соответствующих национальных целей. Соответственно, и реализация указанных мероприятий вряд ли приведет к достижению указанных целей. Тот факт, что Единый план был принят и утвержден в существующем виде, когда для целого ряда целей предложенный комплекс мероприятий не в состоянии обеспечить их достижение, означает, что система предложенных мероприятий не проверялась по критерию достаточности и по критерию достижимости ни составителями Единого плана, ни ответственными лицами, принимавших решение об утверждении данного плана.

Единый план является документом стратегического государственного регулирования. Термин «стратегический» в данном контексте означает не только временной горизонт документа, предполагающий долгосрочный горизонт управления, но и (непреренно!) наличие стратегии для достижения намеченных целей, то есть пути, способа достижения данных целей. Как было показано, характер национальных целей требует системного подхода, а также кардинального повышения качества государственного управления, по сути, реформирования системы государственного управления, а также значительных институциональных подвижек, например, – в массовом менталитете. Без стратегии такие задачи не решить.

Только отсутствием стратегического видения можно объяснить реверсивную траекторию развития нашего здравоохранения, в частности, в отношении фельдшерско-аптечных пунктов (ФАПов), а также сельских амбулаторий, поликлиник и больниц. Сначала средства государственного бюджета были потрачены на «реорганизацию системы здравоохранения», подразумевающую массовое закрытие ФАПов, сель-

ских амбулаторий, поликлиник и больниц, а теперь требуются огромные средства для того, чтобы найти, отремонтировать (или построить) и оборудовать новые помещения для медицинских нужд. Гораздо более сложной задачей является обеспечение восстанавливаемых ФАПов, амбулаторий, поликлиник и больниц, открывающихся в российской глубинке, квалифицированными медицинскими кадрами. Многие ранее работавшие там медики были вынуждены уехать или сумели переквалифицироваться и нашли новую «жизненную нишу», а в наше прагматичное время желающих стать «сельским доктором» гораздо меньше числа открываемых вакансий. Однако основные негативные последствия такой непоследовательной политики отнюдь не сводятся к организационным сложностям и дополнительным бюджетным издержкам. Снижение доступности медицинской помощи из-за сокращения числа медицинских учреждений прежде всего сказалось на здоровье населения. А ведь именно люди являются главным достоянием, стратегическим ресурсом любой страны, основой ее национальной и экономической безопасности.

Весьма отрадно, что президент и правительство способны признавать, что некоторые ранее принятые решения оказались неоптимальными и их необходимо корректировать, подтверждение чему мы наблюдаем сейчас в отношении восстановления ранее закрытых медицинских учреждений.

Рассмотренные в качестве примеров «погрешности» Единого плана весьма существенны, поскольку все они носят методологический характер. И заведомо неуправляемая конструкция из многих тысяч индикаторов и мероприятий, и подмена управления мониторингом, и нереалистичное целеполагание, и отказ от разработки стратегий, и отсутствие проверки Единого плана при его составлении и утверждении по критерию достаточности подцелей для достижения национальных целей – все это вопросы методологии управления. К сожалению, мы вынуждены констатировать, что *методология управления, используемая в Едином плане, не способствует повышению качества госуправления и требует дальнейшей доработки.*

Управленческо-организационные аспекты повышения качества государственного управления и эффективности работы исполнительной власти

Эффективность управления тем или иным объектом напрямую зависит от эффективности функционирования самой системы управления в целом, при этом интересы и цели развития объекта и субъекта управления играют важнейшую роль. Как отмечают специалисты в области госуправления, «...в рамках ведущих национальных эконо-

мик сохраняется основное противоречие социумов, а именно: между деятельностью (интересами) субъектов управления (управляющих систем макро-, мезо-, микроуровня) и функционированием объектов управления в лице совокупности организаций, производств, процессов исполнительского характера, отдельных социальных групп. Противоречия управленческих отношений могут иметь вполне конструктивное разрешение, когда при общности целей и интересов их субъектов и объектов между ними ведется транспарентный диалог по поводу выработки оптимальной стратегии совместных действий (реализуется институционально установленный механизм согласования управленческих решений). И, наоборот, антагонизм данных отношений вполне реален в случаях разбалансированности ценностей и интересов управляющих и исполнительских подсистем социума. Что касается отечественного госменеджмента, то последние годы лишь подтверждали его явно недостаточную результативность...» [9, с. 6].

