

УДК 338.24

DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029

## Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами)

**Братченко Светлана Анатольевна**

Кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник,  
Институт экономики Российской академии наук,  
117218 Российская Федерация, Москва, Нахимовский просп., 32;  
e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com

### Аннотация

В статье предпринята попытка выявить некоторые причины неудовлетворительного качества управления государственными программами и сформулировать рекомендации для его повышения. На основе анализа корпуса нормативных документов по управлению госпрограммами, а также изучения конкретного кейса (части программы «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», посвященной автомобилестроению), было показано, что недостижение целей государственных программ неслучайно, в значительной степени оно "заложено" в паспортах госпрограмм и обусловлено существующей методологией управления реализацией государственных программ, корпусом действующих нормативных документов. У исполнителя госпрограммы не возникает ни ответственности за достижение целей программы, ни заинтересованности в достижении данных целей. Показано, что пока критерием успешности при реализации госпрограмм будет оставаться результативность (достижение плановых значений индикаторов) без учета достижения реальных целей программы, эти цели достигаться не будут, а качество управления будет оставаться неудовлетворительным. Сформулированы рекомендации по повышению качества управления госпрограммами.

### Для цитирования в научных исследованиях

Братченко С.А. Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами) // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 10А. С. 247-260. DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029

### Ключевые слова

Качество государственного управления, результативность государственного управления, эффективность государственных программ, конкурентоспособность промышленности, автомобилестроение.

## Введение

Проблема качества государственного управления волнует российских политиков и экономистов далеко не первый год. Г. Греф обозначил неэффективность власти в качестве одного из основных вызовов для России еще в 2012 г. [Лысова, Аверченко, 2012]. Д.А. Медведев в бытность премьер-министром ставил вопрос повышения качества государственного управления (ГУ) на первое место среди всех направлений институциональной модернизации [Медведев, 2018, с. 12]. Президент в своем последнем Послании к Федеральному собранию увязывает решение социальных, экономических и технологических задач, стоящих перед страной, с повышением качества государственного управления [Путин, 2020, www]. Между тем, проблема остается актуальной, и в ноябре 2020 г. Премьер-министр М. Мишустин анонсировал оптимизацию системы государственного управления со словами "откладывать реформу больше нельзя" [Мишустин, 2020, www].

В этом контексте представляется чрезвычайно важным выявить причины недостаточного качества государственного управления, а также понять, что возможно сделать для повышения качества государственного управления на практике. Это весьма обширная "повестка дня", и ее вряд ли возможно исчерпывающе раскрыть в отдельной статье. В данном случае мы намерены сузить фокус исследования вышеуказанной проблемы, выбрав в виде объекта изучения две близких категории - результативности и качества управления, а предметом исследования - использование вышеозначенных категорий в практике государственного управления (на примере управления государственными программами).

С самого начала отметим, что государственная программа - сложный инструмент государственного управления, который по сути представляет собой сценарий, который должен реализоваться в условиях сложной среды с высокой степенью неопределенности и изменчивости [Братченко, 2016, с. 63-64], что зачастую предопределяет риски невыполнения или недостаточно полного выполнения программы. И наша задача в данном случае - отделить объективные факторы, снижающие качество управления государственными программами, от субъективных, "заложенных" авторами программы на стадии ее составления.

Ниже будет показано, что основным критерием успешности в практике управления государственными программами (ГП) (и, в действительности, в практике государственного управления в целом) выступает результативность. Выдвигаемая автором гипотеза заключается в том, что именно использование результативности в качестве критерия успешности управления - в том виде, в каком это имеет место быть - является одной из значимых причин низкого качества государственного управления в Российской Федерации.

### Критерии успешности<sup>1</sup> управления. Терминология

В практике управления используется несколько критериев успешности управления. Обычно это категории эффективности, результативности и - преимущественно в последние годы - качества управления. Содержание первых двух понятий закреплено в государственном стандарте (см. ГОСТ Р ИСО 9000-2015):

---

<sup>1</sup> Используется слово "успешность" как общая характеристика достижения цели управления, поскольку термины "эффективность", "результативность" и "качество управления" уже "заняты", соотношение их значений и является предметом настоящего обсуждения.

- *результативность* (effectiveness): Степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов.
- *эффективность* (efficiency): Соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами.

