

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ ПРИ РАЗРАБОТКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ

Светлана Анатольевна Братченко^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-5-39-54

а Институт экономики Российской академии наук

Аннотация: В статье отмечается, что результаты реализации государственных программ, которые порой не оказывают серьезного влияния на социально-экономическое развитие страны, во многом обусловлены общепринятой в государственном управлении и закрепленной в нормативных документах концепцией целеполагания, не различающей стратегические и операционные цели. Благодаря этому формальным критерием успешности реализации государственной программы является достижение ее операционных целей (системы показателей), в то время как стратегические цели государственной программы (задачи и проблемы социально-экономического развития страны) зачастую оказываются недостижимыми. На примере государственной программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» было продемонстрировано, что все показатели (то есть операционные цели), используемые в программе в отношении автомобилестроения, не являются необходимым условием для достижения ее стратегической цели – развития российского автопрома и повышения его конкурентоспособности. По итогам исследования были сформулированы рекомендации, в частности, предлагающие пересмотреть требования к целеполаганию в нормативных документах, регулирующих разработку и реализацию государственных программ.

Ключевые слова: государственная программа, целеполагание, стратегические и операционные цели, качество государственного управления, нормативные документы, институциональные условия, конкурентоспособность промышленности, автомобилестроение

Дата поступления статьи в редакцию: 23 июля 2023 года.

INSTITUTIONAL ASPECTS OF GOAL-SETTING IN THE DEVELOPMENT OF STATE PROGRAMS

Svetlana Anatolyevna Bratchenko^a

RESEARCH ARTICLE

a Russian Academy of Sciences

Abstract: The article focuses on the results of implementing certain state programs, which sometimes do not have a significant impact on the socio-economic development of the country. In many ways, they are conditioned by the universally recognized notion of goal-setting found in normative documents and widely accepted in public administration, which does not differentiate between operational and strategic goals. In this context, the primary criterion of success in the implementation of the state program is the achievement of its operational goals (system of indicators), while the strategic goals (tasks and problems of the socio-economic development of the country) remain incomplete. In the example of the state program «Industrial Development and Competitiveness Enhancement», it was demonstrated that all the indicators (operational goals) used in the automotive industry are not a necessary condition for achieving its strategic goal – the development of the Russian automotive industry and increasing its competitiveness. The author creates proposals aimed at revising the goal-setting requirements in regulatory documents guiding the development and implementation of state programs.

Keywords: state program, goal-setting, strategic and operational goals, quality of public administration, regulatory documents, institutional conditions, industrial competitiveness, automotive industry

Received: July 23, 2023.

Введение

В качестве объекта настоящего исследования был выбран один из важнейших инструментов государственного управления – государственные программы (ГП). В настоящее время реализуется 50 государственных программ, призванных обеспечить «достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹. Одновременно выполнение государственных программ «поглощает» львиную долю федерального бюджета. В 2023 году эта доля, предполагается, составит 79 %².

Однако результаты реализации государственных программ далеко не всегда отвечают ожиданиям. Например, «запланированные в них целевые показатели зачастую не достигались или достигались с большими задержками по срокам» [Маршова, Кириченко, 2022. С. 64]. При изучении конкретных государственных программ и отдельных нормативных документов было обнаружено, что недостижение их стратегических целей оказывается неслучайным, будучи обусловлено отдельными положениями действующих нормативных документов, регламентирующих разработку и реализацию государственных программ [Братченко, 2021(а). С. 263] (в частности, это касается целеполагания).

В этой связи возникает закономерный научный интерес – проанализировать основной корпус нормативных документов, регулирующих целеполагание при разработке государственных программ, и выявить те моменты, которые могут негативно сказываться на результатах их реализации. Для того чтобы полученные выводы не выглядели сугубо теоретическими, они были верифицированы на материалах конкретных программ. Чаще всего для этой цели мы опирались на государственную программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (далее – ГП «Конкурентоспособность»), прежде всего на ее часть, посвященную развитию российского автомобилестроения.

Краткий обзор литературы

Выбор целей государственного управления в целом (и целевых параметров ГП в частности) является одной из актуальных проблем, от которых зависит социально-экономическое развитие страны. Поэтому закономерно, что эта проблематика находит

отражение в научной литературе, прежде всего три ее аспекта.

1. В качестве исходного пункта процесса управления выступает выбор задач и проблем, требующих решения, на основании этого – содержательных целей. От этого зависит направление движения всего «социально-экономического организма». Этот выбор должен быть научно обоснован. Неверный или неоптимальный выбор чреват значительными социально-экономическими издержками [Блохин, Адамян, Китаев, Миронова, 2019; Порфирьев, Лексин, 2016; Черных, Байбулатова, 2023; Яндиев, Климов, Магомедова, Чечоев, 2020].

2. Выбор показателей, соответствующих содержательным целям, а также определение целевых значений. Это очень ответственная стадия: ряд авторов отмечает, что от адекватности выбора зависит не только достижимость индикатора, но и результаты реализации государственной программы в целом [Казанцев, 2019; Наумов, 2020; Хотулев, Наумов, Блохин, 2019(а)].

3. Значительное число ученых сходятся во мнении, что проблемы целеполагания не сводятся к недоработкам составителей ГП, а имеют институциональные корни (и методологические подходы относительно разработки ГП, зафиксированные в нормативных документах, и необходимость совершенствования системы стратегического планирования) [Борщевский, 2021; Винслав, 2020; Глазьев, Ивантер, Макаров, Некипелов, Татаркин, Гринберг и др., 2011; Городецкий, 2018; Ленчук, Филатов, Ахапкин, Смотрицкая и др., 2018].

Обобщая вышесказанное, следует отметить, что исследование проблемы целеполагания в ГП к настоящему времени в основном выдержано в тонах мягкой общей критики. Анализ того, что конкретно следует изменить, какие конкретно положения нормативных документов препятствуют решению проблемы, в литературе практически отсутствует. Соответственно, почти не встречаются практические рекомендации относительно того, что конкретно должно быть сделано для решения проблемы целеполагания при разработке ГП [Братченко, 2023].

Следует отметить, что проблема целеполагания в государственном управлении актуальна не только в нашей стране. Вопрос выбора адекватных и эффективных показателей, используемых в государственном управлении, достаточно активно обсуждается в зарубежной научной литературе начиная уже с 1970-х годов прошлого века [Pitkänen, 1970; Schacter, 1999; Casey, Peck, Webb, Quast, 2008; Latham, Borgogni, Petitta, 2008; Peacock, 2008; Jung, 2014; Walker, Andrews, 2015; Hofstad, Millstein, Tønnesen, Vedeld, Hansen, 2021; Bryson, George, Seo, 2022].

1 П. 31 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ. <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (далее – № 172-ФЗ).

2 <https://programs.gov.ru/Portal/home>

Стратегические и операционные цели в управлении государственными программами

Изучение вопроса о целеполагании в управлении государственными программами следует начать с содержательного рассмотрения разницы между понятиями «стратегическая цель» и «операционная цель».

Стратегические цели, формулируемые на стадии постановки задачи, обычно носят качественный и долгосрочный (часто неопределенный во времени) характер. Достижение стратегических целей трудно четко идентифицировать и контролировать (особенно когда объектом управления выступает такая сложная социально-экономическая система, как страна). Такие цели неудобно и практически невозможно использовать в операционном управлении.

В операционном управлении ориентируются на *операционные цели*. Они формулируются на основе стратегических (обычно в результате большой работы и гораздо позже стратегических) и, в отличие от последних, обладают свойствами SMART³ [Doran, 1981. Р. 35–36]. Чаще всего операционные цели представляют собой некоторые («плановые») значения набора показателей. Именно поэтому такие цели имеют количественный характер.

На важность выделения двух типов целей в государственном управлении указывают академики С.Ю. Глазьев, В.В. Ивантер, В.Л. Макаров, А.Д. Некипелов, подчеркивая, что «необходимым условием стратегического планирования является четкое целеполагание, в том числе разделение целей – критериев успешности развития (фундаментальных целей и целей второго уровня с измеримыми макроиндикаторами) и инструментальных целей» [Глазьев, Ивантер, Макаров, Некипелов, Татаркин, Гринберг и др., 2011. С. 16]⁴.

При этом достижение операционных целей (плановых значений индикаторов) далеко не всегда обеспечивает достижение стратегических целей, в том числе в государственном управлении [Братченко, 2021(b). С. 16; Гумеров, Гусева, Солнцева, 2021. С. 29–30].

