

**С.А. БРАТЧЕНКО**

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник  
Центра исследования проблем государственного управления  
ФГБУН Институт экономики Российской академии наук

## **РОЛЬ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В практике государственного управления критерием успешности управления обычно выступает результативность – достижение плановых значений некоторого набора индикаторов, которые принято рассматривать как цель управления. Однако плановые значения индикаторов (операционные цели управления) сами являются результатом принятия некоторого управленческого решения и, как показывает практика, такое решение может оказаться неоптимальным или даже ошибочным (и в результате достижения целевых значений индикаторов ситуация может не улучшиться, а даже ухудшиться, а поставленная задача или существующая проблема окажутся нерешенными). Показано, что критерием качества управленческих решений выступают стратегические (качественные долгосрочные) цели управления при условии их соответствия целям (предназначению) организации или института. На примере управления государственными программами (и, в частности, автомобилестроением – в рамках государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») проиллюстрировано, каким образом из-за низкого качества управленческих решений в государственном управлении получается так, что реализация государственных программ признается высокоэффективной, а российское автомобилестроение (особенно легковое) остается не только неразвитым и практически не конкурентоспособным, но и, как показала ситуация последних месяцев, почти нежизнеспособным.

**Ключевые слова:** *принятие решения, исполнение решения, качество управленческого решения, цель и предназначение организации, стратегическая цель, операционная цель, качество государственного управления, результативность управления, государственная программа.*

**JEL:** D21, D78, H11, L2, L3.

**DOI:** 10.52180/2073-6487\_2022\_4\_77\_103.

## 1. Введение

Проблема повышения эффективности и качества государственного управления (далее – ГУ) уже не первый год находится в центре внимания политиков, исполнительной власти и ученых<sup>1</sup>. Для повышения качества (эффективности) управления чаще всего предлагается активнее использовать стратегическое планирование (например, [1, с. 26; 2, с. 5]) и управление по результатам (например, [3, с. 7]). В связи с последним большое внимание в практике государственного управления уделяется формированию набора целевых показателей<sup>2</sup>.

Однако в управлении по результатам оценка результатов *реализации* государственной политики (или работы органов государственного или муниципального управления) обычно соотносится с эффективностью или качеством государственного *управления в целом*, хотя в действительности оценивается только степень достижения плановых значений индикаторов, то есть соответствие фактических значений плановым целевым показателям, принятым на стадии целеполагания. Оценка качества целеполагания в этом случае остается «областью *non grata*». И если, например, цели (целевые показатели) выбраны неоптимально, то и результаты управления также не могут быть оптимальными.

Качество управленческих решений является важнейшим фактором, определяющим результаты управления в целом<sup>3</sup>. В настоящей работе мы попытаемся рассмотреть место управленческих решений в управлении и зависимость качества государственного управления от качества управленческих решений.

Объектом исследования данной работы является государственное управление, однако, чтобы лучше понять специфику управленческих решений в государственном управлении, сначала рассмотрим место управленческих решений в управлении социальными объектами в целом и, в частности, организациями: под организацией понимается «группа людей, деятельность которых сознательно координируется для достижения общей цели или целей» [4, с. 31], и совсем в расширительном понимании под такое определение может попасть и государство.

<sup>1</sup> Мисливская Г. Путин назвал главные качества эффективного управленца // Российская газета. 17.06.2021. <https://rg.ru/2021/06/17/putin-nazval-glavnye-kachestva-effektivnogo-upravlenca.html> (дата обращения: 01.07.2022).

<sup>2</sup> Например: Путин обновил показатели эффективности работы губернаторов. <https://www.rbc.ru/politics/04/02/2021/601c1e9a9a79472d28b85873> (дата обращения: 01.07.2022).

<sup>3</sup> Лазарева Е. Путин меняет стиль управления страной // Информационное агентство Ura.ru. 27.09.2021. <https://ura.news/news/1052566600> (дата обращения: 01.07.2022).

## 2. Роль и место управленческих решений в управлении организациями (в менеджменте): теория и практика

В теории менеджмента первостепенное значение придается функциям управления<sup>4</sup>. Эту позицию разделяют такие «столпы менеджмента», как М. Мескон с соавторами («Управление – это процесс планирования, организации, мотивации и контроля» [4, с. 38]), Р. Дафт («Менеджмент – это эффективное и производительное достижение целей организации посредством планирования, организации, руководства и контроля организационных ресурсов» [5, с. 34]), П. Друкер («работу менеджера можно разделить на планирование, организацию, интегрирование, оценивание и развитие людей» [6, с. 57]).

Управленческим решениям в теории менеджмента отводится второстепенная роль (что, на наш взгляд, неправомерно). Так, М. Мескон относит принятие решений наряду с коммуникацией к связующим процессам: «По сути, чтобы организация могла четко работать, руководитель должен сделать серию правильных выборов из нескольких альтернативных возможностей. Выбор одной из альтернатив – это решение. Следовательно, принятие решения – это выбор того, как и что планировать, организовывать, мотивировать и контролировать. В самых общих чертах именно это составляет основное содержание деятельности руководителя» [4, с. 76].

Между тем на практике менеджер (руководитель) отличается от любого самого высококвалифицированного специалиста или эксперта тем, что в должностные обязанности последних может входить что угодно – подготовка информации, прогнозов, консультирование руководства, etc., но: специалисты или эксперты *никогда* не принимают решения. Собственно, сфера ответственности менеджера (руководителя любого уровня) отличается от обязанностей любого другого сотрудника (не менеджера) двумя моментами:

- руководитель принимает решения в рамках своих полномочий и обеспечивает (несет ответственность за) их реализацию;
- руководитель отдает распоряжения (делегирует) своим подчиненным, а подчиненные, в свою очередь, обязаны исполнять распоряжения руководства (в рамках своих должностных обязанностей).

Поэтому управление в социальных системах можно определить в том числе и как:

- принятие управленческого решения и
- реализацию данного решения [7, с. 94].

<sup>4</sup> Как видно из цитат, приведенных ниже в данном абзаце, цитируемые авторы относят к функциям управления разные задачи.

Это две фазы любого процесса управления.

Мы затронули этот, казалось бы, сугубо академический вопрос, поскольку он имеет первостепенное практическое значение: в практике российского государственного управления достаточно часто происходит отождествление второй фазы процесса управления (реализации управленческого решения) с процессом управления в целом, и эффективность (качество) решения какой-либо задачи государственного управления оценивается как эффективность (качество) реализации управленческого решения. Содержание управленческого решения рассматривается в таком случае как безусловная цель, как данность, а само принятое решение на предмет эффективности (качества) управления даже не рассматривается (примеры будут проанализированы ниже, в п. 8).

*Между тем эффективность (качество) управления в целом может значительно отличаться от эффективности (качества) реализации управленческого решения, в особенности, если принятое решение оказалось неоптимальным или ошибочным.*

На возможность принятия неоптимальных/ошибочных решений в практике бизнеса свидетельствует весь мировой опыт разорившихся и терпящих убытки компаний, а также сотни и тысячи кейсов, подробно проанализированных в работах по менеджменту (например, [4, с. 210; 5, с. 321-322, 324; 6, с. 334]).

Аналогичные проблемы могут иметь место и в государственном управлении. Так, например, министр финансов А. Силуанов в качестве одной из причин низкой эффективности (качества) государственного управления назвал тот факт, что «постановка управленческих решений не соответствует реалиям»<sup>5</sup>.

### **3. Цели управления в теории управления, в менеджменте и управлении социальными системами**

В научной литературе существует множество определений понятия управления.