Однако, как в литературе, так и в нормативных документах эти категории далеко не всегда четко разделяются, бывает, что термин *эффективность* толкуется расширительно, означая в том числе и (наибольшую) степень достижения цели [Лопатников, 2003, www] и, таким образом, поглощая собой значение понятия *результативности*. Например, документы, регламентирующие управление государственными программами, оперируют термином *эффективность*, однако в действительности речь идет о *результативности*, то есть о степени достижения цели: "Обязательным условием оценки планируемой эффективности ГП является успешное (полное) выполнение запланированных на период ее реализации целевых индикаторов и показателей ГП, а также мероприятий в установленные сроки" [ПП №588, 16].

Еще в 1981 г. Д. Доран [Doran, 1981, 35-36] сформулировал требования к формулировке целей для успешного управления проектами. С его "легкой руки" всем известно, что цели должны быть SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound), то есть конкретными, измеримыми, достижимыми, уместными и привязанными ко времени. Аналогичные требования постулируются в ПП №786, ст. 17: "Цели ГП (комплексной программы), задачи ее структурных элементов должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени".

Это означает, что если в качестве критерия успешности управления используется результативность, система целей управления должна быть выражена в виде набора количественно определенных показателей (индикаторов). Это нашло отражение в ПрМЭР №582, п. 22: "Показатели (индикаторы) должны иметь запланированные по годам количественные значения". Например, одной из целей ГП "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ" (ПП №1710) является увеличение годового объема ввода жилья до 120 млн. кв. м к 2030 году.

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" [Прохоров, 2000, www] или же "ориентирующий экономический показатель, измеритель, позволяющий в определенной степени предвидеть, в каком направлении следует ожидать развития экономических процессов" [Райзберг, Лозовский, Стародубцева, 1999, www]. 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.

«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» [May, 2020, 19]. К тому же "эффективность государственного управления экономическим развитием социально-экономической системы должна определяться ... в рамках той или иной «системы координат». Проблема в том, что сама система координат, используемая для определения показателей эффективности использования активов государства, меняется в зависимости от решаемой задачи" [Грибанова, 2021, 112].

Тем не менее в практике управления регулярно возникает необходимость понять, была ли достигнута цель, для достижения которой было затрачено столько усилий и ресурсов. Особенно часто такой вопрос возникает при решении сложных социально-экономических проблем и задач государственного управления. В связи с этим в последние годы все чаще стала использоваться другая категория - *качество управления*. **Качество управления - это мера соответствия результатов управления цели управления** объектом. То есть результативность и качество управления - это отнюдь не эквивалентные категории (разница между результативностью и качеством управления более подробно рассматривается в [Братченко, 2020, 84-88]). **Качество управления показывает, была ли решена исходная проблема или нет, а результативность - это степень достижения целевых значений индикаторов** [Братченко, 2020, 84].

Поясним это на примере. Целью Федерального проекта "Ипотека", реализуемого в рамках ГП "Обеспечение доступным и комфортным жильём ..." (ПП №1710) является "обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, в том числе создание возможностей для приобретения (строительства) ими жилья с использованием ипотечного кредита, ставка по которому должна быть менее 8 процентов" - так сформулировано в паспорте ГП, хотя, строго говоря, целью является обеспечение доступным жильем семей со средним достатком, а создание возможностей для приобретения посредством снижения ставки по ипотечному кредитованию является средством достижения цели данного федерального проекта (далее - ФП). В качестве индикаторов исполнения данного ФП выступают 7 показателей:

- количество зарегистрированных договоров участия в долевом строительстве за год;
- объем строительства многоквартирных жилых домов, профинансированный за счет ипотечного кредитования;
- количество зарегистрированных договоров участия в долевом строительстве, по которыми предусмотрена обязанность участника долевого строительства внести денежные средства на счета эскроу;
- количество ипотечных жилищных кредитов (траншей) в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам - резидентам за год;
- объем выданных ипотечных жилищных кредитов (траншей) в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам - резидента за год;
- среднегодовая процентная ставка по ипотечным кредитам в рублях; объем ипотечных жилищных кредитов, предоставленных физическим лицам - резидентам под залог прав требований по договорам участия в долевом строительстве.

В данном примере результативность характеризует степень достижения запланированных значений показателей (количество зарегистрированных договоров и т. п.), а качество управления - степень достижения цели - насколько возрастет доступность и, как следствие, обеспеченность жильем семей со средним достатком в результате реализации программы. Как

было показано в [Братченко, 2021, с. 23], высокая результативность не всегда гарантирует высокое качество управления: при самой высокой результативности может наблюдаться низкое качество управления, целевые значения индикаторов могут быть достигнуты, а при этом проблема может оказаться нерешенной. Так, в случае рассматриваемого нами ФП "Ипотека": желаемое количество договоров участия в долевом строительстве может быть зарегистрировано, запланированное количество жилого фонда, возведенного за счет ипотечного кредитования, построено и т. п., но это не обязательно приведет к изначально ожидаемым сдвигам в обеспеченности жильем семей со средним достатком.