Научные и педагогические сотрудники, вероятно, помнят один из так называемых майских указов, предусматривающих «повышение к 2018 году

средней заработной платы... преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 % от средней заработной платы в соответствующем регионе»⁵. Логика Указа понятна: чтобы увеличить отдачу от отечественной науки, нужно, в частности, повысить привлекательность научной деятельности, сократить отток ученых и талантливой молодежи за рубеж и в отечественный коммерческий сектор по финансовым мотивам.

На практике вместо реального исполнения Указа массово наблюдалась симуляция его выполнения: манипуляции со штатным расписанием, понижение в должностях, перевод на пониженные ставки с сохранением содержания, функции и объема работ [Городецкий, Зиядуллаев, 2019. С. 11–12]. Согласно отчетам, Указ был выполнен, целевое значение индикатора было достигнуто, в то время как содержательные (стратегические) цели Указа достигнуты не были (привлекательность научной деятельности, как и сумма денег, получаемая научными и педагогическими работниками на руки, практически не изменилась)⁶.

Именно *достижение стратегических целей является действительной целью управления*. Если стратегическая цель достигнута, совершенно не важно, каковы оказались фактические значения показателей. Это ключевой момент всей парадигмы государственного управления. С точки зрения государства важно, чтобы в результате реализации ГП «Конкурентоспособность» действительно повысилась конкурентоспособность российской промышленности. И не так важно, будут ли при этом достигнуты целевые значения таких индикаторов данной ГП, как «объем экспорта несырьевых неэнергетических промышленных товаров» или «соотношение импорта продукции и валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств».

Качество государственного управления

Прежде всего следует сказать, что тема качества государственного управления является актуальной не только в своем практическом аспекте, но и теоретическом; ученые активно обсуждают содержа-

3 Цели SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound) – конкретные, измеримые, достижимые, уместные и привязанные ко времени.

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

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

6 Эта ситуация имеет место во многих вузах до сих пор, преподаватели при фактической нагрузке 800–900 часов формально оформлены на 0,5–0,75–0,8 ставки (и получают соответствующее вознаграждение), а руководство вуза отчитывается о высоких ставках, соответствующих требованиям «сверху».

ние этой категории [Добролюбова, Южаков, 2021; Братченко, 2021(b). С. 6–12]].

В практике управления операционная цель (набор показателей) достаточно часто выступает критерием его успешности; этот тип критерия называется «результативностью». Высокое *качество управления* ассоциируется с достижением стратегической цели – при условии соответствия стратегической цели интересам (предназначению) организации (института, государства)⁷.

Требование соответствия национальным интересам и стратегическим национальным приоритетам фигурирует в ст. 5 Стратегии национальной безопасности РФ⁸, а также в Законе о стратегическом планировании, согласно которому «принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования... должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»⁹.

Об этом же пишет Р.Р. Гумеров с соавторами применительно к ГП: «Оценка госпрограмм по степени реализации программных целей, равно как и достижения соответствующих индикаторов, не будет иметь никакого значения, если изначально сами цели не соответствуют существу проблемы (не гармонизированы должным образом с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации) либо сформулированы некорректно» [Гумеров, Гусева, Солнцева, 2021. С. 34].

С точки зрения результатов управления (в том числе управления госпрограммами) именно достижение стратегических целей является критичным, выступает истинной целью управления. Поэтому качество управления ассоциируется прежде всего с достижением стратегических целей.

С другой стороны, из достижения целевых значений индикаторов совершенно не следует достижение стратегических целей. Это относится также к государственному управлению и управлению госпрограммами [Наумов, Гусева, Гумеров, Солнцева, 2022. С. 1398]. Поэтому высокая результативность не обязательно обеспечивает качество управления: «Разница между результативностью и качеством управления заключается в том, что результативность относится к оценке реализации принятых

решений, – она соотносит результаты с индикаторами, установленными руководством организации, а качество управления соотносит результаты со (стратегическими) целями управления, чаще всего вытекающими из предназначения объекта управления» [Братченко, 2021(b). С. 17, 23] (например, повышение конкурентоспособности компании или «сохранение населения, здоровье и благополучие людей»)¹⁰.

Если мы обратимся к нормативным документам, то увидим, что критерием успешности¹¹ реализации ГП выступает результативность. Так, согласно «Правилам формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации»^{12,13}, оценка успешности выполнения ГП представляет собой формулу, то есть имеет количественный вид; значение оценки успешности (эффективности) ГП представляет собой линейную комбинацию значений индикаторов.

Таким образом, институциональные условия таковы, что качественные (стратегические) цели государственной программы, фигурирующие в паспорте ГП, в оценке успешности (эффективности) ГП, не задействованы. Соответственно, оценка, получаемая госпрограммой по итогам ее реализации, зависит только от значений индикаторов и не зависит от того, достигнуты ли стратегические цели ГП или нет. То, как это отражается на результатах реализации ГП, будет показано на примере ГП «Конкурентоспособность».

Нетождественность и невзаимозаменяемость стратегических и операционных целей в управлении

Качественные (стратегические) и количественные (операционные) цели содержательно не тождественны. Качественные цели комплексно характеризуют состояние объекта (особенно когда мы говорим о сложном объекте – социально-экономической системе страны), а количественные цели являются лишь индикаторами, характеризующими

7 В этом же ключе о качестве управления высказывается Е.В. Охотский, характеризующий его как действие, которое приближает к установленной цели [Охотский, Фролов, 2020. С. 25].

8 Утверждена Указом Президента РФ 2 июля 2021 года № 400. <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47046>

9 П. 12. ст. 8. № 172-ФЗ.

10 Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». <https://docs.cntd.ru/document/565341150>

11 В тексте документов оценка успешности называется «оценкой эффективности».

12 Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2019 года № 903. <https://docs.cntd.ru/document/560662721?marker=7DS0KE> (ныне не действуют).

13 Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 года № 752. <https://docs.cntd.ru/document/1301568705>

какой-либо аспект этого объекта. «Всякое качество имеет бесконечно много количественных градаций» [Энгельс, 1941. С. 187].

Индикаторы сами по себе не являются и не могут являться целью управления, поскольку индикатор (от лат. *indicator* – «какой-либо параметр контролируемого технического процесса или объекта в форме, наиболее удобной для непосредственного восприятия человеком» [Большой энциклопедический словарь, 2000], или же «ориентирующий экономический показатель, измеритель, позволяющий в определенной степени предвидеть, в каком направлении следует ожидать развития экономических процессов» [Райзберг, Лозовский, Стародубцева, 1999].

Целью государственного управления является *«отнюдь не достижение значений индикаторов, а изменение состояния объекта управления, то есть социально-экономической системы: решение какой-либо социально-экономической проблемы или социально-экономической задачи»*. А индикатор – это удобный для наблюдения контролируемый параметр процесса (социально-экономического развития), по которому можно судить о степени решения проблемы или задачи. То есть индикаторы, выступая суррогатами целей управления, всегда вторичны по отношению к действительной цели управления – решению социально-экономической проблемы или задачи.

Использование индикаторов в управлении обусловлено невозможностью точно (то есть количественно) оценить качественные (и чаще всего многоаспектные) сдвиги в состоянии социально-экономической системы, чтобы определенно сказать, решена ли поставленная задача или имеющая место проблема» [Братченко, 2021(а). С. 256–257]. Так, по мнению эксперта, «реальные проблемы страны не могут быть сведены к тем или иным индикаторам. Это, кстати, продемонстрировал и опыт советской экономики, которая была полностью ориентирована на достижение плановых показателей».

Показатели всегда отражают лишь некоторые, не всегда самые важные факторы, а борьба за их достижение, как правило, подменяет решение реальных проблем» [Мау, 2020. С. 19]. «Научные исследования и реальная практика оценки программ и проектов убеждают в необходимости и неизбежности сочетания количественных и качественных, формализованных и неформализованных методов» [Райзберг, 2016. С. 142].

Поэтому в практике государственного управления должны использоваться как качественные, так и количественные цели; они не являются тождественными, у них разный функционал. Они исполь-

зуются на разных стадиях процесса управления: качественные – как стратегические цели, количественные – как операционные.

Если мы обратимся к нормативным документам, регулирующим управление ГП, то увидим, что вопросам целеполагания уделяется большое внимание как в Законе о стратегическом планировании (далее – № 172-ФЗ), так и в Постановлении Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации», а также в других нормативных документах (далее – ПП № 786).