В менеджменте, как было показано выше, управление обычно определяется как исполнение функций менеджмента [4, с. 38; 5, с. 34; 6, с. 57], что, строго говоря, не является определением, а лишь описывает основное содержание управления организацией (социальным объектом).

В теории управления под управлением обычно понимается «процесс организации деятельности объекта управления субъектом управ-

<sup>5</sup> Копалкина Е. Сомнения на трех уровнях // РБК. 16.01.2018. <https://www.rbc.ru/newspaper/2018/01/17/5a5dc0879a7947b7348f2440>.

ления для достижения поставленных целей» [8, с. 10]. Цель выступает как субъективный образ желаемого результата ожидаемой деятельности [9, с. 9]. При такой постановке вопроса выбор цели оказывается за пределами процесса управления – предполагается, что цель известна *a priori*, до начала управления. Это может быть верным в отношении управления техническими системами: садясь за руль, водитель должен знать, куда он едет.

При управлении организациями (социальными системами) конкретные цели управления заранее неизвестны, их только предстоит сформулировать, и целеполагание выступает первым шагом функции планирования, а формулирование целей выступает первым решением<sup>6</sup>, которое должно быть принято среди множества решений по управлению компанией: «первым и, может быть, самым существенным решением при планировании будет выбор целей организации» [4, с. 262].

Как отмечалось выше, из практики управления известно, что принятые решения, в том числе в отношении цели управления, могут оказываться ошибочными. Истории известно множество примеров, когда коммерческая организация (компания) разорялась и прекращала свое существование (или терпела крупные убытки) в результате успешного исполнения принятого решения (в том числе решения относительно целей развития данной компании) – потому что решение было ошибочным.

**Пример 1.** *Вспомним историю компании Kodak: в 1976 г. компания занимала 90% рынка пленки и 85% рынка камер в США<sup>7</sup>. В 2000-х годах она уступила пальму первенства таким компаниям, как Sony, Canon и Nikon. Положение компании в то время недвусмысленно иллюстрирует тот факт, что в апреле 2004 г. ее акции были исключены из состава индекса Dow Jones Industrial Average. В 2012 г. компания была вынуждена объявить о банкротстве<sup>8</sup>. В том же 2012 г. компания на закрытом аукционе продала пакет патентов, которые делали Kodak уникальным игроком на рынке работы с изображением. При этом первый прототип цифрового фотоаппарата был создан еще в 1976 г. и запатентован в 1978 г. инженером компании Kodak Стивенем Сассоном. В чем же дело? И в 1976 г., и позднее руководство Kodak считало производство цифровой техники неперспективным, и каждый раз, когда заходил вопрос о развитии цифровых технологий, принималось негативное решение, – вплоть до середины 1990-х годов. В то же время, еще в 1988 г., компания Fuji вышла на рынок со своим полностью цифровым фото-*

<sup>6</sup> Первым решением в каждом управленческом цикле.

<sup>7</sup> <https://onlinepatent.ru/journal/istoriya-kodak>.

<sup>8</sup> <https://buduysvoe.com/ru/publications/kodak-istoriya-o-gromkih-uspehah-i-neudachah>.

аппаратом (DS-1P). Время было непоправимо упущено. Ставка руководства компании на традиционные фотоаппараты и пленку оказалась ошибочной, как и принятые по этому поводу решения.

В этом контексте представляются важными несколько моментов.

1. Что означает *ошибочность решения*? Ошибочность относительно чего? Ошибочность означает наличие некоего иного критерия за пределами процесса управления, более базового, первичного по отношению к процессу управления в целом и к принятию данного управленческого решения в частности. Что же это за критерий? При внимательном чтении фундаментальных трудов по менеджменту выясняется, что в качестве критерия выступают цели самой организации (сами авторы не акцентируют на этом внимание): «менеджмент – это эффективное и производительное достижение целей организации посредством планирования, организации, руководства и контроля организационных ресурсов» [5, с. 34]; «организация считается добившейся успеха, если она добилась своей цели» [4, с. 47]. Р. Дафт вообще определяет организацию как «имеющее специально созданную структуру социальное образование, деятельность которого подчинена определенной цели» [5, с. 38]. «Подчинение цели значит, что каждая организация должна приносить определенный результат: прибыль (Microsoft), увеличение доходов членов организации (профсоюзное объединение), удовлетворение духовных (церковь) или социальных (студенческий клуб) потребностей» [5, с. 38].

Таким образом, у каждой организации, у каждого социального организма, у каждого социального института есть имманентная ему цель, цель его существования, его предназначение или его функция, то, ради чего он создается, существует и развивается. «Целевое начало в деятельности организации возникает потому, что организация – это объединение людей, преследующих определенные цели. Люди создают организации для того, чтобы с их помощью решать свои проблемы. Это значит, что с самого начала организации имеют определенную целевую ориентацию. Далее, люди входят в организации для того, чтобы за счет этого получать для себя определенный результат» [10, с. 35]. Иначе люди не тратили бы свои силы и ресурсы на поддержание существования (и развития) этой организации или института.

Если говорить точнее, то «организация сама по себе не имеет и не может иметь целей. Цели имеют отдельные люди, которые пытаются с помощью организации достичь их» [10, с. 35]. Как отмечалось выше, акционеры организуют коммерческие компании для получения прибыли (доходов), а студенты организуют клуб для удовлетворения социальных потребностей). Именно поэтому мы можем говорить о наличии у организации (института) собственных целей (интересов). Поэтому далее мы будем говорить о целях организации (института)

как о «конкретном состоянии отдельных характеристик организации, достижение которых является для нее желательным и на достижение которых направлена ее деятельность» [10, с. 38].

Вышесказанное относится также и к институту государства. Данный случай будет проанализирован ниже, в п. 8.

Исходя из этого, именно (имманентная) *цель организации, ее предназначение, ее функция выступают критерием корректности или ошибочности решения, принимаемого в процессе управления. Другими словами: именно отношение принятого решения к цели организации и ее достижению и определяет, насколько это решение оказалось корректным или ошибочным. Наилучшим решением является то, которое «позволяет добиться результата, в наибольшей степени соответствующего целям и ценностям организации при использовании наименьшего объема ресурсов» [5, с. 332]<sup>9</sup>.*

Соответственно, *основная цель любого управленческого решения (в социальных системах) – обеспечить (посредством принятия и исполнения данного решения) максимально возможное достижение целей организации. Другими словами, принять такое решение, исполнение которого в максимальной степени содействовало бы достижению целей организации (объекта управления).*

2. На практике *цель управления (цель, сформулированная в результате принятия решения) далеко не всегда идентична целям управляемой организации, в частности, потому, что в конкретных обстоятельствах в качестве целей управления чаще всего выступают конкретные задачи, наиболее способные в данный момент содействовать достижению целей организации, или решение конкретных проблем, препятствующих достижению целей организации.*

***Продолжение примера 1.** Пример компании Kodak, приведенный выше, является прекрасной иллюстрацией данного тезиса: перед руководством компании стояла дилемма относительно перспектив развития товарного ряда компании (развивать или не развивать цифровые средства фотосъемки), в результате в качестве цели управления на тот период было выбрано развитие торговли «традиционными» фототоварами. В то время как целью коммерческой организации, каковой, несомненно, является компания Kodak, является устойчивое и долгосрочное получение прибыли [5, с. 38; 11]. Руководство Kodak'a решило, что, торгуя традиционными фототоварами, компания получит большую прибыль.*

---

<sup>9</sup> Это в «стандартном случае», т. е. когда целью управления является развитие организации. В практике бывают случаи, когда целью управления является сознательное прекращение деятельности организации, ее разрушение.