В качестве другого примера может быть приведен Сводный доклад о выполнении государственных программ за 2018 г. Согласно этому докладу, результативность усилий по созданию благоприятной конкурентной среды была оценена в 100%, а Создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в экономику РФ - в 98,1%. [Сводный доклад, 1241] Несмотря на чрезвычайно высокую результативность, зафиксированную в документе, очевидно, что не только в 2018 г., но и к настоящему моменту указанные проблемы остаются весьма актуальными. Более того, существенных сдвигов в их решении за последние годы не наблюдается. Иными словами, при высокой результативности качество управления при решении данных проблем должно быть охарактеризовано как низкое. [Братченко, 2021, 22]

Таким образом, использование результативности в качестве критерия успешности управления не может гарантированно обеспечить высокое качество управления. Далее на примере управления ГП попытаемся понять, каким образом и за счет чего на практике высокая результативность может приводить к невысокому качеству управления.

### **Критерии успешности управления, используемые в государственных программах**

Начнем наш анализ с методической составляющей и попытаемся понять, как, согласно действующим нормативным документам, должно управлять государственными программами и какие критерии успешности фактически используются при управлении госпрограммами.

#### **Целевые категории государственных программ**

Данные документы оперируют следующими целевыми категориями ГП: **цели, задачи, целевые показатели (индикаторы), мероприятия и контрольные события** государственных программ (ПП №588, ст. 7). При этом сами "ГП разрабатываются для достижения **приоритетов и целей социально-экономического развития** и обеспечения национальной безопасности РФ, определенных в стратегии социально-экономического развития РФ, отраслевых документах стратегического планирования РФ, стратегии пространственного развития РФ и основных направлениях деятельности Правительства РФ на соответствующий период, исходя из положений федеральных законов, решений Президента РФ и Правительства РФ" (ПП №588, ст. 7).

Паспорт ГП обязательно должен включать "прогноз **ожидаемых результатов** ГП, характеризующих **целевое состояние** (изменение состояния) уровня и качества жизни населения, социальной сферы, экономики, общественной безопасности, государственных институтов, степени реализации других общественно значимых интересов и потребностей в соответствующей сфере" (ПП №588, ст. 9 "в"), а также "планируемые макроэкономические **показатели** по итогам реализации ГП" (ПП №588, ст. 9 "б").

Поскольку цели и задачи программы носят качественный характер, для реального

представления о ходе и результатах реализации ГП используются **индикаторы**. Связь целей, задач и индикаторов ГП отражена в ПП №588, п. 11: "Целевые индикаторы и показатели ГП должны количественно характеризовать ход ее реализации, решение основных задач и достижение целей ГП" и "непосредственно зависеть от решения основных задач и реализации ГП". "Используемая система показателей (индикаторов) государственной программы (подпрограммы) должна позволять очевидным образом оценивать прогресс в достижении всех целей и решении всех задач государственной программы (подпрограммы). ... Предлагаемый показатель (индикатор) должен являться количественной характеристикой результата достижения цели (решения задачи) ГП. ... Система показателей (индикаторов) должна обеспечивать возможность проверки и подтверждения достижения целей и решения задач, поставленных в ГП." (ПрМЭР №582, пп. 22, 23).

"Задачи подпрограммы должны решаться посредством реализации основных **мероприятий** (ПрМЭР №582, п. 18). "Мероприятие должно быть увязано с показателями (индикаторами) государственной программы" (ПрМЭР №582, п. 20).

При формировании набора основных мероприятий ... учитывается возможность выделения **контрольных событий** ГП в рамках их реализации, позволяющих оценить промежуточные или окончательные результаты выполнения основных мероприятий и ведомственных целевых программ. (ПрМЭР №582, п. 18).

#### **Принцип необходимости и достаточности**

Принцип необходимости и достаточности - ключевой принцип формирования государственных программ, он применяется при формировании как набора индикаторов, так при составлении списка мероприятий и контрольных событий.

"Количество показателей (индикаторов) формируется исходя из принципов **необходимости и достаточности** для достижения целей и решения задач ГП" (ПрМЭР №582, пп. 22).