Так, Закон о стратегическом планировании (№ 172-ФЗ) на первый взгляд предполагает использование как качественных, так и количественных целей. При этом под «количественными целями» понимается система показателей: «Цели социально-экономического развития – состояние экономики, которое... характеризуется количественными и (или) качественными показателями»¹⁴. Но затем закон вводит принцип измеримости целей¹⁵, предполагающий, что «должна быть обеспечена возможность оценки достижения целей социально-экономического развития... с использованием... целевых показателей»¹⁶. Эти «показатели... должны соответствовать целям социально-экономического развития»¹⁷. Таким образом, авторы закона сначала включают качественные стратегические цели в его орбиту, а затем сводят стратегические цели к измеримым (то есть количественным) индикаторам – операционным целям, не делая разницы между ними.

Концепция ПП № 786 устроена аналогичным образом: обеспечение достижения национальных (в общем случае – качественных, стратегических. – С.Б.) целей происходит посредством достижения соответствующих показателей национальных целей¹⁸. При этом «цели государственной программы... должны соответствовать критериям... измеримости»¹⁹. «Для каждой цели государственной программы... формируются показатели, отражающие конечные общественно значимые социально-экономические эффекты... от реализации государственной программы»²⁰. То есть в ПП № 786 de facto постулируется соответствие набора изме-

14 П. 13 ст. 3 № 172-ФЗ.

15 П. 1 ст. 7 № 172-ФЗ.

16 П. 11 ст. 7 № 172-ФЗ.

17 П. 12 ст. 7 № 172-ФЗ.

18 П. а) ст. 5 Положения о системе управления государственными программами в ПП № 786.

19 Ст. 17 Положения о системе управления госпрограммами ПП № 786.

20 Там же.

римых количественных показателей (операционных целей) качественным стратегическим целям, хотя, как было показано выше, в общем случае это не так.

Набор индикаторов – это лишь некие аспекты качественной цели, соответственно, это лучшая или худшая аппроксимация качественной цели. Индикаторы всегда неполно характеризуют качественную цель, они не могут быть тождественны ей. Достижение индикаторов может не обеспечивать, то есть не может гарантировать достижение качественных целей.

Отождествление / неразличение стратегических и операционных целей, закрепленное в нормативных документах по управлению ГП, – одна из значимых причин, почему стратегические цели ГП не достигаются. Стратегические и операционные цели подразумевают разные функции в процессе управления и поэтому следует их различать и использовать оба типа целей.

Функции и критерии выбора операционных целей

Стратегические цели носят качественный характер, и поэтому сложно, (зачастую – невозможно) оперативно контролировать прогресс в их достижении, в особенности в оперативном порядке, на уровне руководителей среднего и низшего звена. Если бы достижение стратегических целей можно было отслеживать в оперативном режиме, операционные цели были бы не нужны. Операционные цели используются в управлении в качестве суррогата стратегических целей ради их функционала, потому что операционные цели обладают свойствами SMART – носят количественный характер, привязаны ко времени и т.д., легко оперативно контролировать их значения. Их предназначение, их основная функция – возможность оперативного контроля за предполагаемым продвижением к стратегической цели.

Слово «предполагаемый» является в этом предложении ключевым: как было подробно показано в исследовании [Братченко, 2021(а). С. 263; Братченко, 2021(б). С. 21–23; Гумеров, Гусева, Солнцева, 2021. С. 29–30] и как отмечалось выше, достижение плановых значений показателей может не обеспечивать достижение качественных целей. В определенных ситуациях операционные цели могут не исполнять свои функции, и *достижение операционных целей (значений показателей) перестает быть индикатором достижения стратегических целей*. Так, эксперты отмечают, что «смартингование» цели – хорошее и правильное начинание. В этом направлении проводится большая работа. Но иногда получается так, что цель удовлетворяет правилу

SMART, но перестает соответствовать реальной проблеме или определять политику в соответствующей сфере» [Хотулев, Наумов, Блохин, 2019(а). С. 10–11].

То есть операционные цели не являются эквивалентом стратегических, заменить стратегическую цель на операционную (то есть на систему показателей) без существенного ущерба для качества управления нельзя. В этом же кроется и ограниченность операционных целей – они активно используются в оперативном управлении, а в стратегическом, долгосрочном и среднесрочном управлении могут играть только вспомогательную роль.

Для того чтобы обеспечить высокое качество управления, необходимо в рамках контура стратегического управления регулярно контролировать, насколько хорошо операционная цель продолжает исполнять свою функцию суррогата стратегической цели – по прошествии времени и в изменившихся внешних условиях. И если операционная цель (набор показателей) была изначально выбрана неоптимально или же если изменившиеся условия сделали ее неоптимальной, стратегическому руководству (в нашем случае – куратору ГП) следует поставить вопрос о замене показателей на более адекватные.

Критерии выбора операционной цели и возможная степень аппроксимации

В любом случае возникает вопрос о критериях выбора операционной цели и возможной степени аппроксимации. Операционная цель, будучи суррогатом стратегической, должна выступать ее адекватной аппроксимацией, и целью руководителя (или в нашем случае – составителя ГП) является выбрать такую систему показателей, выполнение которой должно в максимально возможной степени отражать движение к достижению стратегической цели.

В этой связи возникает вопрос о том, является ли (или может ли являться) достижение операционной цели необходимым и достаточным для достижения стратегической цели. По крайней мере, именно так ставился вопрос в ныне не действующем приказе Министерства экономического развития «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» от 16 сентября 2016 года № 582, который содержал следующее требование: «Количество показателей (индикаторов) формируется исходя из принципов *необходимости и достаточности* для достижения целей и решения задач ГП»²¹.

21 <https://docs.cntd.ru/document/420377385>

Кратко проанализируем обе составляющие этого принципа.

Принцип необходимости предполагает включение только тех индикаторов, которые необходимы для достижения поставленной качественной стратегической цели, то есть чтобы достижение каждого из содержащихся в паспорте ГП показателей вносило бы существенный вклад в достижение стратегической цели.

Если же индикаторы не вносят вклад в достижение стратегической цели (то есть принцип необходимости не действует), то операционная цель не будет исполнять свою функцию и не будет служить суррогатом стратегической цели для использования в оперативном управлении. В этом случае достижение операционной цели не будет служить признаком движения к стратегической цели.

Что касается достаточности: поскольку невозможно исчерпывающе описать качественную стратегическую цель конечным числом показателей, требовать, чтобы достижение целевых значений конечного числа показателей обеспечивало достижение стратегической цели, невозможно. Это замечание особенно актуально в условиях современной волатильной среды, когда нельзя быть уверенным, что параметр, несущественный сегодня (и, соответственно, не вошедший в число индикаторов), не станет определяющим завтра, и наоборот, утвержденная ранее система показателей может перестать быть индикаторами, то есть перестанет отражать существенные изменения управляемого объекта. Таким образом, принцип достаточности в данном контексте заведомо нереалистичен, и представляется вполне обоснованным, что от него отказались, в действующих в настоящее время нормативных документах такое требование отсутствует²².

Именно поэтому *никакая система индикаторов не может выступать критерием достижения стратегической цели*: при правильном выборе индикаторов достижение их плановых значений является необходимым условием достижения качественной стратегической цели, но оно не является достаточным условием: чтобы обеспечить достижение стратегической цели, нужно контролировать достижение самой стратегической цели, а не только значений индикаторов.

Поэтому на практике разумным представляется компромисс: выбрать небольшое (обозримое,

управляемое) число индикаторов – таких, которые действительно необходимы для достижения стратегической цели, и одновременно понимать, что эти показатели не могут полно характеризовать ее достижение.

В действующей версии нормативных документов, регулирующих разработку ГП, отсутствует требование необходимости и достаточности: вместо этого фигурирует *принцип соответствия*: «Принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования... должны соответствовать целям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»²³. В чем должно быть это соответствие, из нормативных документов остается неясным, никаких конкретных требований или критериев не прописано: «Недостатком системы критериев разработки целевых показателей является и отсутствие критерия соответствия индикаторов целям» [Блохин, Адамьян, Китаев, Миронова, 2019. С. 22].

В результате разработчик государственной программы трактует понятие «соответствие» и выбирает показатели по своему усмотрению, а на практике утвержденные целевые показатели ГП далеко не всегда являются необходимым условием достижения поставленных стратегических целей, то есть не содействуют достижению этих целей.

Анализ целей государственной программы «Конкурентоспособность» для автомобилестроения и фактических результатов ее реализации

Подробный содержательный анализ всех целей ГП «Конкурентоспособность» потребует отдельного исследования и не входит в задачи настоящей работы. Здесь мы рассмотрим только важные с институциональной или методологической точек зрения аспекты целеполагания ГП.