Последовательная работа в этом направлении ведется уже много лет. Среди последних инициатив нельзя не вспомнить о реформе госаппарата, предпринятой в конце 2020 г., согласно Постановлений Правительства от 16 ноября 2020 г. № 1829, № 1830¹³.

При реализации данной реформы представляется особенно важным *акцентировать внимание на компетентностном аспекте*: именно рост компетенции является важным резервом для повышения результативности деятельности сотрудников госаппарата. «Требования, предъявляемые к профессиональным качествам компетентного сотрудника, прежде всего относятся к его возможностям результативной деятельности по достижению поставленных целей, выполнению задач и реализации планов, в полном объеме, с требуемым качеством, в установленный срок, при оптимальном использовании организационных, кадровых, финансовых, информационных и других типов ресурсов, имеющихся в распоряжении государственного органа» [10, с. 26–27].

¹³ Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2020 г. № 1829 «О структуре центральных аппаратов федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральным службам и федеральным агентствам, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 16 ноября 2020 г. № 1830 «Об оптимизации структуры и численности федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, федеральных министерств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, федеральных служб и федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации».

Повышение компетенции должно сказаться на качестве управленческих решений, что, в свою очередь, может повысить качество выпускаемых документов, в том числе тех, которые направлены на достижение национальных целей (очевидно, что Единый план является основным, но далеко не единственным документом, регламентирующим достижение национальных целей. Работа по достижению национальных целей потребует разработки еще многих и многих документов и их принятия). Поэтому уровень компетенции должен стать одним из важнейших критериев в кадровой работе в государственном аппарате.

Необходимы глубинные преобразования по совершенствованию кадровой политики, в частности, осуществление обучения, аттестации, назначения на должность, оценки результативности работы служащего в соответствии с квалификационными требованиями профессиональных стандартов.

Другим важнейшим фактором повышения эффективности работы исполнительной власти является увязка задач, которые ставятся перед сотрудниками госаппарата, с задачами, которые стоят перед страной. В настоящее время эти задачи в наиболее концентрированном виде выражены в национальных целях. Предлагаемая увязка, как видится, состоит из двух звеньев:

1. Цели, стоящие перед каждой государственной организацией, должны быть четко сформулированы; они должны соответствовать национальным целям.

2. Для каждого сотрудника должны быть сформулированы четкие, конкретные задачи; эти задачи должны соответствовать целям, стоящим перед организацией и поэтому, в конечном счете, национальным целям. Таким образом, каждый сотрудник своим трудом должен вносить вклад в достижение целей организации и, следовательно, в достижение национальных целей.

В этой связи важно отметить следующие моменты.

Работа по формулированию целей организаций, в том числе в виде КПЭ, которые представляют собой сквозную систему конкретных измеримых индикаторов для каждого сотрудника, отдела и организации в целом¹⁴, активно продолжается уже в течение порядка десяти лет.

¹⁴ Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2020 г. № 3579-р «О методических рекомендациях по формированию и применению ключевых показателей эффективности деятельности акционерных обществ, акции которых находятся в собственности РФ, и отдельных некоммерческих организаций в целях определения размера вознаграждения их руководящего состава»; Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2020 г. № 2447 «Об утверждении требований к форме и содержанию отчетов о выполнении программ деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний, а также требований к форме и содержанию

В результате все большее число организаций имеют четкие ориентиры для своего развития. При этом не просто увеличивается число организаций, но качественно меняется уровень ответственности сотрудников таких организаций. Помимо компаний с государственным участием и институтов развития к формулированию системы целей своей деятельности переходят органы государственного управления. При этом следует учесть, что оценка результатов управленческой деятельности отличается особой сложностью, поскольку их невозможно непосредственно измерить в вещественной, в материальной или в финансовой форме [10, с. 32]. Примером органа государственного управления, четко сформулировавшего свои цели, является Министерство финансов, которое планирование своей текущей и перспективной деятельности осуществляет на базе КПЭ¹⁵. С другой стороны, Счетная палата РФ, проанализировав целевые показатели Федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) за 2017–2019 гг., выявила, что «В планы деятельности ФОИВ включено только 26 % показателей госпрограмм и подпрограмм, за которые они отвечают. Из показателей национальных и федеральных проектов в планах учтено 55%... Методики оценки влияния деятельности ФОИВ на реализацию показателей нацпроектов не разработаны» [11, с. 7].