Набор основных мероприятий и ведомственных целевых программ подпрограммы должен быть **необходимым и достаточным** для достижения целей и решения задач подпрограммы" (ПрМЭР №582, пп. 17, 18).

Вместе с планом реализации ГП должно представляться краткое обоснование **необходимости и достаточности** набора контрольных событий программы для достижения ожидаемого результата соответствующего основного мероприятия, ведомственной целевой программы, мероприятия федеральной целевой программы ГП (ПрМЭР №582, п. 31), а также детальный план-график, содержащий полный перечень мероприятий и контрольных событий программы, **необходимых и достаточных** для достижения целей и показателей (индикаторов) ГП и ее подпрограмм (ПрМЭР №582, п. 32).

Объектом мониторинга является наступление контрольных событий государственной программы в установленные и ожидаемые сроки, сведения о кассовом исполнении и объемах заключенных государственных контрактов по ГП на отчетную дату, а также ход реализации мероприятий детального плана-графика реализации ГП и причины невыполнения сроков мероприятий и контрольных событий, объемов финансирования мероприятий (ПрМЭР №582, п. 69). Вышесказанное означает, что утвержденный набор мероприятий и контрольных событий таков, что согласно принципу необходимости и достаточности наступление контрольных событий должно "автоматически" обеспечивать достижение целей программы.

**Содержание категории "эффективность" при управлении государственными программами**

Категория "эффективность" используется в двух аспектах - *a priori*, как **планируемая**

**эффективность, и *a posteriori*, как эффективность реализации программы.**

"Оценка планируемой эффективности ГП проводится ... на этапе ее разработки и осуществляется в целях оценки планируемого вклада результатов ГП в социально-экономическое развитие и обеспечение национальной безопасности РФ" (ПП №582, ст. 15). "В качестве основных критериев **планируемой эффективности** реализации ГП применяются:

а) критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада ГП в экономическое развитие РФ в целом, оценку влияния ожидаемых результатов ГП на различные сферы экономики РФ. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации ГП, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики РФ;

б) критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации ГП в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке." (ПП №582, ст. 16).

Согласно ПП №903, п. 18 **эффективность реализации ГП** оценивается как взвешенная сумма пяти переменных:

$$E=0.7 \cdot x_1+0.1 \cdot x_2+0.1 \cdot x_3+0.05 \cdot x_4+0.05 \cdot x_5$$

где:  $x_1$  - оценка достижения плановых значений показателей (индикаторов) ГП;

$x_2$  - оценка достижения плановых значений показателей (индикаторов) подпрограммы или федеральных целевых программ;

$x_3$  - оценка эффективности реализации основных мероприятий ГП в отчетном году;

$x_4$  - оценка кассового исполнения ГП в отчетном году;

$x_5$  - оценка эффективности деятельности ответственного исполнителя ГП в отчетном году.

Из этой формулы непосредственно вытекают следующие выводы:

1. При том, что в нормативных документах успешное выполнение программы называется эффективностью, строго говоря, данный критерий является критерием результативности, поскольку речь идет о достижении значений индикаторов.

2. Самым важным (с разницей в 7 и 14 раз соответственно) по отношению к остальным параметрам ГП является достижение плановых значений индикаторов.

3. Поскольку предметом мониторинга являются мероприятия и контрольные события, а ключевым критерием является достижение плановых значений индикаторов, значит, составители ГП будут вынуждены таким образом формировать список мероприятий и контрольных событий, чтобы они (мероприятия и контрольные события) действительно по возможности оказывались необходимыми и достаточными по отношению к индикаторам: составители оказываются в этом заинтересованы.

4. Этого совсем нельзя сказать в отношении целей ГП. Цели, будучи сформулированы в паспорте ГП, далее нигде не фигурируют - ни в процессе мониторинга выполнения ГП, ни в процедуре оценки эффективности ее реализации. Из этого следует, что у составителя (исполнителя) не возникает ни ответственности за достижение целей ГП, ни заинтересованности в достижении данных целей. А из этого следует, что принцип необходимости и достаточности в отношении целей ГП может не действовать: если по итогам реализации ГП цель не будет достигнута, а плановые значения индикаторов будут достигнуты, выполнение государственной программы будет признано эффективным.

