

УСЛОВИЯ СОГЛАСОВАННОСТИ ЦЕЛЕЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

С. А. Братченко

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт экономики Российской академии наук, Москва, Россия, svetlana.bratchenko@gmail.com

Проблема согласованности целей в государственном управлении достаточно настоятельна, в то время как в науке не разработана теоретическая сторона вопроса, нет четких критериев относительно того, какие цели являются согласованными, а какие – нет. Цель исследования заключалась в том, чтобы сформулировать содержательные условия согласованности целей в управлении. В результате проведенного исследования были сформулированы условия согласованности целей в управлении, прежде всего в отношении государственного управления. В частности, было раскрыто отношение количественных и качественных целей друг к другу, показана значимость выявления причинно-следственных связей, описаны роль и место желательных, необходимых и достаточных условий при формулировании целей. Использование полученных результатов исследования на практике должно привести к повышению качества государственного управления, а также может быть полезно специалистам в области управления и менеджмента.

Ключевые слова: согласованность целей; стратегические и оперативные цели; количественные и качественные цели; желательные; необходимые и достаточные условия.

REQUIREMENTS FOR GOALS CONSISTENCY IN STATE GOVERNANCE

S. A. Bratchenko

PhD in economics, leading researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Science, Moscow, Russia, svetlana.bratchenko@gmail.com

The issue of goals consistency is quite urgent in state governance, while science has not developed the theoretical side of the question, there are no clear criteria as to which goals are consistent and which are not. The purpose of the study was to formulate meaningful conditions and criteria for consistency of goals in management. As a result of the conducted research, the conditions for the consistency of goals in management, primarily in relation to state governance, were formulated. In particular, the relationship of quantitative and qualitative goals to each other is disclosed, the importance of identifying cause-and-effect relationships is shown, the role and place of desirable, necessary and sufficient conditions in the formulation of goals are described. The use of the obtained research results in practice should lead to an improvement in the quality of state governance, and may be useful to specialists in the field of management.

Keywords: goals consistency; strategic and operational goals; quantitative and qualitative goals; desirable; necessary and sufficient conditions.

Введение. Целеполагание является исходным и важнейшим шагом в процессе управления. От того, насколько корректно сформулированы цели, во многом зависит результат управления. «Целеполагание как процесс постановки целей – это отправная точка всего процесса стратегического планирования. Качество формирования и формулировки набора целей в конечном счете определяет траекторию и саму возможность их достижения» [1, с. 5]. «Управленческие цели и меры по их эффективной реализации должны быть политически, юридически и экономически обоснованными, отражать глубинный интерес общества, реализовываться системно и в непрерывном режиме. Залог успешности – системность, стратегическая ориентированность, профессионализм, ответственность и конструктивность действия» [2, с. 22].

Изучением проблем целеполагания в государственном управлении (далее – ГУ) занималось немало ученых (обзор работ по разным аспектам несогласованности целей в государственном управлении можно найти в [3–5]).

Для решения любой проблемы необходимо прежде выяснить ее причины. Иногда рекомендации звучат слишком общо: цели требуется согласовать, и проблема, предполагается, будет решена. Некоторые авторы видят корни проблемы в недостаточном профессионализме разработчиков программ (проектов) [6, с. 289], другие полагают, что проблема кроется не столько в нерадении чиновников, а имеет институциональную подоплеку. Оной из ключевых причин нам представляется «отсутствие критерия соответствия индикаторов целям» [1, с. 22]. Другим словами, в науке к настоящему моменту не разработана теоретическая сторона вопроса, нет четких представлений относительно того, какие цели являются согласованными, а какие нет.

Таким образом, *цель* настоящего исследования – выявить основные содержательные причины имеющих место прецедентов несогласованности целей в ГУ, а *задача исследования* – сформулировать условия согласованности целей в управлении, прежде всего, в отношении государственного управления, показать возможности и перспективы этих условий применения на практике.

Результаты и обсуждение. В результате проведенного исследования были выявлены следующие факторы несогласованности целей в государственном управлении.

