

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ)**

С. А. Братченко

*кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт экономики
Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация,
e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com*

В практике российского государственного управления наблюдается коллизия – качество реализации отдельных государственных программ (ГП) может оцениваться как высокое при том, что заявленные в паспорте программе стратегические цели могут не достигаться. Это весьма важный момент с точки зрения национальной и экономической безопасности: для обеспечения безопасности критически важно достижение стратегических целей. Цель исследования заключалась в том, чтобы понять, почему так происходит. Исследование показало, что причины недостижения стратегических целей ГП лежат в институциональной плоскости и обусловлены корпусом действующих нормативных документов.

Ключевые слова: экономическая безопасность; качество государственного управления; государственная программа; стратегические цели; операционные цели; нормативные документы.

**INSTITUTIONAL ASPECTS OF IMPROVING THE QUALITY
OF STATE PROGRAM ADMINISTRATION
THE RUSSIAN FEDERATION**

S. A. Bratchenko

*PhD in Economics, Leading Researcher at the Institute of Economics
of the Russian Academy of Science, Moscow, Russian Federation,
e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com*

There is a collision in the practice of Russian state administration: the quality of the implementation of state programs can be assessed as high while the strategic goals of the program could be not achieved. This is a very important point from the point of view of national and economic security: achieving strategic goals is critically important for ensuring security. The purpose of the study was to understand why this is happening. The research showed: the reasons for the failure to achieve the strategic goals of state programs lie in the institutional plane and are due to the body of current regulatory documents.

Keywords: economic security; the quality of state administration; the state program; strategic goals; operational goals; regulatory documents.

Введение. В текущих условиях проблема обеспечения национальной и экономической безопасности без преувеличения может быть признана приоритетной, а экономическую безопасность невозможно обеспечить без повышения качества государственного управления. В качестве объекта исследования выбраны государственные программы (далее – ГП): в настоящее время реализуется 38 государственных программ, на выполнение которых в 2023 г. предполагается направить 79 % Федерального бюджета РФ.

Исследования показали, что качество государственного управления при разработке и реализации ГП далеко не всегда оказывается высоким. В частности, «запланированные в них целевые показатели зачастую не достигались или достигались с большими задержками по срокам» [1]. Более того: несмотря на высокую формальную оценку эффективности выполнения ГП, стратегические цели, сформулированные в паспортах ГП, по итогам выполнения ГП могут оказываться недостигнутыми [2, с. 12; 3, с. 105–106]. Основной вопрос настоящего исследования: каким образом при недостижении стратегических целей (то есть основных задач ГП) выполнение этих ГП может признаваться эффективным? Согласно нашей гипотезе, ответ носит институциональный характер и содержится в корпусе нормативных документов, регулирующих разработку и реализацию ГП.

Теоретические основы исследования: качество государственного управления. К настоящему времени в науке нет консенсуса как относительно содержания категории «качество управления» и, соответственно, категории «качество государственного управления» [4]. Анализ различных точек зрения по этому вопросу читатель может найти в [2, с. 6–12].

По нашему мнению, ключевой при определении понятия «качество управления» выступает дихотомия «стратегическая цель» – «операционная цель». Общеизвестно, что цели управления должны быть SMART, то есть конкретными, измеримыми, достижимыми, уместными и привязанными ко времени – это сформулировал Д. Доран еще в 1981 г. [5, с. 35–36]. Это необходимое условие реализуемости управления. *Стратегические цели* обычно не отвечают этим критериям, поскольку они качественные и носят долгосрочный (часто неопределенный во времени) характер. И поэтому в операционном управлении вместо стратегических обычно используются операционные цели, обладающие свойствами SMART. Чаще всего операционная цель формулируется в виде значений набора показателей (индикаторов).

Если критерием успешности управления выступает операционная цель (набор показателей), то этот тип критерия называется результативность. Однако достижение операционных целей далеко не всегда обеспе-

чивает достижение стратегических целей [2, с. 16]. При этом именно достижение *стратегических целей* является критичным с точки зрения развития организации (института, государства). Если же критерием успешности является достижение стратегической цели (при условии соответствия стратегической цели интересам/предназначению организации/института/государства), то такой критерий называется *качеством управления*).

Результаты и обсуждение. Анализ нормативных документов (см. Закон № 172-ФЗ от 28.06.2014, постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786, Постановление Правительства РФ 07.07.2019 № 903, и др.) регулирующих разработку и реализацию ГП, показал, что *стратегические цели*, будучи сформулированы в паспорте ГП, далее нигде не фигурируют – ни в процессе мониторинга выполнения ГП, ни при оценке эффективности ее реализации. Из методики оценки эффективности ГП (см. Постановление Правительства РФ 07.07.2019 № 903) вытекает, что:

- достижение операционных целей (запланированных значений индикаторов) совершенно необязательно будет обеспечивать достижение стратегических целей ГП (оценка эффективности выполнения программы от этого не зависит);

- у составителя (исполнителя) ГП не возникает ни ответственности за достижение стратегических целей ГП, ни заинтересованности в достижении данных целей;

- действительной целью исполнителя ГП является достижение операционных целей (плановых значений индикаторов) [3, с. 106].

Заключение. Анализ основных нормативных документов, определяющих институциональные условия разработки и реализации ГП показал, что недостижение стратегических целей ГП в некотором смысле закономерно, оно обусловлено институциональной конструкцией, заложенной в действующих нормативных документах. То есть, действующая институциональная конструкция, регулирующая управление государственными программами, является одной из значимых причин низкого качества управления государственными программами в РФ и, таким образом, создает целый спектр рисков для обеспечения экономической и национальной безопасности страны.

Библиографические ссылки

1. Маршова Т. Н., Кириченко И. А. Совершенствование качества разработки государственных проектов и программ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 4. С. 61–96. DOI: 10.17323/1999-5431-2022- 0-4-61-96.

2. *Братченко С. А.* Качество государственного управления: теоретический, методологический и институциональный аспекты : Доклад. М. : Институт экономики РАН, 2021. 55 с.

3. *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.

4. *Добролюбова Е. И., Южаков В. Н.* Диагностика качества российского государственного управления // Экономическая политика. 2021. Т. 16, № 4. С. 170–197.

5. *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.