5. Из методики оценки эффективности также непосредственно вытекает, что набор индикаторов совершенно необязательно будет обеспечивать достижение целей ГП (оценка эффективности выполнения программы от этого не зависит), согласно методике, может быть выбран достаточно произвольный набор индикаторов, главное, чтоб он был утвержден вышестоящей инстанцией. Поэтому забота составителя ГП - предложить набор показателей, которые будет нетрудно выполнить, чтобы потом получить высокую оценку эффективности реализации программы.

### **Анализ практического кейса (на примере ГП "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности")**

В данном пункте наша задача - проанализировать реальный кейс сквозь призму сформулированных в предыдущем пункте выводов, выявить, что же происходит на практике. В силу ограниченного объема статьи непосредственным объектом нашего текущего анализа будет выступать первая часть ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (ПП №328), посвященная автомобилестроению. В данном случае нас интересует только анализ фактических результатов выполнения программы: в какой мере они соответствуют критериям результативности и качества управления.

В пояснительной записке к госпрограмме (ПП №328) говорится, что "Стратегической целью Программы является создание в РФ конкурентоспособной, устойчивой, структурно сбалансированной промышленности. ...В результате реализации Программы в гражданских отраслях промышленности ведущую роль станут играть предприятия, конкурентоспособные на российском и мировом рынках, оснащенные современными производственными технологиями. ... Существенным образом сократится зависимость экономики РФ от импорта критически важных для устойчивого развития продуктов, оборудования и технологий, а также будет обеспечено выполнение планов по импортозамещению в отраслях промышленности". В частности, приоритеты ГП должны обеспечивать «Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности..., высокопроизводительных экспортоориентированных секторов, развивающихся на основе современных технологий, ... увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации... Вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира ». «Меры, направленные на решение задач Программы, призваны сделать продукцию российских промышленных предприятий конкурентоспособной и востребованной на российском рынке и обеспечить расширение присутствия на мировых рынках» (ПП №328).

В Подпрограмме 1, посвященной повышению конкурентоспособности транспортного машиностроения, к автомобилестроению относится единственный индикатор – индекс производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году. "Очевидно, что увеличение количества произведенных автомобилей на территории РФ совершенно не означает, что российское автомобилестроение станет при этом более высокотехнологичным и конкурентоспособным на внутреннем и внешних рынках, а также возрастет степень его локализации на территории РФ. Повышение конкурентоспособности действительно обычно ассоциируется с увеличением продаж, однако обратное утверждение не верно: 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 (в точном смысле этого понятия), а в данной ГП говорится о развитии более высокотехнологичного производства и производстве автомобилей мирового класса, как о конкурентоспособных на мировом рынке. Таким образом, достижение запланированного значения индикатора весьма слабо связано с достижением намеченных целей" [Братченко, 2021, 101-102].

Анализ государственной программы, подробно изложенный в работе [Братченко, 2021, 101-105] показал, что шесть из семи мер, предусмотренных программой (и 99,8% выделяемых средств), по сути, являются стимулированием продаж (уже производимых моделей и марок автомобилей). Стимулирование продаж никак не связано с технологическими инновациями, с переходом к высокотехнологичному производству, передовым конструкторским разработкам, с выпуском качественно лучших товаров, то есть с повышением конкурентоспособности. ГП de facto не нацелена на решение стратегических задач развития отечественного автопрома. О необходимости воссоздания отечественной легкой автомобильной промышленности в ГП даже не упоминается.

С другой стороны, стимулирование продаж очевидно положительно сказывается на значении основного индикатора подпрограммы (индекса производства к предыдущему году).

В результате фактическое значение индикатора составило 102,6% вместо запланированного значения 102,7%. То есть предпринятые меры по стимулированию продаж "сработали", хотя и немного "недотянули" до целевого значения. Исполнитель в "Сводном докладе" поясняет, что это произошло в силу воздействия внешних факторов макроэкономического характера [Сводный доклад, с. 76]. Цели ГП оказались не достигнуты<sup>2</sup>, однако это никого не смущает, эффективность выполнения ГП оценивается как 97,2% [Сводный доклад, 721].

## Выводы

Таким образом, анализ реализации первой части ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (ПП № 328), посвященной автомобилестроению, полностью подтвердил предварительные выводы, сформулированные в третьей части настоящей статьи, а именно:

1. Согласно действующей методике оценки эффективности выполнения государственных программ критерий эффективности оперирует индикаторами, то есть **методика оценивает не эффективность, а результативность реализации ГП.**

2. Из формулы оценки эффективности следует, что **действительной целью исполнителя ГП является достижение плановых значений индикаторов** (в нашем случае - индекса производства автомобилей, прицепов и полуприцепов по отношению к предыдущему году).