Для автомобилестроения в паспорте данной ГП фигурирует одна операционная цель (один индикатор) – индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году. Этот показатель отражает количественный рост и не может выступать индикатором качественных изменений. В то время как и ГП, как следует из ее названия, и развитие промышленности, и повышение ее конкурентоспособности предполагают качественные изменения, поскольку «в результате развития возникает новое качественное состояние объекта его состава или структуры» [Большой энциклопедический словарь, 2000]. Поэтому индекс

²² В действующей институциональной конструкции требование достаточности исчезло для целей, но сохранилось для мероприятий (см.: ст. 16 Положения о системе управления госпрограммами ПП № 786.). Однако мероприятия государственных программ не являются предметом нашего исследования, мы надеемся обратиться к их изучению позже.

²³ П. 12 ст. 7 № 172-ФЗ.

производства автомобилей не может выступать индикатором развития.

Здесь нарушена причинно-следственная связь: одним из результатов развития может явиться количественный рост (но не обязательно), но количественный рост не означает развитие, он означает масштабирование. Из количественного роста совершенно не следует реализация целей программы, заявленных в качестве стратегических: создание новых, экономически эффективных и импортозамещающих производств; локализация производственных цепочек; увеличение выпуска высокотехнологичной продукции при помощи передовых технологий и современного оборудования; создание условий для роста экспорта российской продукции.

Следствием повышения конкурентоспособности обычно является увеличение продаж и производства. Однако обратное неверно: «Увеличение объема продаж совсем не означает повышение конкурентоспособности, а может быть вызвано целым рядом иных причин – например, маркетинговыми мероприятиями по продвижению товара (рекламной кампанией или демпингом) или изменением общеэкономической ситуации (так, укрепление курса внутренней валюты положительно сказывается на экспортных возможностях). Однако ни то, ни другое не влияет на конкурентоспособность промышленности» [Братченко, 2021(с). С. 101–102].

То есть индекс производства автомобилей не является ни индикатором развития промышленности, ни индикатором повышения ее конкурентоспособности. Более того, этот показатель не соответствует также приоритетным направлениям развития автомобильной промышленности, содержащимся в Стратегии развития обрабатывающей промышленности²⁴.

Таким образом, основная операционная цель ГП «Конкурентоспособность» для автомобилестроения (показатель «Индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году») выбрана некорректно, ее достижение не является необходимым условием достижения стратегических целей ГП и не обязательно содействует как развитию промышленности, так и повышению ее конкурентоспособности.

Однако в ГП включены показатели, характеризующие качественное развитие (например, объем экспорта несырьевых, неэнергетических промыш-

ленных товаров; индекс физического объема инвестиций в основной капитал; соотношение импорта продукции и валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств). Но это показатели для всей госпрограммы, а не для отдельных отраслей, в том числе не для автомобилестроения – объекта нашего анализа. В этой связи представляются значимыми несколько соображений:

1. Введение целевых показателей для программы в целом – это «средняя температура по больнице», такой механизм не гарантирует качественных сдвигов в каждой из отраслей, включенных в госпрограмму, а именно это должно быть целью реализации ГП. Для достижения стратегических целей ГП *следует контролировать качественное развитие в каждой отрасли, а не целиком по программе.*

2. При ближайшем рассмотрении выясняется, что включенные в госпрограмму показатели качественного развития *не являются необходимыми условиями* для развития промышленности и повышения ее конкурентоспособности.

Так, рост экспорта является драйвером экономического роста и обычно связан с повышением производительности труда [Николаев, 2023. С. 61], и в этом случае можно говорить о развитии, но рост экспорта может быть вызван и другими факторами, не связанными с развитием и повышением конкурентоспособности, например, колебаниями курса валюты. То есть повышение конкурентоспособности обычно вызывает рост экспорта, а рост экспорта не обязательно бывает по причине роста конкурентоспособности. Более того, «зачастую критерий эффективности промышленности видится в ее экспортном потенциале... к приоритету экспортной ориентации следует подходить осторожно. На внутреннем промышленном рынке также можно и нужно поднимать планку эффективности, в том числе за счет конкуренции и мер технического регулирования. А борьба за внешний рынок далеко не всегда может окупиться и быть успешной в условиях разнообразных барьеров и санкций» [Винслав, 2021. С. 21–22].

Показатель «инвестиции в основной капитал» также не является универсальным, так как совершенно необязательно, что это будут высокотехнологичные инвестиции, а говорить о развитии и повышении конкурентоспособности можно только в случае новых высокотехнологичных решений. Опять нарушение причинно-следственных связей.

Значения целого ряда (особенно сложных, многосоставных) показателей сами по себе мало о чем свидетельствуют. В случае использования таких показателей придется анализировать эти значения и понять, за счет каких факторов они получены (например, за счет факторов развития, маркетинговых

24 Сводная стратегия развития обрабатывающей промышленности Российской Федерации до 2030 года и на период до 2035 года; утверждена распоряжением Правительства РФ от 6 июня 2020 года № 1512-р (далее – Стратегия развития обрабатывающей промышленности).

мероприятий или за счет изменения конъюнктуры). В этой связи желательно избегать включения сложных показателей в качестве операционных целей ГП.

3. Специфика положения российской подсанкционной экономики такова, что требовать поступательного технологического развития зачастую оказывается нереалистичным. При решении задачи импортозамещения мы порой сталкиваемся с противоположной ситуацией – переходим от импортированных технологий мирового уровня к менее совершенным, но отечественным технологиям – продолжая работы над совершенствованием отечественной технологии²⁵. Задача импортозамещения внешне противоречит требованию поступательного технологического развития (хотя в действительности работает на поступательное развитие отечественной экономики). Поэтому в этих условиях важно установить *дифференцированные приоритеты*: для каких-то позиций (технологий) надо начать временный переход на менее совершенные, но отечественные технологии; для других можно ставить задачу разработки отечественной техники и технологий мирового уровня, не уступающих лучшим мировым образцам.

4. В управлении существует еще одна коллизия, о которой важно помнить при выборе индикаторов. Это коллизия «*индикатор – цель*»: некоторые индикаторы являются репрезентативными, пока они используются в аналитических целях, но как только такие индикаторы становятся критериями оценки результатов деятельности, то они превращаются в объект манипуляции и перестают быть репрезентативными. На это указывал Чарльз Гудхардт еще в 1975 году [Goodhart, 1975].

Научные работники хорошо знакомы с этой коллизией. В современной модели управления наукой для того, чтобы мотивировать ученых активнее работать для получения научного результата, их оплату труда связали с числом опубликованных научных работ и числом цитирований. В резуль-

тате целью научной деятельности стал не столько научный результат как таковой, сколько число опубликованных работ и число ссылок. Число работ выросло экспоненциально (чего совсем не скажешь о научных результатах), появилось множество так называемых «мусорных журналов», знакомые и коллеги ссылаются на работы друг друга сверх меры. То есть пока показатели числа научных работ и числа цитирований использовались в аналитических целях, они были репрезентативны. Как только эти показатели начали использоваться в управлении и превратились в критерии успешной научной деятельности, они превратились в объект манипуляции и перестали быть репрезентативны.

Аналогичные процессы имеют место при управлении ГП. Возьмем, например, показатель «Отношение импорта к валовой добавленной стоимости обрабатывающих производств» (это тоже показатель для всей госпрограммы в целом). При подготовке аналитических докладов этот индикатор обычно совершенно правомерно интерпретируется как индикатор конкурентоспособности²⁶. Одновременно этот индикатор используется в управлении ГП и является целевым показателем: согласно паспорту ГП, его значение должно уменьшиться с 47 % в 2020 году до 45 % в 2024 году, за это несет ответственность Минпромторг в лице заместителя министра В.С. Осмакова²⁷. Это значит, что данный показатель является одним из критериев успешной реализации ГП, и Министерство вместе с остальными исполнителями приложит усилия для снижения его значения.

Уменьшить долю импорта возможно посредством импортозамещения каких-либо автомобильных комплектующих. Увеличить валовую добавленную стоимость можно тоже импортозамещением, а можно – ростом зарплаты и увеличением цены продаж (с соответствующим ростом маржи).