Несовпадение целей схематично изображено на рис. 1: цель организации попасть из точки  $A_0$  (текущее состояние организации) в точку  $A_{ц}$  (цель организации), однако цель управления  $A_1$  (цель, сформулированная в результате принятия решения) оказывается отличной от  $A_{ц}$ . Это несовпадение может иметь место в силу самых разных причин (например, недостатка ресурсов). В этих терминах выбор цели управления (точки  $A_1$ ) должен быть таков, чтобы  $A_1$  была, с одной стороны, достижимой, а, с другой – максимально близкой к точке  $A_{ц}$ .

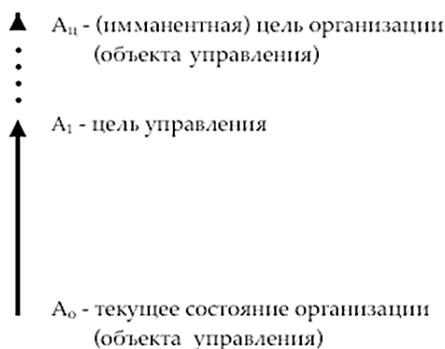


Рис. 1. Несовпадение (имманентной) цели организации и цели управления

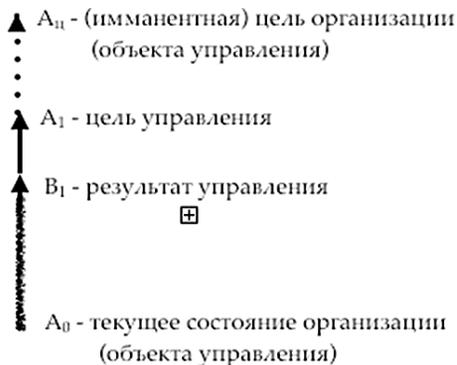


Рис. 2. Несовпадение цели организации, цели управления и результата управления

Кроме того, на практике цель организации (или подразделения организации, или социального института)  $A_{ц}$  обычно представляет собой не точку, а вектор, направление, например: цель отдела продаж – *максимальное* увеличение объема продаж, цель здравоохранения – обеспечение *максимальной* продолжительности жизни и здоровья населения страны, и т. п.

3. Однако принять решение о цели управления недостаточно – нужно суметь его реализовать. Поэтому в действительности важным является не только и не столько принятие управленческого решения, выбор цели ( $A_1$ ), сколько результат реализации этого решения, то, где, в какой точке окажется организация по итогам исполнения этого решения (назовем эту точку  $B_1$ ), и как положение  $B_1$  соотносится с целью организации  $A_{ц}$  (см. рис. 2). И выбор цели ( $A_1$ ), с этой точки зрения, является лишь средством для того, чтобы организация оказалась в точке  $B_1$ .

Таким образом, при управлении социальными системами можно выделить *две цели*, и эти цели далеко не всегда совпадают: имманентная *цель социального (управляемого) объекта*, его предназначение – и *цель управления*, являющаяся результатом принятия решения на стадии целеполагания.

#### 4. Лучшие и худшие, корректные и ошибочные цели управления. Многокритериальность целей

Не всякая управленческая цель (цель как результат целеполагания, как первый шаг процесса управления) хороша: если достижение цели управления не содействует или не обеспечивает достижение (имманентных) целей управляемого объекта (организации, социального объекта, института), цель управления можно рассматривать как ошибочную (даже если формулировка цели выглядит благообразно).

В этой связи управленческие решения можно классифицировать на *корректные* и *ошибочные* [12, с. 20]: исполнение корректных содействует достижению целей объекта управления, а исполнение ошибочных не содействует достижению этих целей или даже ухудшает положение объекта управления по сравнению с исходным состоянием, препятствует достижению данных целей.

Иллюстрацию этого случая можно найти на рис. 3: здесь решения  $A_1$  и  $A_2$  – корректные, поскольку их реализация содействовала достижению целей организации (так как длины отрезков  $B_1A_{ц}$  и  $B_2A_{ц}$  меньше длины отрезка  $A_0A_{ц}$ ). Решение же  $B_3$  – ошибочное, поскольку длина отрезка  $B_3A_{ц}$  больше длины отрезка  $A_0A_{ц}$ , то есть по итогам реализации решения  $A_3$  организация оказалась «дальше» от цели, чем была.

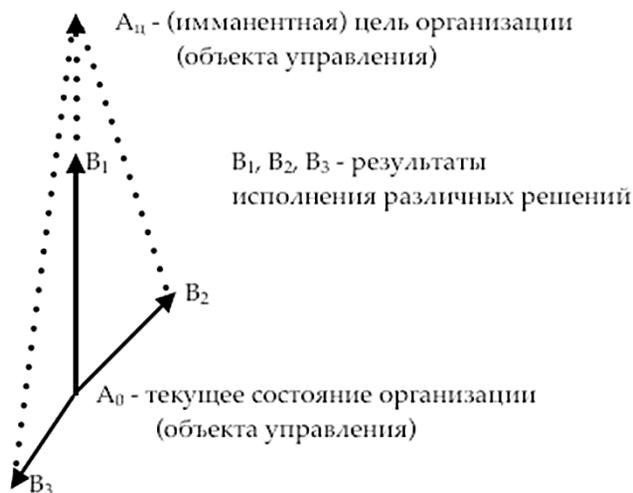


Рис. 3. Правильные и ошибочные, лучшие и худшие управленческие решения и их результаты

Из этого же следует, что управленческие решения можно ранжировать друг относительно друга на *лучшие* и *худшие*: исполнение лучших решений в большей степени содействует достижению целей организации (объекта управления) по сравнению с худшими. На рис. 3 реше-

ние  $A_1$  лучше решения  $A_2$ , поскольку по итогам реализации решения  $A_1$  организация оказалась в точке  $B_1$ , – ближе к цели организации  $A_{ц}$ , чем по итогам реализации решения  $A_2$  (в точке  $B_2$ ): ведь длина отрезка  $B_1A_{ц}$  меньше длины отрезка  $B_2A_{ц}$ .

Хотя на практике ранжирование управленческих решений может оказаться не совсем простым делом, прежде всего, в силу того, что управляемый (социальный) объект может иметь несколько целей одновременно (так, на рис. 3 изображена двумерная цель), и поэтому ранжирование, с учетом разнокачественности задач, превращается в многокритериальную задачу.

Так, при управлении социально-экономическими объектами одинаково важным является весь спектр и социальных, и экономических целей, при этом может быть необходимым одновременно учитывать и, например, экологические требования.

*Пример 2.* В качестве показательного примера необходимости учета всей совокупности критериев при формулировании целей управления социальными системами можно привести строительство оросительных каналов в Средней Азии, осуществленное во второй половине XX в. с целью увеличения возделываемых площадей и повышения урожайности местных сельскохозяйственных культур (прежде всего хлопка). Экономические задачи на тот момент были успешно решены, однако вскоре это привело к катастрофическим экологическим и социальным последствиям: к обмелению и последующему высыханию Аральского моря, к засолению и заболачиванию обширных площадей пахотных земель и, как следствие, к значительному снижению уровня жизни и росту заболеваемости местного населения.

## 5. Стратегические и операционные цели управления

Общеизвестно, что цели управления должны быть SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound), то есть конкретными, измеримыми, достижимыми, уместными и привязанными ко времени, – это сформулировал Д. Доран еще в 1981 г. [13, с. 35–36]. Это необходимое условие реализуемости управления: исполнители должны знать, что они должны делать (конкретность) в привязке ко времени (сегодня нужно делать это, а завтра – то), с точным указанием количества (сегодня нужно произвести 10 шт. товара А, а завтра – 20 шт. товара Б), при этом они должны быть обеспечены необходимыми ресурсами (необходимым сырьем, нужными станками). В противном случае, без такой определенности, любое решение становится нереализуемым.