Соотношение количественного и качественного аспектов управления. Для государственного управления характерны сложные, неоднозначные качественные цели [7] и существует проблема их квантификации [8], что сказывается на качестве управления [9].

Стратегическими целями ГУ обычно выступают качественные проблемы или задачи (например, повышение конкурентоспособности промышленности или развитие среднего образования в соответствующих государственных программах (далее – ГП)). В рамках текущего или среднесрочного управления на основании качественных стратегических целей формулируются оперативные количественные цели (показатели), обладающие свойствами СМАРТ. Важно понимать, что никакие количественные одномерные цели-показатели (и даже совокупность нескольких, например, n показателей, формирующих таким образом n -мерное пространство) не могут быть эквивалентными бесконечномерной качественной цели. Использование количественных показателей абсолютно оправдано в рамках оперативного управления, но при понимании того, что их функционал ограничен, они могут играть вспомогательную роль в управлении, но они не могут заменить собой качественные стратегические цели. Между тем, в отечественном ГУ происходит неправомерное отождествление/смешение стратегических (качественных) целей и оперативных (количественных) показателей.

Значимость причинно-следственных связей. На практике согласованность чаще всего понимается как непротиворечивость, совпадение целей и их целевых значений в случае, если разные документы решают сходные/смежные задачи и поэтому регулируют одну и ту же область и содержат сходные цели. Такое понимание представляется недостаточным, формальным. Поэтому, например, и после того, как все национальные цели, национальные проекты, ГП были сведены в Единый план, и формально все цели стали согласованы, проблема содержательной согласованности цели не стала менее острой.

В частности, если цели связаны причинно-следственными связями, то их согласованность оказывается односторонней, а не двухсторонней, не симметричной. То есть если цель А выступает одной из причин цели В, то достижение цели А должно содействовать достижению цели В, а вот достижение цели В вовсе не обязательно будет содействовать достижению цели А. Например, повышение конкурентоспособности обычно приводит к росту спроса и, как следствие, к увеличению объемов производства. А вот рост производства вовсе не обязательно приводит к повышению конкурентоспособности и даже, более того, не является индикатором

повышения конкурентоспособности, поскольку рост производства может иметь место в результате целого ряда иных причин.

Желательные, необходимые и достаточные условия. Еще одной причиной несогласованности целей выступает неразличение желательных, необходимых и достаточных условий.

Для того, чтобы задача/проблема была решена, следует выбирать/формулировать такие цели, достижение которых содействует решению проблемы/задачи, о которых можно сказать, что они *необходимы* для решения этой задачи или проблемы. В частности, если имеется проблема, требующая решения, то прежде всего следует выяснить ее причины, поскольку для решения проблемы *необходимо устранить ее причины*. И в качестве целей формулировать задачи по устранению причин. Казалось бы, трюизм. Однако при изучении практических кейсов было обнаружено, что в ряде ГП утверждены целевые показатели, которые не содействуют достижению стратегических целей (стратегических приоритетов) этих ГП. Или: до сих пор нерелевантная и совсем не необходимая цель инвестиционной привлекательности (в отношении иностранного капитала) остается значимой в головах многих российских политиков [10]. Иностраный капитал заботится о своих, а не о российских интересах. И наши интересы чаще всего не совпадают. Никто не будет решать наши проблемы за нас, кроме нас самих.

Свойство *достаточности* по-разному «работает» для *качественных и количественных* целей, и связано это с категорией *достижимости*. Так, многие *качественные* цели в абсолютных терминах в конечный период времени *в принципе недостижимы*. В конечный период времени корректно говорить о достаточных условиях при решении конкретных задач в рамках качественных целей, или о достижении конкретных количественных целей, аппроксимирующих данную качественную цель. При этом важно понимать, что такая *количественная аппроксимация не является достаточным условием достижения стратегической качественной цели*, это лишь первый (или очередной) шаг в решении качественной проблемы. Из этого не следует, что за достижение качественных целей не стоит браться. Напротив, достижение именно стратегических (обычно качественных) целей является истинной целью (государственного) управления. Из вышесказанного лишь следует, что достижения качественных целей невозможно добиться, опираясь на механистические подходы, широко используемые в современном российском ГУ.