Импортозамещение – технологически и организационно сложный процесс, занимающий месяцы и годы, а повысить цену на производимую продукцию можно росчерком пера. Правда, продукция будет продаваться хуже – ее конкурентоспособность упадет сообразно росту цены. Но именно таким образом, скорее всего, будет достигаться целевое значение данного показателя. В полном соответствии с законом Гудхарта, *как только индикатор конкурентоспособности* (отношения импорта к валовой добавленной стоимости обрабатывающих

25 Мы это наблюдали в начале 2022 года, когда Правительство, принимая во внимание реальные возможности производителей, временно (до 1 июня 2023 года) ослабило требования при производстве определенных типов автомобилей, разрешив не устанавливать антиблокировочную систему тормозов (ABS) и систему курсовой устойчивости (ESP), а также легализовало экологический класс «Евро-0», который позволяет выпускать автомобили с выхлопом, отвечающим нормативам 1988 года (См.: Постановление Правительства Российской Федерации № 855 от 12 мая 2022 года «Об утверждении применения обязательных требований в отношении отдельных колесных транспортных средств и проведения оценки их соответствия»).

26 В таком качестве он используется, например, Центром макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. http://www.forecast.ru/_ARCHIVE/Mon_13/2022/TT15main.pdf

27 <https://base.garant.ru/400258681/>

производств) стал критерием управления ГП, его достижение стало снижать конкурентоспособность продукции.

Все показатели (то есть операционные цели), используемые в ГП «Конкурентоспособность» в отношении автомобилестроения, не являются необходимым условием для достижения ее стратегической цели – развития российского автопрома и повышения его конкурентоспособности. Это означает, что достижение указанных операционных целей не обеспечивает достижение целей стратегических, то есть что реализация госпрограммы не выступает стимулом для развития российского автомобилестроения.

Мы это видим на практике: с 2016 по 2022 год на реализацию данной госпрограммы было выделено более 2 трлн руб.²⁸, однако если мы рассмотрим производство российских легковых автомобилей, то увидим следующее:

- вместо развития российской автомобильной промышленности основной производитель российских легковых автомобилей АО «АвтоВАЗ» в 2014 году был продан альянсу Renault-Nissan с потерей контрольного пакета акций, так что с этого времени российские легковые автомобили производились только на УАЗ (в весьма ограниченных количествах);

- вместо этого в рамках данной ГП из средств федерального бюджета оказывалась поддержка конкурентам российской автомобильной промышленности: только в 2020 году АО «АвтоВАЗ» (контролируемый Renault Group) получил от Минпромторга около 40 млрд рублей субсидий, завод ООО «Хёндэ Мотор Мануфактуринг Рус» в Санкт-Петербурге – около 30 млрд рублей, калужский завод «Фольксваген Групп Рус» – порядка 22,7 млрд руб. [Братченко, 2021(с). С. 103];

- после начала специальной военной операции и ухода иностранных автомобильных концернов из России было объявлено о начале выпуска легковых автомашин под российскими брендами, однако это оказалось фикцией: под брендом «Москвич» в действительности собирается китайский кроссовер JAC JS4, а кроссовер Lada X-Cross 5 на деле является копией флагманского кроссовера Bestune T77 от китайского бренда FAW²⁹.

Анализ показателей ГП показал, что задача восстановления российской легкой автомобильной промышленности в рамках данной ГП и не ставилась, что не соответствует установкам, содержащимся в Стратегии развития обрабатывающей промышленности, в которой в качестве проблем,

требующих решения, отмечается «отсутствие производства на территории страны целого ряда образцов комплектующих и оборудования».

При этом успехи в восстановлении российской автомобильной промышленности есть. Так, в июле 2023 года было объявлено о начале выпуска первых российских антиблокировочных тормозных систем (ABS) и систем электронного контроля устойчивости (ESP) для легковых автомобилей, отсутствие которых являлось серьезным препятствием для производства российских автомобилей. Производство запущено на предприятии «Итэлма» в Костроме. Мощности предприятия по выпуску ABS и ESP составляют 850 тыс. штук в год с возможностью расширения до 1,2 млн штук при установке дополнительного оборудования³⁰. О важности события свидетельствует тот факт, что на церемонии запуска линии присутствовал заместитель министра промышленности и торговли Василий Шпак. Только ни министерство, ни ГП «Конкурентоспособность» к этому проекту отношения не имеют: он полностью коммерческий, субсидии и бюджетные средства для его реализации не привлекались.

Институциональные корни проблем целеполагания

Следующий закономерный вопрос: почему сложилась такая ситуация? Вышесказанное позволяет утверждать, что в значительной степени проблема имеет институциональные корни: «недостатки, «зацементированные» в системе разработки и реализации государственных программ, делают их непригодными для решения амбициозных и комплексных задач» [Хотулев, Наумов, 2019(b). С. 215]. То есть ряд проблем обусловлен причинами институционального порядка.

Ни в одном нормативном документе не прописаны критерии соответствия операционной цели стратегической: «Недостатком системы критериев разработки целевых показателей является и отсутствие критерия соответствия индикаторов целям» [Блохин, Адамян, Китаев, Миронова, 2019. С. 22]. В связи с отсутствием критериев возникают два проблемных момента:

- перед составителями государственных программ стоит действительно сложная задача – найти показатели, адекватные («соответствующие», как написано в Законе о стратегическом планировании³¹) стратегическим целям [Винслав, 2020. С. 47]. В отсутствие четкого критерия соответствия «обоснование системы целевых индикаторов является важнейшей задачей. К сожалению, в современной

28 См.: <https://spending.gov.ru/budget/gp/?year=2016>

29 <https://www.dp.ru/a/2023/05/23/avtovaz-zapustit-sborku>

30 <https://ria.ru/20230707/avtomobili-1882758305.htm>

31 П. 12 Ст. 7 № 172-ФЗ.

российской практике этот принцип соблюдается не всегда» [Гумеров, Гусева, 2018. С. 68];

- с другой стороны, у людей, утверждающих государственную программу (или контролирующую выполнение ГП), также нет критериев соответствия, что затрудняет аргументацию того, что предложенные показатели не соответствуют стратегической цели программы.

В результате «в некоторых госпрограммах прослеживается явная деградация: широкомасштабные цели политики подменяются более локальными задачами либо пустыми по сути фразами или абстрактными декларациями» [Хотулев, Наумов, Блохин, 2019(а). С. 10]. Например, «реализация национального проекта “Цифровая экономика Российской Федерации” ни по охвату и содержанию задач, ни по объему финансирования не решает в полной мере проблемы цифровизации экономики» [Ленчук, 2019. С. 32].

Действующими нормативными документами не предусматривается «никакого анализа соподчиненности, соотносительной важности целей на разных уровнях, анализа иерархии целей, цели рассматриваются как однопорядковые, нумеруемые рядом из натуральных чисел» [Казанцев, 2019. С. 62], в то время как «нужна стройная иерархия постановки приоритетов» [Блохин, Адамян, Китаев, Миронова, 2019. С. 22]. В результате «в условиях большого количества контролируемых показателей приоритет получают не показатели, наиболее сильно влияющие на конечные цели, а те, которые контролируются с более высокого уровня и имеют более короткие сроки для выполнения» [Хотулев, Наумов, Блохин, 2019(а). С. 19].

Согласно действующим институциональным условиям³², критерием успешности³³ реализации ГП³⁴ выступает линейная комбинация значений показателей. То есть оценка эффективности реализации ГП зависит только от достижения операционных целей (достижения целевых значений показателей) и не зависит от достижения стратегических целей государственной программы. Согласно действующей методике оценки эффективности

ГП, *при достижении целевых значений показателей (и не достижении стратегических целей программы) эффективность реализации ГП признается высокой.*

Вышесказанное относится к условиям, связанным с формальными институтами (корпусом нормативных документов). Сложившиеся *неформальные институциональные условия* также влияют на качество разработки и реализации ГП, в том числе в части целеполагания. Так, существует «проблема подмены целей развития функциями». В результате «многие государственные программы сформировались в значительной степени как функциональный, а не стратегический документ», «это смещает приоритеты участников в сторону формальных действий, от сути (достижения поставленной цели) к форме (формированию необходимого пакета документов, соответствующего нормативным требованиям)» [Хотулев, Наумов, 2019(б). С. 215].

В стране идет большая работа по совершенствованию системы стратегического планирования в целом и системы управления разработкой и реализацией ГП в частности. Вместо «Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ», утвержденного Постановлением Правительства от 2 августа 2010 года № 588, и Методических указаний по разработке и реализации государственных программ, утвержденных приказом Минэкономразвития от 16 сентября 2016 года № 582, был разработан и введен в действие комплекс документов («Положение о системе управления государственными программами», утвержденное Постановлением Правительства от 26 мая 2021 года № 786, Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ, утвержденные приказом Минэкономразвития от 17 августа 2021 года № 500³⁵).