Однако цели управления, формулируемые с самого начала, в результате первичного целеполагания, обычно носят качественный характер, например:

- для компании А – в ближайшем будущем постараться выйти на рынок страны X с товарами группы Y;
- для компании Б – продолжать торговать «традиционными» фототоварами и начать разработку цифровой фототехники;
- для здравоохранения: обеспечение максимальной продолжительности жизни и здоровья населения страны;
- для страны (Российской Федерации) – «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»<sup>10</sup>.

Иногда целью является не положительный результат («достижение»), а решение некоторой проблемы. Например, в «Едином плане...» в качестве отдельных целей выступают «Снижение смертности»<sup>11</sup> и «Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое»<sup>12</sup>.

Цели, формулируемые на этапе первичного целеполагания, обычно носят долгосрочный характер, а по содержанию являются самыми потенциальными или самыми критичными с точки зрения развития организации (института) и достижения ее цели. Обычно такие цели называются *стратегическими*.

Соотношение стратегических и операционных целей:

- стратегические цели обычно носят *качественный* характер и должны быть *принципиально достижимы*, операционные цели должны обладать свойствами SMART, то есть быть *конкретными, измеримыми, достижимыми, уместными и привязанными ко времени*;
- операционные цели используются вместо стратегических прежде всего потому, что в силу их свойств (измеримости, привязки ко времени) их исполнение легко контролировать;
- обычно операционная цель формулируется в виде значений набора показателей (индикаторов), причем это происходит намного позднее формулирования стратегических целей;
- выбор индикаторов операционных целей должен быть таков, что достижение целевых значений операционных целей при помощи выбранных стратегий (мероприятий) в конце концов должно обеспечивать достижение стратегических целей [14, с. 112], решение соответствующих задач или проблем;

<sup>10</sup> См. «Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года», утвержден Распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р, с. 16 (далее – «Единый план...»).

<sup>11</sup> Там же, с. 27.

<sup>12</sup> Там же, с. 19.

– достижение целевых значений операционных целей по итогам планового периода может обеспечивать лишь частичное достижение стратегических целей. Например, если стратегическая цель некоей компании – занять лидирующие позиции на рынке товара А, то в качестве операционной цели может выступать повышение доли компании на рынке с текущих 31 до 34% к концу года.

Сферы ответственности для исполнителей (включая менеджеров среднего и нижнего уровня) и руководителей (высшего звена) различаются: исполнители и менеджеры нижнего и среднего уровня отвечают за исполнение операционных целей, в то время как ответственность высшего руководства организации (института) – достижение стратегических целей. Если в процессе реализации решения руководство понимает, что исполнение текущих решений (достижение текущих операционных целей посредством избранной стратегии) не обеспечивает достижение стратегических целей, то оно должно инициировать пересмотр стратегии и, как следствие, операционных целей до окончания текущего периода.

## 6. Качество управления, качество управленческих решений и качество исполнения решений

В экономике под *качеством* понимается «совокупность свойств, признаков продукции, товаров, материалов, услуг, работ, обуславливающих их способность удовлетворять потребности и запросы людей, соответствовать своему назначению и предъявляемым требованиям» [15]. Последний признак является весьма существенным: «Качество определяется мерой соответствия товаров, работ, услуг условиям и требованиям стандартов, договоров, контрактов, запросов потребителей» [15]. Качество продукции – это *степень соответствия* требованиям и стандартам, а в общем случае – *своему предназначению*.

Опираясь на данное определение, можно распространить понятие «качество» на управление и управленческие решения.

В общем случае *качество управления* – это *мера соответствия результатов управления цели (предназначению) и интересам организации (института)*.

**Пример 3.** В качестве иллюстрации можно привести пример недавнего реформирования науки. 29 марта 2018 г. президент РАН А.М. Сергеев заявил, что «этап реформирования академического сектора науки завершился, Российская академия наук (РАН) перешла в постреформенный этап»<sup>13</sup>. Официальной оценки проведенной реформы, насколько нам

<sup>13</sup> Никольский А. Президент РАН заявил о завершении реформирования академии // ТАСС. 29.03.2018. <http://tass.ru/nauka/5077550> (дата обращения: 30.07.2022).

известно, так и не последовало. Но завершение реформы, наверное, означало, что правительство результатами реформы удовлетворено – иначе она бы продолжалась. Однако результаты опроса академиков, членов-корреспондентов и профессоров РАН показали, что по итогам реформы «положение дел в российской науке ухудшилось» [16]. Что это означает? Что результаты реформы, то есть результаты управления не соответствовали целям (предназначению) общественного института. На основании этого несоответствия качество управления при реформировании науки можно характеризовать как отрицательное.

И наоборот, если по итогам управления организация или институт лучше исполняют свои функции, компания становится более устойчивой и конкурентоспособной, можно говорить о положительном качестве управления.

В конкретных прикладных случаях, для оценки качества управления при решении конкретных управленческих (стратегических) задач качество управления оценивает степень достижения стратегической цели (решения поставленной задачи или решения проблемы) при условии соответствия стратегической цели интересам (предназначению) организации (института).

**Пример 4.** Так, в результате реализации государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» должна быть снята острота жилищной проблемы в стране, должны быть обеспечены жильем прежде всего нуждающиеся семьи – не имеющие жилья, проживающие в аварийном и непригодном для проживания жилье, проживающие в слишком тесном жилье. Если это произойдет, качество управления данной государственной программой можно будет характеризовать как высокое.

Таким образом, в случае решения конкретных стратегических задач управление можно назвать качественным, если выполняются два условия:

1. Результаты управления (реализации управленческих решений) соответствуют интересам (предназначению) организации (института), и по итогам управления организация (институт) стала лучше исполнять свои функции. Формально: чтобы расстояние  $B_1A_{Ц}$  было меньше, чем расстояние  $A_0A_{Ц}$ . Это предварительное необходимое условие для того, чтобы судить о качестве управления. Если это условие не выполняется, то качество управление оценивается как отрицательное, и нет необходимости переходить ко второму пункту (как в случае примера 3 о реформировании науки, приведенном выше).

2. Стратегическая цель управления достигнута, поставленная задача управления решена. Формально: чтобы расстояние  $B_1A_1$  было равно нулю.

2а. В случае, если осуществляется оценка качества управления на промежуточном этапе, когда стратегическая цель еще не достигнута,

организация должна «двигаться в направлении цели» с предусмотренной скоростью. Формально: чтобы расстояние  $B_1A_1$ , стало меньше, чем расстояние  $A_0A_1$ .

Поскольку управление делится на две фазы – на принятие управленческих решений и исполнение решений, то показатель *качества управления* оценивает результат процесса управления целиком, его обеих фаз – и принятия решения, и исполнения решения и, соответственно, *складывается из двух составляющих – качества (принятых) управленческих решений и качества исполнения этих решений*.

Для того чтобы понять, каково было качество управленческих решений и каково было качество исполнение этих решений, необходимо проанализировать разницу между фактическим положением организации по итогам выполнения решений и ее стратегической целью (формально: отрезок  $A_1B_1$ ) и понять, какая доля этого расхождения образовалась за счет низкого качества управленческих решений, а какая – за счет недолжных или неквалифицированных действий исполнителей. Однако в действительности несовпадение точек  $A_1$  и  $B_1$ , определяющих качество управления, обуславливается тремя, а не двумя причинами (см. рис. 4):

1. Действием *непредсказуемых*<sup>14</sup> факторов, имеющих характер непреодолимой силы в отношении данной организации (например, землетрясением, или визитом Нэнси Пеллоси на Тайвань, или началом специальной военной операции), – на рис. 4 это отрезок  $D_1A_1$ .