Таким образом, для эффективного управления кадрами государственной организации недостаточно набрать компетентных сотрудников, выстроить «внутреннюю» систему распределения ответственности, делегирования полномочий и «работающую» мотивацию – требуется согласовать рабочие цели каждого сотрудника с национальными целями страны. Работа объемная, но многообещающая, с точки зрения повышения качества государственного управления.

Заключение

Новая реальность, в которой мы продолжаем жить, требует мобилизации всех активов государства, главным из которых является человеческий капитал. На повышение его уровня направлены принятые в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» пять главных целей: сохранение населения и благополучие людей; возможности для самореализации и развития талантов; комфортная и безопасная среда для жизни; достойный, эффективный

отчетов о достижении ключевых показателей эффективности деятельности государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний».

¹⁵ Сведения о целях и показателях (индикаторах) плана деятельности Министерства приведены на сайте Министерства: <https://minfin.gov.ru/ru/ministry/planMF/kpi>.

труд и успешное предпринимательство; цифровая трансформация. Их реализация потребует повышения эффективности и качества государственного управления, разработки новых механизмов управления, адекватных сложности самого объекта управления, оптимизации использования государственных финансовых и материальных активов казны и активов государственных предприятий, где государство является акционером-собственником.

Отсутствие поступательной динамики экономического роста и положительных результатов в социальной сфере, с учетом новых вызовов, вынуждает государство искать новые модели и сочетать рыночные и плановые инструменты управления социально-экономическими процессами. Правительством РФ были разработаны критерии эффективности госуправления разными категориями государственного имущества, соотнесенные с национальными целями развития России, а также система ключевых показателей для государственных предприятий и обществ с государственным участием. Разработан Единый план, аккумулирующий усилия правительства и средства федерального и региональных бюджетов, частные средства для решения ключевых социально-экономических задач России.

Однако принятие новых документов не означает автоматического повышения качества государственного управления. Возросшие риски недостижения заданных целей развития и параметров в условиях нестабильности мировой экономики и институциональной среды внутри страны требуют поиска новых показателей, адекватных сложности объекта управления.

Принципиально важным является тот факт, что старые методы управления уже не смогут обеспечить стабильность системы в быстро меняющемся мире. В этих условиях возрастает ответственность разных уровней власти за недостижение поставленных целей развития из-за возникших внешних и внутренних угроз или реализовавшихся рисков, а также и за подмену самих целей, осознанную или не осознанную. В контексте вышесказанного становится понятным возросшее значение *разработки адекватных современным вызовам критериев оценки эффективности, результативности и качества функционирования системы государственного управления* на всех ее уровнях, а также используемых для оценки эффективности ее работы/функционирования индикаторов.

Большим шагом вперед следует признать Распоряжение Правительства РФ от 12 октября 2020 г. № 2545-р «Об утверждении методики определения критериев оптимальности состава государственного и муниципального имущества и показателей эффективности управления и распоряжения им», разделившим государственное и муниципальное имущество на категории и определившим критерии эффек-

тивности основных типов этого имущества. Представляется весьма продуктивным продолжить работу в этом направлении, совершенствуя систему показателей эффективности, в большей степени нацеливая их на достижение национальных целей.

Необходимым исходным условием эффективной системы управления государственным имуществом является наличие полной и корректной информации об этом имуществе. В связи с этим представляется критически важным с кратчайшие сроки продолжить и завершить работу по инвентаризации государственного имущества, включая государственную казну.

Единый план по достижению национальных целей утвержден совсем недавно – 1 октября 2021 г., его корректировку предполагается осуществлять один раз год. Тем не менее уже сейчас, на основании предпринятого анализа, можно говорить о желательных направлениях этой будущей корректировки. Важно, чтобы эта корректировка включала не только изменение целевых значений ряда индикаторов или добавление/удаление отдельных индикаторов или мероприятий. Представляется полезным кардинально снизить число показателей, чтобы мониторинг Единого плана стал не технической, а содержательной задачей, чтобы его реализация стала действительно управляемым процессом. Важно, чтобы показатели Единого плана отражали не только желательное состояние российского общества и отечественной экономики, но и были реально достижимы.