Однако существует и обратная сторона этой большой и, несомненно, позитивной работы: слишком частая смена целей дезориентирует и, как следствие, демотивирует непосредственного исполнителя, что негативно сказывается на результатах, в частности, на результатах реализации ГП.

В любом случае «ключевую роль в институциональном обеспечении политики развития играет совершенствование институтов государства как разработчика правил игры и арбитра, отвечающего за их соблюдение, как инструмента перераспределения ресурсов, регулятора и собственника одновременно» [Глазьев, Ивантер, Макаров, Некипелов, Татаркин, Гринберг и др., 2011. С. 28]. «Специалисты по экономической истории убедительно

32 Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 года № 752. <https://docs.cntd.ru/document/1301568705>

33 В тексте документов оценка успешности называется «оценкой эффективности».

34 В данной связи следует отметить, что проблема поиска критерия эффективности государственных (бюджетных) программ актуальна не только в российском государственном управлении, но и в практике государственного управления многих зарубежных стран ([Evolving theories..., 2001; Rabin, 2006; Gilmour, 2007; Hood, Dixon, Beeston, 2008]).

35 <https://docs.cntd.ru/document/608521167>

показали, что им (осуществляющим управление институциональным структурам. – С.Б.) принадлежит решающая роль в обеспечении экономического роста. В случае формирования правильной институциональной среды, включающей в себя правильные стимулы для предпринимательства, инвестиций и честной торговли, пребывавшие в застоe экономики быстро превращались в динамично развивавшиеся» [Малган, 2011. С. 433].

Институциональная среда является важнейшим фактором повышения качества государственного управления, в том числе разработки и реализации государственных программ.

Заключение

Предпринятое исследование показало, что не всегда удовлетворительные результаты реализации государственных программ, недостижение стратегических целей ГП имеют в том числе и системные институциональные корни и обусловлены действующей конструкцией управления государственными программами, закреплённой корпусом нормативных документов. Самыми существенными представляются следующие моменты:

1. *Действительной целью управления является достижение именно стратегических (а не операционных) целей.* Именно достижение стратегических целей (решение социально-экономической проблемы или задачи) является критичным с точки зрения развития организации / института / государства, в том числе при управлении государственными программами.

2. Операционные цели не являются эквивалентом стратегических, заменить стратегическую цель (решение социально-экономической проблемы или задачи) на операционную (то есть на систему показателей) без существенного ущерба для качества государственного управления нельзя. Действующие нормативные документы, регламентирующие разработку ГП, не различают стратегические и операционные цели и сводят качественные стратегические цели к набору количественно измеримых (SMART) показателей, что сказывается на качестве управления.

3. Поскольку критерий для выбора операционных целей в документах не сформулирован, на практике выбранные показатели не всегда содействуют достижению поставленных стратегических целей.

4. Неадекватная (завышенная) роль показателей в управлении ГП. Самым критичным является то, что оценка эффективности реализации ГП рассчитывается только на основании достижения целевых значений показателей (операционных целей) – без учета достижения / недостижения стра-

тегических целей. В результате неоднократно наблюдались прецеденты, когда при недостижении стратегических целей эффективность реализации госпрограмм признавалась высокой.

Для того чтобы достичь стратегических целей социально-экономического развития, сформулированных в ГП, необходимо (в качестве одного из условий) осуществить ревизию целеполагания в нормативных документах, регулирующих разработку и реализацию ГП.

Во-первых, необходимо ввести в институциональное поле государственного управления обе категории: и «стратегическая цель», и «операционная цель». В нормативных документах должно быть четко указано, где имеется в виду стратегическая цель, а где – операционная.

В частности, предлагается внести изменения в Закон о стратегическом планировании (№ 172-ФЗ), в Постановление Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (ПП № 786), Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ, утвержденные приказом Минэкономразвития от 17 августа 2021 года № 500. Прежде всего это касается пункта 13 статьи 3 № 172-ФЗ, пп. 1, 11, 12 ст. 7 № 172-ФЗ, ст. 5, 16 и 17 Положения о системе управления государственными программами, утвержденного ПП № 786.

Выше отмечены самые критичные моменты. Ограничиться корректировкой нескольких пунктов в нормативных документах без системной работы, переосмысления парадигмы государственного управления, без понимания ключевой роли достижения стратегических целей будет недостаточным, и это вряд ли сможет кардинально повысить качество государственного управления.

Во-вторых, необходимо четко артикулировать на институциональном уровне, что действительной целью (и критерием успешности) государственного управления (в том числе государственными программами) является достижение стратегических целей (решение задач или проблем социально-экономического развития).

В-третьих, в нормативных документах следует четко сформулировать критерии выбора показателей. В частности, при выборе операционных целей (показателей) госпрограмм следует отказаться от ныне действующего принципа соответствия³⁶. Критерием выбора операционной цели должен стать принцип необходимости, который предполагает выбор только таких индикаторов, которые необходимы для достижения поставленной качественной

36 Ст. 17 Положения о системе управления госпрограммами ПП № 786.

стратегической цели. То есть чтобы достижение каждого из содержащихся в паспорте ГП показателей вносило бы существенный вклад в достижение стратегической цели, а недостижение показателя означало бы удаление от стратегической цели.

Например, для ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» в части автомобилестроения принципу необходимости отвечают индикаторы «Доля автомашин отечественных брендов³⁷ в автопарке на дату, %», «Доля продаж автомашин отечественных брендов за период, %», отдельно по каждому классу автомашин (грузовых, легковых, микроавтобусов, автобусов, троллейбусов, трамваев). Это интегральные показатели.

Для успешного развития автомобилестроения желательно использовать и более узкие показатели, отражающие отдельные, но необходимые аспекты развития отрасли³⁸. Для их разработки весьма полезным представляется обратиться к Стратегии развития обрабатывающей промышленности – в Приложении № 3, в разделе, посвященном приоритетным направлениям развития автомобильной промышленности, приведен перечень целей развития отрасли.

Кроме того, важно понимать, что не существует универсальных показателей. В нашем волатильном мире все слишком быстро меняется. Еще два года назад показатель экспорта был относительно репрезентативным индикатором конкурентоспособности. Введение санкций нивелировало его репрезентативность. Поэтому желательно регулярно мониторить актуальность используемых показателей и в случае необходимости вносить коррективы.

37 Права, которые принадлежат российским резидентам.

38 Привести более полный список не представляется возможным в силу ограниченности объема статьи.

Роль операционных целей (набора показателей) в государственном управлении в целом и при управлении государственными программами в частности должна соответствовать их функционалу. Их основная функция – возможность оперативного контроля за предполагаемым продвижением к стратегической цели. Именно поэтому они правомерно активно используются в оперативном управлении. Однако в стратегическом, долгосрочном и среднесрочном управлении они должны играть только вспомогательную роль.

Достижение операционных целей (целевых значений индикаторов) не должно быть критерием успешности ГП. Критерием успешности реализации ГП (и государственного управления в целом) должно стать достижение стратегических целей (решение задач или проблем социально-экономического развития). Соответственно, рекомендуется внести коррективы в «Правила формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации»³⁹, прежде всего это касается пп. 11 и 12.

Только формальными процедурами мониторинга и формулами для оценки эффективности реализации государственных программ в этом случае не обойтись. Чтобы обеспечить достижение стратегических целей, потребуется произвести ревизию системы управления государственными программами. Но иного выхода нет, иначе стратегические цели так и будут оставаться недостижимыми, а федеральный бюджет (79 %)⁴⁰ будет тратиться не самым эффективным образом.

39 Утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 мая 2023 года № 752. <https://docs.cntd.ru/document/1301568705>

40 Бюджет госпрограмм на 2023 год.