2. Действием *предсказуемых* (ожидаемых, вероятных) или имеющих место факторов и рисков, которые должны были, но фактически не были учтены при принятии решения, выборе стратегии и установке операционных целей, – на рис. 4 это отрезок  $C_1D_1$ .

3. Недолжным исполнением принятых решений (некачественной или неквалифицированной работой и ошибками исполнителей) – на рис. 4 это отрезок  $B_1C_1$ .



Рис. 4. Три составляющих, определяющих качество управления.

<sup>14</sup> Все предсказуемые факторы должны учитываться при принятии решений о стратегической цели, стратегии и операционных целях.

Для определения, каковым было качество управленческих решений и качество исполнения этих решений, требуется оценить, какое конкретно влияние оказали три вышеуказанные фактора (причины) на фактическое положение организации.

Это отнюдь не гипотетически-теоретическая постановка вопроса, это отражение реальной практики: во многих компаниях по итогам каждого отчетного периода (ежемесячно) даже на уровне исполнителей обязательно проводится анализ/выверка (*reconciliation*) того, почему, за счет каких факторов (как отрицательных, так и положительных) имело место расхождение между значением операционной цели и фактическим значением соответствующего индикатора. Аналогичная работа проводится на уровне руководства компании, но уже для понимания причин расхождения между стратегической целью и фактическим положением компании.

Таким образом, корректно оценить качество управления обычно можно лишь *post factum* [6, с. 87], исходя из фактического результата управления, который позволяет судить, были ли учтены в соответствующем решении факторы риска, «подводные камни», соответствовало ли оно тенденции развития событий, etc., и должным ли образом данное решение исполнялось.

В научной литературе наблюдается достаточно большой разброс мнений относительно причин неудач при реализации решений (стратегий) [17, с. 156-158]. Так, по оценкам У. Кичеля, лишь около 10% хорошо сформулированных стратегий фирм было успешно реализовано [18, р. 38]. Ф. Кэррол и Ч. Муи, анализирувавшие 750 крупнейших ошибок в бизнесе, пришли к выводу, что в 46% случаев причина провалов компаний кроется на стадии создания стратегии (то есть принятия решений) [19]. А вот Р. Чаран и Дж. Колвин полагают, что в 70% случаев проблемы компаний связаны именно с плохим исполнением стратегий/решений [20]. Р. Хоффман и Э. Макроберт, говоря о причинах неудач с исполнением стратегий, полагают, что 1% можно связать с несчастливым стечением обстоятельств (то есть действием непреодолимых сил), 15% – с внутренними трудностями, обусловленными внешними факторами, а 52% – с внутренними проблемами компаний, находящимися в сфере контроля менеджеров (то есть недолжным исполнением) [21].

- Таким образом, *управленческое решение является качественным*, если:
- исполнение данного решения соответствует цели (предназначению) организации (института), ее интересам, решение исполнимо, и его исполнение позволяет организации лучше реализовать свое предназначение по сравнению с текущей ситуацией (формально: расстояние  $B_1A_{II}$  меньше расстояния  $A_0A_{II}$ );
  - предложенное решение позволяет решить поставленную задачу или существующую проблему.

Соответственно, при *сравнении решений*: решение  $A_1$  можно назвать более *качественным* по сравнению с другим решением  $A_2$ , если реализация решения  $A_1$  в большей степени отвечает интересам (предназначению) организации (института), чем реализация решения  $A_2$ .

*Мерой качества управленческого решения* выступает расстояние  $C_1D_1$  на рис. 4 – то, насколько реализация этого решения способна решить поставленную задачу или существующую проблему, а также то, насколько в этом решении учтены многообразные факторы риска. Качественное решение всегда исполнимо (за исключением действия факторов формажорного характера).

*Исполнение решения можно назвать качественным*, если оно исполнено добросовестно и квалифицированно, и, таким образом, реализован весь потенциал, заложенный в управленческом решении. Формально: если расстояние  $B_1C_1$  равно нулю.

## 7. Качество управления и результативность управления через призму управленческих решений

Для оценки качества управления необходимо оценить два критерия:

- соответствие результатов управления цели и интересам (предназначению) организации (института);
- соответствие результатов управления стратегической цели (решения поставленной задачи или решения проблемы).

Оба эти критерия обычно носят качественный характер, оценивать их сложно, существует множество способов оценки, и поэтому результаты оценки обычно неоднозначны. Это одна из причин, почему в *текущей практике управления в качестве критерия успешности используется результативность, степень достижения операционных целей* (набора показателей (индикаторов) с заданными целевыми значениями), которые легко контролировать, чего не скажешь о контроле стратегических целей.

Однако показатель *результативности относится только к части процесса управления, к его завершающей фазе*, и оценивает только результат исполнения принятого решения, рассматривая операционную цель управления как данность, хотя операционная цель – результат ранее принятого решения.

В итоге происходит малозаметная, но весьма существенная подмена: *показатель результативности управления оценивает достижение операционной цели управления, в то время как целью управления является достижение стратегической цели (при условии ее сонаправленности с целью управляемого социального объекта). Достижение целей объекта управления и стратегических целей организации при использовании показателя результативности во внимание не принимается.*

Особенно критичным использование результативности в качестве меры успешности управления оказывается в случае ошибочного решения относительно стратегической (или операционной) цели управления: при успешном исполнении принятого решения и достижении операционной цели управление квалифицируется как успешное – при том, что цель организации (и стратегическая цель управления) оказываются недостижимыми.

## **8. Качество государственного управления**

В контексте вышесказанного: для того чтобы говорить о качестве управления (организацией, институтом), необходимо сначала определить, в чем заключается цель существования организации или института, ее/его предназначение. В случае государственного управления речь идет о цели, смысле существования и предназначении государства. Это сложный вопрос, выходящий далеко за границы экономической тематики, но в рамках данного исследования невозможно его опустить, поэтому мы вынуждены его затронуть.

Кратко: у любого государства можно выделить две группы задач, характеризующих его предназначение, – внешние и внутренние.

Внешние задачи сводятся как минимум к обеспечению национальной безопасности (иначе страна оказывается завоеванной и перестает существовать как независимая политическая единица). Для обеспечения должного (конкурентоспособного по сравнению с потенциальными противниками) уровня обороноспособности требуется конкурентоспособная экономика и высокое качество человеческого капитала. То есть обеспечение национальной безопасности зависит от социально-экономического развития.

Внутренние задачи – это задачи обеспечения интересов основных стейкхолдеров – как правителей (например, монархов) и правящего класса, так и населения. В разных экономических и политических системах политические и экономические взаимоотношения между этими группами могут весьма существенно различаться, как и распределение интересов стейкхолдеров между собой, но общим остается одно: как было показано М. Олсоном, если правители/правящий класс имеют долгосрочные ориентиры, для обеспечения собственного благополучия они заинтересованы в социально-экономическом развитии страны, повышении конкурентоспособности ее экономики, развитии человеческого капитала, etc. Изменение горизонта мышления (превалирование сиюминутных интересов) тут же отражается на содержании интересов – заинтересованность в социально-экономическом развитии страны резко падает [22, с. 170–171].