Для достижения каждой национальной цели желательно разработать стратегию ее достижения с тем, чтобы предлагаемые мероприятия и соответствующие результирующие индикаторы не только вносили какой-то вклад в достижение этой цели, но чтобы их совокупность обеспечивала бы ее достижение. Как было показано выше, в настоящем Едином плане это требование не соблюдается.

При реализации кадровой политики для нужд государственного управления одним из ключевых моментов представляется развитие компетентного подхода. Другим важнейшим фактором повышения эффективности работы исполнительной власти является увязка задач, которые ставятся перед сотрудниками госаппарата, с задачами, которые стоят перед страной.

Реализация вышеизложенных предложений в практике государственного управления должна содействовать повышению качества государственного управления, в том числе управления государственным имуществом, а также достижению национальных целей.

ЛИТЕРАТУРА

1. Майминас Е.З. Социально-экономический генотип общества // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2016. № 4. С. 186–204.
2. Соловьев М.М., Кошкин Л.И. Проблемы оценки эффективности управления государственной собственностью // Менеджмент в России и за рубежом. 2008. № 4. С. 32–46.
3. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993-2003 годы (экспертно-аналитическое мероприятие) / Руководитель рабочей группы – Председатель Счетной палаты Российской Федерации С.В. Степашин // М.: Издательство «Олита», 2004.
4. Горелад В.П. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности управления государственной собственностью и компаниями с государственным участием». <https://ach.gov.ru/checks/analiz-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-i-kompaniyami-s-gosudarstvennym-ucha>.
5. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики формирования и реализации в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года дивидендной политики при осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера (участника) хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных (складочных) капиталах которых находятся в федеральной собственности, и полномочий собственника имущества федеральных государственных унитарных предприятий при определении направлений распределения прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей федеральных государственных унитарных предприятий» // Бюллетень Счетной палаты РФ. Управление федеральным имуществом. 2020. № 8 (273).
6. Козлова С.В., Братченко С.А., Звягинцев П.С. Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2019.
7. Братченко С.А. Методологические подходы к определению цели управления предприятием // Менеджмент и бизнес администрирование. 2018. №4. С. 63–78.
8. Кондратьев Н.Д. План и предвидение. (К вопросу о методах составления перспективных планов развития народного хозяйства и сельского хозяйства в частности) В кн.: Кондратьев Н.Д., Яковец Ю.В., Абалкин Л.И. Большие циклы конъюнктуры и теория предвидения. Избранные труды. М.: Экономика. 2002.
9. Винслав Ю.В. О противоречиях, ценностях и стимулах государственного управления // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2020. № 3. С. 4–22.
10. Свирина Л.Н. К вопросу оценки сущности и действенности мероприятий и инструментария реформирования госаппарата и институтов развития с целью повышения уровня их эффективности // Менеджмент и бизнес-администрирование. 2021. №1. С. 25–33.
11. Блинова Т.В. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Стратегический аудит формирования и достижения показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года» // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2020. № 1. С. 5–37.