Литература

- Блохин А.А., Адамян Э.А., Китаев А.Е., Миронова И.И. Сравнительные оценки параметров целей государства и других субъектов управления российской экономикой. *Вестник Московского университета. Сер. 6: «Экономика»*. 2019. № 2. С. 3–25.
- Большой энциклопедический словарь. М.: Большая российская энциклопедия, 2000.
- Борщевский Г.А. Оценка модели управления государственными программами Российской Федерации. *Управленец*. 2021. Т. 12. № 5. С. 2–20. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-5-1
- 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(с). № 3. С. 88–108.
- Братченко С.А. Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты: Доклад. М.: Институт экономики РАН, 2021(б).
- Братченко С.А. Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами). *Экономика: вчера, сегодня, завтра*. 2021(а). Т. 11. № 10А. С. 254–267. DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029
- Братченко С.А. Целеполагание в государственных программах в зеркале российской научной литературы. *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2023. № 3. С. 55–64.
- Винслав Ю.Б. Год 2020-й: о сохраняющихся воспроизводственных угрозах и об их нейтрализации на путях совершенствования стратегического планирования и промышленной политики, развертывания национальной инновационной системы и ее отраслевых и региональных подсистем. *Российский экономический журнал*. 2020. № 1. С. 4–53.
- Винслав Ю.Б. Экономика-2021: сохранение фундаменталь-

Ритм экономики

- ных проблем, императивность и направления трансформации макроуровневых управленческих моделей. *Российский экономический журнал*. 2021. № 1. С. 3–31.
- Глазьев С.Ю., Ивантер В.В., Макаров В.Л., Некипелов А.Д., Татаркин А.И., Гринберг Р.С. и др. О стратегии развития экономики России. *ЭНСР*. 2011. № 3 (54).
- Городецкий А.Е. Институты государственного управления в условиях новых вызовов социально-экономического развития: Монография. М.: Институт экономики РАН, 2018.
- Городецкий А.Е., Зиядуллаев Н.С. Трансформация экономики и общества: приоритеты национальной безопасности и российские реалии. *Общество и экономика*. 2019. № 9. С. 5–19.
- Гумеров Р.Р. Государственная программа развития сельского хозяйства: амбиции и реалии. *ЭКО*. 2019. № 4. С. 8–25.
- Гумеров Р.Р., Гусева Н.В. Проблемы оценки эффективности государственного регулирования и бюджетной поддержки российской экономики. *Российский экономический журнал*. 2018. № 1. С. 66–80.
- Гумеров Р.Р., Гусева Н.В., Солнцева Л.И. Оценка качества государственных программ: итоги апробации многокритериальной модели (результаты, проблемы, возможности). *Менеджмент и бизнес-администрирование*. 2021. № 4. С. 28–38.
- Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Диагностика качества российского государственного управления. *Экономическая политика*. 2021. Т. 16. № 4. С. 170–197.
- Казанцев Н.М. Проблемы правового регулирования разработки и выполнения государственных программ // *Право и современная экономика: новые вызовы и перспективы*. Сборник материалов II научно-практической конференции с международным участием юридического факультета СПбГЭУ / Под научной редакцией Н.А. Крайновой. СПб.: СПбГЭУ, 2019. С. 57–66.
- Ленчук Е.Б. Цифровизация экономики: драйверы и результаты. *Экономическое возрождение России*. 2019. № 2. С. 32–37.
- Ленчук Е.Б., Филатов В.И., Ахапкин Н.Ю., Смотрицкая И.И. и др. Формирование цифровой экономики в России: проблемы, риски, перспективы: Коллективный научно-аналитический доклад / Под редакцией д.э.н. Е.Б. Ленчук. М.: Институт экономики, 2018.
- Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.
- Маршова Т.Н., Кириченко И.А. О критериях качества государственных проектов. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2022. № 4. С. 61–96. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-0-4-61-96
- Мау В.А. Экономика и политика 2019–2020 гг.: глобальные вызовы и национальные ответы. *Вопросы экономики*. 2020. № 3. С. 5–27.
- Наумов С.Н. О методологических подходах к построению сценариев перспективного развития России // *Возможные сценарии будущего России и мира: междисциплинарный дискурс*. Сборник научных трудов участников XI Международной Кондратьевской конференции / Под редакцией В.М. Бондаренко. М.: Международная общественная организация содействия изучению, пропаганде научного наследия Н.Д. Кондратьева, 2020. С. 303–308.
- Наумов С.Н., Гусева Н.В., Гумеров Р.Р., Солнцева Л.И. Оценка качества государственных программ Российской Федерации и противодействие манипулированию их индикаторами. *Экономическая безопасность*. 2022. № 4. С. 1391–1412.
- Николаев И.А. Драйверы экономического роста: возможности и перспективы их использования в подсанкционной экономике России. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2023. № 1. С. 58–74.
- Охотский Е.В., Фролов С.С. Качество целеполагания – базовое условие эффективного государственного управления. *Вестник Московского университета. Сер. 21: «Управление (государство и общество)»*. 2020. № 1. С. 21–42.
- Порфирьев Б.Н., Лексин В.Н. Концептуально-методологические основы целеполагания в системе государственного программно-целевого управления комплексным развитием арктической зоны Российской Федерации // *Арктическое пространство России в XXI веке: факторы развития, организация управления* / Под ред. акад. В.В. Ивантера. СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого; Издательский дом «Наука», 2016. С. 149–151.
- Райзберг Б.А. Оценка качества, эффективности, результативности целевых программ и инвестиционных проектов. *Управленческие науки в современном мире*. 2016. Т. 2. № 2. С. 141–145.
- Райзберг Б.А., Лазовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М, 1999.
- Хотулев Е.Л., Наумов С.Н. Государственные программы как инструмент реализации новой экономической политики // *Новая экономическая политика для России и мира*. Сборник научных трудов участников Международной научной конференции. XXVII Кондратьевские чтения / Под редакцией В.М. Бондаренко. М.: Международная общественная организация содействия изучению, пропаганде научного наследия Н.Д. Кондратьева. 2019(b). С. 214–221.
- Хотулев Е.Л., Наумов С.Н., Блохин А.А. Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений. М.: ВАВТ, 2019(a).
- Черных С.И., Байбулатова Д.В. Национальный проект (программа) «Цифровая экономика Российской Федерации»: проблемы целеполагания и финансирования. *ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика*. 2023. № 2. С. 19–38.
- Энгельс Ф. Диалектика природы. М.: ОГИЗ, Госполитиздат, 1941.
- Яндиев М.И., Климов Е.Б., Магомедова Ю.Д., Цечоев М.Т. Государственные программы города Москвы: цели, сроки, показатели. *Россия и Азия*. 2020. № 5. С. 65–71.
- Bryson J.M., George B., Seo D. Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework. *Public Management Review*. 2022, August. DOI: 10.1080/14719037.2022.2103173. In English
- Casey W., Peck W., Webb N.J., Quast P. Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in public sector. *International Public Management Review*. 2008. Vol. 9. Issue 2. P. 90–106. In English
- 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. P. 35–36. In English
- Evolving theories of public budgeting / J.R. Bartle (ed.). Oxford: Elsevier, 2001. In English

- Gilmour J.B. Implementing OMB's Program Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance. *OECD Journal on Budgeting*. 2007. Vol. 7. No. 1. In English
- Goodhart C.A.E. Problems of Monetary Management: The UK experience. *Papers in Monetary Economics*. Reserve Bank of Australia, 1975. Vol. I. In English
- Hofstad H., Millstein M., Tønnesen A., Vedeld T., Hansen K.B. The role of goal-setting in urban climate governance. *Earth System Governance*. 2021. No. 7. P. 1–10. In English
- Hood C., Dixon R., Beeston C. Rating the Rankings: Assessing International Rankings of Public Service Performance. *International Public Management Journal*. 2008. Vol. 11. No. 3. In English
- Jung C.S. Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship Between Goal Ambiguity and Performance. *Public Administration Review*. 2014. Vol. 74 (2). P. 205–219. DOI: 10.1111/puar.12176. In English
- Latham G., Borgogni L., Petitta L. Goal setting and perf in the public sector. *International Public Management Journal*. 2008. Vol. 11 (4). P. 385–403. DOI: 10.1080/10967490802491087. In English
- Peacock S. An Evaluation of Program Budgeting and Marginal Analysis Applied in South Australian Hospitals. Melbourne, 2008. In English
- Pitkänen E. Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration. *The Swedish Journal of Economics*. 1970. No. 3. P. 207–214. In English
- Rabin I.S. The politics of public budgeting. 5 ed. Wash.: CQ Press, 2006. In English
- Schacter M. Means... Ends... Indicators: Performance Measurement in the Public Sector / Institute on Governance, Ottawa: Policy Brief. 1999. No. 3. P. 1–5. In English
- Walker R.W., Andrews R. Local Government Management and Performance: A Review of Evidence. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2015. Vol. 25 (1). P. 101–133. DOI: 10.1093/jopart/mut038. In English