Таким образом, основным средством для решения и внешних, и внутренних задач выступает социально-экономическое развитие: чем

быстрее развивается страна, чем она сильней, тем успешней решаются и внешние, и внутренние задачи, тем более полно удовлетворяются интересы основных стейкхолдеров – и правителей/правлящего класса, и населения. Поэтому в самом общем виде *основная задача государственного управления – сохранение общества и его поступательное развитие* [12, с. 21], *другими словами – усиление страны, максимальное содействие ее социально-экономическому развитию*. В этом состоит основной интерес государства (страны)<sup>15</sup>. Это подтверждается тем фактом, что, согласно ст. 7 Конституции РФ, Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Текущая политическая ситуация также подтверждает верность такой постановки вопроса.

Задачи государственного управления могут решаться двояким образом:

- (непосредственно) содействуя поступательному социально-экономическому развитию;
- решая существующие проблемы и устраняя препятствия на пути этого поступательного развития.

Для обеспечения системности решения задач государственного управления выделяются государственные функции. В частности, к ним относятся политическая (в том числе внешнеполитическая), экономическая, социальная, экологическая, национальной безопасности и др.

Поэтому *в самом общем виде, качество государственного управления является мерой соответствия результатов управления интересам, целям и задачам страны, а также содействию реализации государственных функций и решению государственных и общественных проблем (проблем страны)*. Другими словами, *качество государственного управления определяется мерой содействия социально-экономическому развитию страны*.

*В частных конкретных случаях, при анализе решения какой-либо конкретной государственной задачи, качество государственного управления – это степень решения поставленной стратегической задачи (достижения качественной цели, решения проблемы) – при условии, что и данная задача, и полученные результаты соответствуют государственным интересам, то есть интересам страны и общества*.

*Результативность в государственном управлении – это степень достижения плановых значений индикаторов, зафиксированных в документах государственного управления, то есть степень достижения операционной цели, качество исполнения ранее принятого решения*.

<sup>15</sup> Считаю важным подчеркнуть, что государственные интересы – это интересы страны и общества, а не интересы государственного аппарата или отдельных лиц.

Почему мы акцентируем внимание на качестве государственного управления, в то время как о качестве управления в бизнесе никто особо не говорит? Механизмы управления в государственном управлении существенно различаются от управления бизнесом, даже при управлении компаниями с государственным участием и, тем более, при решении разнообразных государственных задач и проблем, обеспечении государственных интересов. Самыми значимыми представляются два отличия:

- владельцы (акционеры) компаний лично непосредственно заинтересованы в долгосрочном успехе компании, поскольку от этого зависит их личное благосостояние, они «держат руку на пульсе» и в случае, если ситуация развивается неблагоприятно, стратегическая цель не достигается, тут же принимают меры; лица, представляющие государство и принимающие решения от имени государства, далеко не всегда оказываются людьми с государственным мышлением, и их личный интерес далеко не всегда совпадает с государственным. Это не означает, что они обязательно будут принимать решения в свою пользу, но мотивация бороться и во что бы то ни стало добиваться реализации государственных интересов у них может быть слабее;
- деятельность компании законодательно регламентируется в основном внешне, внутренние регламенты устанавливаются большей частью руководством компании, их намного меньше, чем в государственных органах, и они остаются чрезвычайно гибкими и при необходимости легко меняются ради улучшения управляемости компанией. Государственное управление, напротив, сильно регламентировано, чаще всего на законодательном уровне, и поэтому чрезвычайно ригидно: чтобы изменить регламент в государственном управлении, часто требуется изменить закон.

Если качество управления компанией оказывается низким, она разоряется, и ее «место под солнцем» тут же занимают другие, более конкурентоспособные компании, – это один из механизмов содействия конкуренции техническому и иному прогрессу. Если имеет место низкое качество государственного управления, на кону оказывается судьба страны, а судьбой страны рисковать недопустимо.

Именно поэтому те проблемы, которые в бизнесе решаются «автоматически», в отношении государственного управления требуют теоретического осмысления и дополнительных усилий по их реализации на практике.

В качестве примера рассмотрим частный случай управления государственными программами.

## 9. Анализ качества управленческих решений при управлении государственными программами (на примере государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»)

Иллюстрацией разницы между категориями результативности и качества в ГУ может служить «Единый план...», а также входящие в его состав государственные программы. Так, в качестве (стратегической) цели государственной программы (далее – ГП) «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» выступают четыре задачи, три из которых – качественные: «формирование в гражданских отраслях промышленности Российской Федерации глобально конкурентоспособного сектора (1) с высоким экспортным потенциалом (2), обеспечивающего достижение национальных целей развития (3) и рост к 2030 году промышленного производства в отраслях обрабатывающей промышленности не менее чем на 45% по сравнению с 2019 г. (4)»<sup>16</sup>.

Если мы возьмем одну отрасль<sup>17</sup> данной государственной программы (автомобилестроение), то в качестве операционной цели автомобилестроения в 2021 г. выступает один индикатор – индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году.

Анализ выполнения данной ГП в разрезе автомобилестроения показал, что шесть из семи мер, предусмотренных в качестве средств для достижения операционной цели программы (индекса производства автомобилей), и 99,8% выделяемых средств, по сути, являются стимулированием продаж [23, с. 105]. Однако стимулирование продаж (уже производимых моделей и марок автомобилей) никак не связано с технологическими инновациями, с переходом к высокотехнологичному производству, передовым конструкторским разработкам, с выпуском качественно лучших товаров, то есть с повышением конкурентоспособности отечественного автомобилестроения. Программа de facto не нацелена на решение стратегических задач развития отечественного автопрома и повышения его конкурентоспособности.

О необходимости воссоздания отечественной легкой автомобильной промышленности в программе даже не упоминается. Расши-

<sup>16</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. №328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности”» (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 2 июня 2022 г. №1012).

<sup>17</sup> В силу ограниченности объема статьи невозможно сосредоточить внимание более, чем на одной отрасли.

рительное (с точки зрения налоговой инспекции, а не с точки зрения национальной безопасности – по месту регистрации юридического лица, а не по составу акционеров и модельному ряду выпускаемой продукции) толкование понятия «российская промышленность» привело к тому, что основными получателями субсидий по линии данной ГП выступали компании, производящие иностранные бренды. Так, в 2020 г. АО «АВТОВАЗ», в то время контролируемый Renault Group, получил от Минпромторга около 40 млрд руб. субсидий, завод ООО «Хёндэ Мотор Мануфактуринг Рус» в Санкт-Петербурге – около 30 млрд руб., калужский завод «Фольксваген Групп Рус» – порядка 22,7 млрд руб.<sup>18</sup>

Неудивительно, что по итогам выполнения госпрограммы конкурентоспособность российской автомобильной промышленности<sup>19</sup> практически не повысилась.

Специальная военная операция явилась моментом истины для российского автомобилестроения: в течение двух месяцев остановили производство практически все автомобильные заводы на территории Российской Федерации (Toyota, Volkswagen, Mercedes-Benz, Hyundai, Nissan, BMW, Ford Sollers и Mazda Sollers, Renault и General Motors и др.). «Может показаться, что такие перемены сулят «золотое время» для отечественных производителей. Но новые санкции лишний раз подчеркнули зависимость российского автопрома от иностранных комплектующих и технологий. ... Российские АвтоВАЗ и УАЗ были вынуждены остановить сборочные конвейеры вслед за своими иностранными коллегами. Для сборки автомобилей им не хватает целого ряда компонентов. ... На сегодняшний день в России нет ни одного работающего легкового производства, ... у нас остановилось 100% заводов»<sup>20</sup>. Renault продала свою долю в АвтоВАЗе российскому НАМИ (Научно-исследовательскому автомобильному и автомоторному институту), где начнут сборку автомобилей под брендом «Москвич». Но опять это будет отнюдь не российская машина: для производства новых «Москвичей» сейчас ищут китайских партнёров<sup>21</sup>.