REFERENCES

1. *Mayminas E.Z.* Social and Economic Genotype of Society // Bulletin of Moscow University. Ser. 6. Economy. 2016. №4. Pp. 186–204. (In Russ.).
2. *Solovyev M.M., Koshkin L.I.* Problems of assessing the efficiency of the management of state property // Management in Russia and abroad. 2008. №4. Pp. 32–46. (In Russ.).
3. Analysis of the processes of privatization of State property in the Russian Federation for the period 1993–2003 (expert-analytical event) / Head of the working group – Chairman of the Accounting Chamber of the Russian Federation S.V. Stepashin // M.: Publishing house «Olita», 2004. (In Russ.).
4. *Goreglyad V.P.* Report on the results of the expert-analytical event “Analysis of the efficiency of management of State property and companies with State participation”. <https://ach.gov.ru/checks/analiz-effektivnosti-upravleniya-gosudarstvennoy-sobstvennostyu-i-kompaniyami-s-gosudarstvennym-ucha>. (In Russ.).
5. Report on the results of the expert-analytical event «Analysis of the practice of formation and realization in 2017–2018 and the last period of 2019 of the dividend policy in the exercise of the rights of shareholder (participant) of economic companies on behalf of the Russian Federation, shares (shares) in the charter (stockholder) capital of which are federally owned and the powers of the owner of the property of the federal state unitary enterprises in determining the direction of distribution of profits, remaining after payment of taxes and other mandatory payments of federal unitary state enterprises» // Bulletin of the Accounting Chamber of the Russian Federation. Federal Property Administration. 2020. 8 (273). (In Russ.).
6. *Kozlova S.V., Bratchenko C.A., Zvyagintsev P.S.* State property management in modern Russia: evolution of concepts, instruments, mechanisms: Report. M.: Institute of Economics, RAS, 2019. (In Russ.).
7. *Bratchenko S.A.* Methodological approaches to defining the goal of enterprise management // Management and business administration. 2018. №4. Pp. 63–78. (In Russ.).
8. *Kondratiev N.D.* Plan and Foresight. (On the question of methods of preparing forward-looking plans for the development of the national economy and agriculture in particular). In: *Kondratiev N.D., Yakovec Y.V., Abalkin L.I.* The Great Cycles of Conjunction and the Theory of Foresight. Selected Works. M.: Economics. 2002. (In Russ.).
9. *Vinslav Y.V.* On contradictions, values and incentives of public administration // Management and business administration. 2020. №3. Pp. 4–22.
10. *Svirina L.N.* To the question of the evaluation of the essence and efficiency of the measures and tools of the reform of the state apparatus and development institutions with a view to increasing their efficiency // Management and business administration. 2021. №1. Pp. 25–33. (In Russ.).
11. *Blinova T.V.* Report on the results of the expert-analytical event «Strategic audit of the formation and achievement of the performance indicators of the Federal Executive Authorities, directed by the Government of the Russian Federation, in 2017–2018 and the past period of 2019» // Bulletin of the Accounting Chamber of the Russian Federation. 2020. №1. Pp. 5–37. (In Russ.).

ABOUT THE AUTHORS

Kozlova Svetlana Vyacheslavovna – Doctor of Economic Sciences, Leading Scientific Associate, Head of Sector of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
svk1020@mail.ru

Bratchenko Svetlana Anatolievna – Candidate of Economic Sciences, Senior Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
svetlana.bratchenko@gmail.com

Svirina Lyudmila Nikolaevna – Candidate of Economic Sciences, Senior Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science – the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
ludasvirina@mail.ru

Gribanova Olga Mikhaylovna – Scientific Associate of the Federal State Budgetary Institution of Science the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences (the RAS), Moscow, Russia
erast707@gmail.com

EFFICIENCY AND QUALITY OF MANAGEMENT OF STATE PROPERTY IN THE CONTEXT OF NATIONAL GOALS

The achievement of national goals is now a central and primary objective of state governance, which calls for a fresh look at all other tasks of the governance, in particular, at the management of state owned property. In this regard, the efficiency and quality of state governance becomes particularly significant. The analysis of the effectiveness of the management of public property in the context of (the quality) of the management of national goals is the subject of this article. The objective is to take stock of the progress made in this area and to identify the most critical constraints to improved management efficiency and quality. The work shows that, the most important thing to improve the management of state property is to improve the system of performance indicators of state property, focusing them on achieving national goals. At the same time, transparency in the recording and completion of the inventory of state property, including the state treasury, are also important. In order to improve the quality of management of the Single Plan for Achieving National Goals, it is critical to drastically reduce the number of indicators, with a focus on developing a strategy for achieving each goal. The values of the target indicators should be not only desirable but also achievable. Both the efficiency and the quality of management depend to a large extent on the professionalism of the staff, so in personnel policies greater emphasis should be placed on competency, as well as on the alignment of the tasks assigned to the government employees, with the challenges facing the country.

Keywords: *quality of state governance, efficiency of state property management, key performance indicators, national goals, Unified Plan for achievement of national development goals of the Russian Federation, personnel policy, competency approach.*

JEL: D78, E02, E60, E61, H50, H82, H83, L32, L33, L38.