References

- Blokhin A.A., Adamyan E.A., Kitaev A.E., Mironova I.I. Comparative estimates of public management objectives in Russia's economy. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: "Ekonomika"*. 2019. No. 2. P. 3–25. In Russian
- Big encyclopedic dictionary. Moscow: Bol'shaya Rossiyskaya entsiklopediya, 2000. In Russian
- Borshchevsky G.A. Assessing the state programs management model in the Russian Federation. *Upravlenets*. 2021. Vol. 12. No. 5. P. 2–20. DOI: 10.29141/2218-5003-2021-12-5-1. In Russian
- Bratchenko S.A. On the issue of the administration of state programs (with the example of the state program "Development of industry and increasing its competitiveness"). *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. 2021(c). No. 3. P. 88–108. In Russian
- Bratchenko, S.A. The quality of public administration: theoretical, methodological and institutional aspects: Scientific report. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 2021(b). In Russian
- Bratchenko S.A. Quality and effectiveness in state governance practice (with examples of state program management). *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra*. 2021(a). Vol. 11. No. 10A. P. 254–267. DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029. In Russian
- Bratchenko S.A. Goal-setting in state programs reflected in Russian scientific literature. *Menedzhment i biznes-administrirvaniye*. 2023. No. 3. P. 55–64. In Russian
- Chernykh S.I., Baybulatova D.V. National project (program) "Digital Economy of the Russian Federation": problems of goal-setting and financing. *ETAP: Ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika*. 2023. No. 2. P. 19–38. In Russian
- Dobrolyubova E.I., Yuzhakov V.N. Diagnostics of public governance quality in Russia. *Ekonomicheskaya politika*. 2021. Vol. 16. No. 4. P. 170–197. In Russian
- Engels F. Dialectics of nature. Moscow: OGIZ, Gospolitizdat, 1941. In Russian
- Glazyev S.Yu., Ivanter V.V., Makarov V.L., Nekipelov A.D., Tatarkin A.I., Grinberg R.S., et al. On the strategy of the Russian economic development. *ENSR*. 2011. No. 3 (54). In Russian
- Gorodetsky A.E. The institutions of public administration in the context of new challenges of socio-economic development: monograph. Moscow: Institut ekonomiki RAN, 2018. In Russian
- Gorodetsky A.E., Ziyadullaev N.S. Transformation of economy and society: national security priorities and Russian realities. *Obshchestvo i ekonomika*. 2019. No. 9. P. 5–19. In Russian
- Gumerov R.R. State program for the development of agriculture: ambitions and realities. *EKO*. 2019. No. 4. P. 8–25. In Russian
- Gumerov R.R., Guseva N.V. Problems of evaluating the effectiveness of state regulation and budget support of the Russian economy. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. 2018. No. 1. P. 66–80. In Russian
- Gumerov R.R., Guseva N.V., Solntseva L.I. Evaluating the quality of state programs: the outcomes of testing a multi-criteria model (results, problems, opportunities). *Menedzhment i biznes-administrirvaniye*. 2021. No. 4. P. 28–38. In Russian
- Kazantsev N.M. Problems of legal regulation in the development and implementation of state programs // Law and modern economy: new challenges and prospects. Collection of materials of the II scientific and practical conference with international participation of the Faculty of Law of Saint Petersburg State University of Economics / Under the scientific editorship of N.A. Krainova. St. Petersburg: SPbGEU, 2019. P. 57–66. In Russian
- Khotulev E.L., Naumov S.N. State programs as an instrument for implementing the new economic policy // New economic policy for Russia and the world. Collection of scientific papers of the participants of the International Scientific Conference. XXVII Kondratiev Readings / Edited by V.M. Bondarenko. Moscow. Mezhdunarodnaya obshchestvennaya organizatsiya soedeystviya izucheniyu, propagande nauchnogo naslediya N.D. Kondrat'yeva. 2019(b). C. 214–221. In Russian
- Khotulev E.L., Naumov S.N., Blokhin A.A. New challenges of program-targeted management: searching for answers and solutions. Moscow: VAVT, 2019(a). In Russian
- Lenchuk E.B. Digitalization of the economy: drivers and results. *Ekonomicheskoye vozrozhdeniye Rossii*. 2019. No. 2. P. 32–37. In Russian
- Lenchuk E.B., Filatov V.I., Akhapi N.Yu., Smotrinskaya I.I., et al. Creating the digital economy in Russia: problems, risks, prospects: Collective scientific and analytical report / Edited by Doctor of Economic Sciences E.B. Lenchuk. Moscow: Institut ekonomiki, 2018. In Russian

РИТМ ЭКОНОМИКИ

- Mulgan J. The art of public strategy: mobilizing power and knowledge for the common good. Moscow: Gaidar Izdatel'stvo Instituta Gaydara, 2011. In Russian
- Marshova T.N., Kirichenko I.A. On quality criteria for state projects. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. 2022. No. 4. P. 61–96. DOI: 10.17323/1999-5431-2022-04-61-96. In Russian
- Mau V.A. Economy and politics in 2019–2020: global challenges and national answers. *Voprosy ekonomiki*. 2020. No. 3. P. 5–27. In Russian
- Naumov S.N. On methodological approaches toward the creation of scenarios for prospective development of Russia // Possible scenarios of the Russian and global future: an interdisciplinary discourse. Collection of scientific papers by the participants of the XI International Kondratiev Conference / Edited by V.M. Bondarenko. Moscow: Mezhdunarodnaya obshchestvennaya organizatsiya sodeystviya izucheniya, propagande nauchnogo naslediya N.D. Kondrat'yeva, 2020. P. 303–308. In Russian
- Naumov S.N., Guseva N.V., Gumerov R.R., Solntseva L.I. Assessing the quality of the state programs of the Russian Federation and counteracting the manipulation of their indicators. *Ekonomicheskaya bezopasnost'*. 2022. No. 4. P. 1391–1412. In Russian
- Nikolaev I.A. Drivers of economics growth: opportunities and prospects in the sub-sanctioned economy of Russia. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. 2023. No. 1. P. 58–74. In Russian
- Okhotsky E.V., Frolov S.S. The quality of goal-setting as a basic condition for effective public administration. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21: "Upravleniye (gosudarstvo i obshchestvo)"*. 2020. No. 1. P. 21–42. In Russian
- Porfiriev B.N., Leksin V.N. Conceptual and methodological foundations of goal-setting in the system of public program-targeted management of the Russian Arctic zone complex development // Arctic space of Russia in the XXI century: development factors, management organization / Edited by Academician V.V. Ivanter. St. Petersburg: Sankt-Peterburgskiy politekhnicheskii universitet Petra Velikogo; Izdatel'skiy dom "Nauka", 2016. C. 149–151. In Russian
- Raizberg B.A. Evaluating quality, efficiency, and effectiveness of target programs and investment projects. *Upravlencheskiye nauki v sovremennom mire*. 2016. Vol. 2. No. 2. P. 141–145. In Russian
- Raizberg B.A., Lazovsky L.Sh., Starodubtseva E.B. Modern economic dictionary. Moscow: Infra-M, 1999. In Russian
- Vinslav Yu.B. Economy 2021: persistence of fundamental problems, imperative nature, and the directions for transformation of macro-level management models. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. 2021. No. 1. P. 3–31. In Russian
- Vinslav Yu.B. Year 2020: on the remaining reproductive threats and their neutralization on the ways to improve strategic planning and industrial policy, the deployment of the national innovation system and its sectoral and regional subsystems. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. 2020. No. 1. P. 4–53. In Russian
- Yandiev M.I., Klimov E.B., Magomedova Yu.D., Tsechoev M.T. State programs in the city of Moscow: goals, deadlines, indicators. *Rossiya i Aziya*. 2020. No. 5. P. 65–71. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Светлана Анатольевна Братченко, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук (Российская Федерация, 117218, Москва, Нахимовский проспект, 32).
E-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com
Scopus Author ID: 040275720815; ORCID ID: 0000-0002-5066-0678; РИНЦ Author ID: 757030

Для цитирования: Братченко С.А. Институциональные аспекты целеполагания при разработке государственных программ. *Государственная служба*. 2023. № 5. С. 39–54.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Svetlana Anatolyevna Bratchenko, Candidate of Sci. (Economics), Leading Researcher of the Institute of Economics Russian Academy of Sciences (32, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218, Russian Federation). E-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com
Scopus Author ID: 040275720815; ORCID ID: 0000-0002-5066-0678; RSCI Author ID: 757030

For citation: Bratchenko S.A. Institutional aspects of goal-setting in the development of state programs. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 5. P. 39–54.