Вышесказанное означает, что *стратегические цели* ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в отношении автомобилестроения оказались катастрофически невыпол-

<sup>18</sup> w.gazeta.ru/business/2021/04/23/13570388.shtml.

<sup>19</sup> Российская промышленность – совокупность юридических и физических лиц, зарегистрированных в российской юрисдикции российскими же физическими или юридическими лицами и производящих промышленную продукцию, права на производство которой принадлежат также российским юридическим или физическим лицам.

<sup>20</sup> <https://www.sibreal.org/a/avtomobili-v-rossii-stanovyatsya-roskoshyu-/31889035.html>.

<sup>21</sup> там же.

ненными, а качество управления – чрезвычайно низким. Между тем, согласно «Сводному годовому докладу о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 г.», реализация данной ГП была охарактеризована «высокой степенью эффективности», поскольку она была выполнена на 97,2% и заняла таким образом девятое (из 40 мест) по эффективности выполнения государственных программ<sup>22</sup>. Каким образом так могло получиться? Это произошло потому, что эффективность реализации программы опирается на показатель *результативности* и оценивает достижение *операционной цели* (индекс производства автомобилей), то есть *исполнение ранее принятого решения*. Стратегические цели фигурируют в преамбуле программы, но достижение (или недостижение) стратегических целей на оценку эффективности реализации программы никакого влияния не оказывает.

*Такая ситуация (низкое качество управления при высоком качестве (эффективности) исполнения принятого решения) имеет место из-за низкого качества принятых решений.*

Анализ документов государственного управления подтвердил правоту теоретического тезиса, приведенного выше. Причинами низкого качества управления российской автомобильной промышленностью в рамках ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» оказалось *низкое качество как минимум трех принятых решений*.

1. Решение в отношении методологии управления государственными программами в целом (а не только ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности»), в соответствии с которым критерием эффективности реализации государственной программы выступает показатель результативности, то есть достижение целевых значений индикаторов (операционных целей) ГП. Достижение (или недостижение) стратегических целей программы на оценку реализации программ никакого влияния не оказывает;

2. Решение относительно операционной цели ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» для автомобилестроения, в качестве которой утверждён индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году, а в качестве средств достижения целевого значения данного индекса – мероприятия по стимулированию продаж, что в принципе не может повысить конкурентоспособность (более подробно это описано в [23]).

<sup>22</sup> См.: Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 г. С. 726. [pro-grams.gov.ru/Portal/analytics/quarter\\_report\\_to\\_government](http://pro-grams.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government).

3. Расширительное (с точки зрения налоговой инспекции, а не с точки зрения национальной безопасности – по месту регистрации юридического лица, а не по составу акционеров и модельному ряду выпускаемой продукции) толкование понятия «российская промышленность»<sup>23</sup>.

## 10. Заключение

Согласно действующей методологии государственного управления, критерием успешности государственного управления выступает достижение целевых значений утвержденных индикаторов (являющихся, по сути, операционными целями, т. е. результатами ранее принятых решений). Как было показано выше, использование данного методологического подхода не может решить задачу повышения качества государственного управления.

Это звучит тавтологично, но так оно и есть: для того чтобы повысить качество управления, нужно, чтобы качество управления (то есть достижение стратегических целей и целей организации (интересов страны), а не достижение операционных целей) стало критерием успешности ГУ. Это предполагает как минимум три важных изменения в методологии государственного управления:

1. Операционные цели (индикаторы) продолжают использоваться в государственном управлении, но играют вспомогательную роль на промежуточных стадиях. *Основным критерием успешности управления должно стать качество управления, то есть достижение стратегической цели при условии соответствия этой цели интересам социально-экономического развития страны.*

2. Стратегические цели должны иметь приоритет по сравнению с операционными. *Государственный истеблишмент должен отвечать за достижение стратегических целей (а не операционных) и иметь возможность гибко адаптировать операционные цели в случае, если на промежуточной стадии выясняется, что достижение операционных целей не обеспечивает достижение целей стратегических.*

3. Управление состоит из двух фаз – принятия и исполнения решений. И принятие решений, и исполнение решений осуществляется

---

<sup>23</sup> В отсутствие производства собственных легковых автомобилей России было выгодней иметь сборочные заводы на своей территории, чем ввозить готовые автомобили, и выплата субсидий являлась одним из средств привлечения иностранных компаний. Это были экономические обоснованные действия, однако они не имели никакого отношения к повышению конкурентоспособности российской промышленности, более того: получателями средств были иностранные автомобильные концерны – конкуренты отечественной автомобильной промышленности. Эти расходы должны были проходить по другой статье.

людьми, обладающими разной квалификацией и разной мотивацией. Поэтому оценивать успешность управления только по исполнению решений – некорректно. Должностными лицами на государственной службе могут приниматься неоптимальные или ошибочные решения. *Для повышения качества государственного управления необходимо, чтобы объектом оценки успешности управления выступало как качество исполнения решений, так и качество принимаемых решений.*

Между тем, согласно существующей методологии государственного управления, принятое (и утвержденное государственной инстанцией) решение рассматривается абсолютно некритично, «как данность», как истина в последней инстанции. Анализ показал, что некоторые из них далеко не оптимальны, и ошибочность некоторых решений является причиной низкого качества государственного управления, например, при управлении государственными программами. Так, «недостижение целей государственных программ неслучайно, в значительной степени обусловлено существующей нормативной конструкцией управления реализацией государственных программ, корпусом действующих нормативных документов (таких как Постановление правительства РФ (далее – ПП) от 2 августа 2010 г. № 588, ПП от 17 июля 2019 г. №903, ПП от 26 мая 2021 г. № 786, Приказа Минэкономразвития от 16 сентября 2016 г. № 582), в которых критерием успешности реализации государственной программы выступают операционные цели (индикаторы) программы, а достижение стратегических целей с успешностью реализации программы никак не ассоциируется. Действие данного корпуса нормативных документов критически снижает качество реализации всех государственных программ, а с октября 2021 г. – еще и «Единого плана...». Это имеет как минимум два следствия:

- стратегические цели государственных программ не достигаются, государственные проблемы не решаются;
- огромные средства<sup>24</sup>, ресурсы страны и деньги налогоплательщиков тратятся неэффективно, не принося должного эффекта.

Для того чтобы задачи социально-экономического развития были решены, требуется значительное повышение качества государственного управления, которое невозможно осуществить без кардинального повышения качества управленческих решений. Объектом оценки должно быть не только качество исполнения государственных решений, но и качество принимаемых решений.