При изучении конкретных ГП помимо необходимых и достаточных условий целеполагания, был выявлен еще один случай – *желательных* целей. Желательные цели не необходимы для решения проблемы, достижение желательных целей без принятия необходимых мер не может решить существующей проблемы. Но если все необходимые меры предпринимаются, и проблема в целом решается, то достижение таких дополнительных желательных целей улучшает качество решения проблемы. При изучении конкретных ГП в РФ было выявлено, что в ряде ГП в качестве целей ГП фигурируют желательные цели, а о необходимых даже не упоминается. Например, в ГП «Развитие образования» два показателя, относящиеся к среднему общему образованию – место РФ среди стран по качеству общего образования и доля педагогических работников общеобразовательных организаций, прошедших повышение квалификации. Оба этих показателя оторваны от реальной проблематики и описывают *желательное* состояние системы образования, а рекомендуемая мера (повышение квалификации) отнюдь *не достаточна* и даже *не необходима* для решения насущных проблем российского среднего образования (в частности, вследствие тотального дефицита и перегруженности учителей) и поэтому *не может повысить качество отечественного среднего образования*.

Заключение. Несмотря на то, что проблема несогласованности целей весьма настоятельна, требует решения и осознается как в науке, так и в практике ГУ (что нашло отражение в документах стратегического планирования), теоретические аспекты вопроса остаются практически не исследованными российскими учеными. Отмечается необходимость согласованности, соответствия целевых параметров друг другу, однако условия согласованности ранее не были сформулированы.

В результате проведенных изысканий было сформулировано пять условий согласованности целей, а именно – согласованность с точки зрения:

- качественных и количественных целей,
- причинно-следственных связей,
- необходимых условий,
- достаточных условий,
- желательных условий.

Вышеизложенные условия не фигурируют в качестве требований в документах стратегического планирования (или же используются отдельные термины без объяснений, что они означают, и не всегда корректно – как, например, термины необходимости и достаточности), и поэтому неудивительно, что они не «работают» на практике. В результате многие цели ГУ либо не достигаются (имеет место снижение результативности), либо достигаются при использовании большего количества ресурсов (снижение эффективности). Соблюдение вышеописанных условий согласованности целей в практике российского ГУ должно привести к повышению качества государственного управления.

Библиографические ссылки

1. Сравнительные оценки параметров целей государства и других субъектов управления российской экономикой / А. А. Блохин, Э. А. Адамян, А. Е. Китаев, И. И. Миронова // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. 2019. № 2. С. 3–25. EDN: CDIDPT.

2. *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. EDN: PAKPOZ.

3. *Братченко С. А.* Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 6. С. 78–108. DOI: 10.52180/2073-6487_2023_6_78_108. EDN: KDNKXU.

4. *Братченко С. А.* Несогласованность целей при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2024. № 1. С. 28–46. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_1_28_46.

5. *Братченко С. А.* Использование стратегий при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций. // *AlterEconomics*. 2024. № 3. С. 553–570. DOI: 10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.7. EDN: KTLYEO.

6. *Савкина Р. В.* Национальные проекты в системе мер по достижению целей эффективного развития экономики // *Инновации и инвестиции*. 2020. № 4. С. 287–293.

7. *Botti A., Monda A.* Goal Ambiguity in Public Organizations: A Systematic Literature Review. // *International Journal of Business and Management*. 2019. № 14(7). P. 137–148.

8. *Jung C. S.* Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government // *Administration & Society*. 2012. № 44(6). P. 675–701. <http://doi.org/10.1177/0095399711413730>.

9. *Chun Y. H., Rainey H. G.* Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005. № 15(4). P. 529–557.

10. *Братченко С. А.* Роль инвестиционной привлекательности в управлении экономикой // *Экономика и управление: проблемы, решения*. 2015. Т. 2, № 12. С. 68–71.