<sup>24</sup> Так, в 2021 г. на выполнение государственных программ предполагалось направить 66% федерального бюджета.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Ленчук Е.Б.* Стратегическое планирование как инструмент ускорения социально-экономического развития России // *Экономическое возрождение России*. 2021. №3. С. 25–30.
2. *Кожеева О.В.* Оценка качества управления непубличными компаниями с государственным участием // *Управленческие науки в современном мире*. 2016. №2. С. 4–8.
3. *Мау В.А. и др.* Государственное управление: в поисках результативности: сб. науч. статей (под науч. ред. В. А. Мау и С. Е. Нарышкина). М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2016.
4. *Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.* Основы менеджмента. М.: Дело. 1992.
5. *Дафт Р.* Менеджмент. СПб.: Питер, 2006.
6. *Друкер П.Ф.* Менеджмент. М.: ИД «Вильямс». 2010.
7. *Черных С.И.* Процесс принятия и реализации управленческих решений государства: теория и практика // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2022. № 2. С. 94–110.
8. *Литвак Б.Г.* Управленческие решения. Практикум. М.: Московская Финансово-промышленная академия, 2012.
9. *Новиков Д.А.* Методология управления. М.: Либроком, 2011.
10. *Виханский О.С.* Стратегическое управление. М.: Гардарики, 1998.
11. *Братченко С.А.* Методологические подходы к определению цели управления предприятием // *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2018. № 4. С. 63–78.
12. *Казанцев С.В.* О стратегическом целеполагании // *Страховое дело*. 2020. № 7. С. 16–24.
13. *Doran G. T.* There's a S.M.A.R.T. way to write management goals and objectives // *Management Review*. 1981. Vol. 70. No. 11. Pp. 35–36.
14. *Козлова С.В.* Развитие земельно-имущественных отношений в городах. М.: Наука, 2007.
15. *Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б.* Современный экономический словарь. М.: Инфра-М. 1999.
16. Шесть лет реформы Российской академии наук: результаты и перспективы преобразований. Краткий аналитический отчет по результатам опроса академиков, членов-корреспондентов и профессоров РАН. М.: РАН. 2019.
17. *Тамбовцев В.Л.* Внутриорганизационная причина стратегических ошибок / *История управленческой мысли и бизнеса: От стратегем к стратегиям, от стратегического планирования к стратегическому мышлению и озарению*. XIV Международная конференция; Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет, 1–3 июля 2013 г.: Материалы конференции / Под ред. В.И. Маршева. М.: АПК и ППРО. 2013. С. 155–161.
18. *Kiechel W.* Corporate Strategists under Fire // *Fortune*. 27 December 1982. P. 38.
19. *Carroll P. and Mui C.* Billion Dollars Lessons: What You Can Learn from the Most Inexcusable Business Failures of the Last 25 Years. New York: Portfolio, 2011.
20. *Charan R. and Colvin G.* Why CEO's fail // *Fortune*. 21 June, 1999.
21. *Hoffman R., McRobert A.* Corporate Collapse. An Early Warning System for Leaders, Investors and Suppliers. New York: McGraw-Hill, 1999.
22. *Олсон М.* Диктатура, демократия и развитие // *Экономическая политика*. 2010. №1. С. 167–183.

23. Братченко С.А. К вопросу об управлении государственными программами (на примере государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности») // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 3. С. 88–108.

## REFERENCES

1. *Lenchuk E.B.* Strategic planning as a tool to accelerate the socio-economic development of Russia // The economic revival of Russia. 2021. No. 3. Pp. 25–30. (In Russ.).
2. *Kozhevina O.V.* Assessment of the quality of management of non-public companies with state participation // Managerial sciences in the modern world. 2016. No. 2. Pp. 4–8. (In Russ.).
3. *Mau V.A. et al.* Public administration : in search of effectiveness : sat. sci. articles (under the scientific editorship of V.A. Mau and S. E. Naryshkina). M.: Publishing House "Delo" RANEPА, 2016. (In Russ.).
4. *Mescon M.H., Albert M., Hedouri F.* Fundamentals of management. M.: Delo. 1992.
5. *Daft R.* Management. St. Petersburg: St. Petersburg, 2006. (In Russ.).
6. *Drucker P.F.* Management. M.: Williams Publishing House. 2010. (In Russ.).
7. *Chernykh S.I.* The process of making and implementing managerial decisions of the state: theory and practice // STAGE: economic theory, analysis, practice. 2022. No. 2. Pp. 94–110. (In Russ.).
8. *Litvak B.G.* Managerial decisions. Workshop. Moscow: Moscow Financial and Industrial Academy, 2012. (In Russ.).
9. *Novikov D.A.* Management methodology. M.: Librocom, 2011. (In Russ.).
10. *Vihansky O.S.* Strategic management. Moscow: Gardarika, 1998. (In Russ.).
11. *Bratchenko S.A.* Methodological approaches to determining the purpose of enterprise management // Management and business administration. 2018. No. 4. Pp. 63–78. (In Russ.).
12. *Kazantsev S.V.* On strategic goal setting // Insurance business. 2020. No. 7. Pp. 16–24. (In Russ.).
13. *Doran G.T.* There's a S.M.A.R.T. way to write management goals and objectives // Management Review. 1981. Vol. 70. No. 11. Pp. 35–36.
14. *Kozlova S.V.* Development of land and property relations in cities. M.: Publishing house "Science", 2007. (In Russ.).
15. *Raizberg B.A., Lozovsky L.Sh., Starodubtseva E.B.* Modern Economic Dictionary. M.: Infra-M. 1999. (In Russ.).
16. Six years of reform of the Russian Academy of Sciences: results and prospects of transformation. A brief analytical report on the results of a survey of academicians, corresponding members and professors of the Russian Academy of Sciences. Moscow: RAS. 2019. (In Russ.).
17. *Tambovtsev V.L.* The intra-organizational cause of strategic mistakes / History of managerial thought and business: From stratagems to strategies, from strategic planning to strategic thinking and insight. XIV International Conference; Moscow, Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics, July 1–3, 2013: Materials of the conference / Edited by V.I. Marshev. M.: APK and PPRO. 2013. Pp. 155–161. (In Russ.).
18. *Kiechel W.* Corporate Strategists under Fire // Fortune. 27 December 1982. P. 38.

19. Carroll P. and Mui C. Billion Dollars Lessons: What You Can Learn from the Most Inexcusable Business Failures of the Last 25 Years. New York: Portfolio, 2011.
20. Charan R. and Colvin G. Why CEO's fail // Fortune. 21 June, 1999.
21. Hoffman R., McRobert A. Corporate Collapse. An Early Warning System for Leaders, Investors and Suppliers. New York: McGraw-Hill, 1999.
22. Olson M. Dictatorship, democracy and development // Economic policy. 2010. No. 1. Pp. 167–183. (In Russ.).
23. Bratchenko S.A. On the management of state programs (on the example of the state program "Development of industry and increasing its competitiveness") // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2021. No. 3. Pp. 88–108. (In Russ.).

Дата поступления рукописи: 03.08.2022 г.

#### ABOUT THE AUTHOR

**Bratchenko Svetlana Anatolievna** – Cand. Sci. (Econ.), Senior Researcher at the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia  
svetlana.bratchenko@gmail.com

#### ROLE OF THE QUALITY OF MANAGEMENT DECISIONS IN ENSURING THE QUALITY OF STATE GOVERNANCE

In the practice of state governance, the criterion for the success of management is usually effectiveness – the achievement of planned values of a certain set of indicators, which are usually considered as the goal of management. However, the planned values of indicators (operational management goals) are themselves the result of making some managerial decision and, as practice shows, such a decision may be suboptimal or even erroneous (and as a result of achieving the target values of indicators, the situation may not improve, but even worsen, and the task or existing problem will be unsolved). It is shown that the criterion for the quality of management decisions are strategic (qualitative long-term) management goals, if they correspond to the purpose of the organization or institute. The example of the management of state programs (and, in particular, the support for the automotive industry in the state program "Development of Industry and Increasing its Competitiveness") illustrates how low quality of management decisions in state governance can be recognized as highly effective implementation of state programs while the Russian passenger automotive industry remains not only undeveloped and practically not competitive. Moreover, the situation of recent months discovered that it is almost unviable.

**Keywords:** *decision-making, decision execution, quality of management decision, purpose of the organization, strategic goal, operational goal, quality of state governance, management effectiveness, state program.*

**JEL:** D21, D78, H11, L2, L3.