3. Цели программы, будучи сформулированы в паспорте ГП, далее нигде не фигурируют - ни в процессе мониторинга выполнения программы, ни в процедуре оценки эффективности ее реализации, поэтому совершенно закономерно, что **у составителя (исполнителя) ГП не**

---

<sup>2</sup> После приобретения контрольного пакета акций АО "АВТОВАЗ" компанией Renault Group в 2014 г. российская легковая автомобильная промышленность производит порядка 4% от общего выпуска легковых автомобилей (марок УАЗ, Патриот, Хантер и Аурус), остальные легковые автомобили, производимые или собираемые на территории РФ - иностранных брендов.

**возникает ни ответственности за достижение целей программы, ни заинтересованности в достижении данных целей:** если по итогам реализации ГП цель программы (в нашем случае: повышение конкурентоспособности российского автомобилестроения) не будет достигнута, а плановые значения индикаторов будут достигнуты, деятельность исполнителя (выполнение ГП) будет признана эффективной.

4. Из методики оценки эффективности также непосредственно вытекает, что утвержденный **набор индикаторов совершенно необязательно будет обеспечивать достижение целей программы** (оценка эффективности выполнения ГП от этого не зависит), согласно методике, может быть выбран достаточно произвольный набор индикаторов, главное, чтоб он был утвержден вышестоящей инстанцией. Поэтому забота составителя - предложить набор показателей, которые будет нетрудно выполнить, чтобы потом получить высокую оценку эффективности реализации ГП. Это доказывает приведенный выше пример ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (ПП №328), в которой для повышения конкурентоспособности предлагалось (и предлагается) увеличить объем производства, а в качестве мер для достижения значений индикаторов используется стимулирование продаж. (О необходимости воссоздания отечественной легковой автомобильной промышленности в данной ГП даже не упоминается.) Очевидно, что такие меры не могли привести и не привели к повышению конкурентоспособности российского автомобилестроения.

5. Таким образом, **недостижение целей государственных программ неслучайно**, в значительной степени оно **"заложено" в паспортах госпрограмм и обусловлено** существующей нормативной конструкцией управления реализацией государственных программ, **корпусом действующих нормативных документов**, таких, как ПП №588, ПП №903, ПП №786, ПРМЭР №582. **До тех пор, пока критерием успешности при реализации госпрограмм будет оставаться результативность (достижение плановых значений индикаторов) без учета достижения реальных целей программы, эти цели достигаться не будут, а качество управления будет оставаться низким.**

6. Тем самым подтверждается гипотеза, сформулированная нами в начале исследования - действительно, именно **использование результативности в качестве критерия успешности управления ГП** - в том виде, в каком это имеет место быть - **является одной из значимых причин низкого качества управления госпрограммами в Российской Федерации.**

7. Рекомендации. Объем статьи не позволяет изложить развернутые рекомендации, автор надеется сделать это в одной из своих следующих работ. Если говорить кратко, то самыми существенными представляются два момента:

- в настоящее время управление ГП фактически не происходит, согласно нормативным документам ПП №588, ПП №903, ПП №786, ПРМЭР №582 оно заменено мониторингом (это тема для отдельной работы);
- **критерием эффективности<sup>3</sup> реализации ГП должно выступать не достижение запланированных значений индикаторов (то есть результативность), а достижение поставленных целей или решение поставленных задач (то есть качество управления).** В нашем случае - реальное развитие российской автомобильной

---

<sup>3</sup> В данном случае мы также используем привычный термин "эффективность", хотя, как отмечалось выше, ключевым моментом при управлении ГП является отнюдь не эффективность.

промышленности и повышение ее конкурентоспособности. Поскольку государственные цели социально-экономического развития обычно носят качественный характер и должны учитывать множество разнообразных аспектов и последствий, для оценки прогресса в достижении целей рекомендуется использование профессиональной независимой экспертизы. Важным моментом представляется организация экспертизы таким образом, чтобы эксперты несли некоторую ответственность за подписанное заключение и не были заинтересованы в том, чтобы просто "подмахнуть" положительное заключение.

В настоящее время реализуется 46 государственных программ. На их реализацию в 2021 г. правительство намерено направить более 14 трлн руб. (ФЗ №385), что, по предварительным расчетам, составит порядка 66% расходной части Федерального бюджета. Как было показано выше, эти огромные средства, весьма значимые для страны, расходуются не совсем эффективно. Важно как можно скорее начать ревизию института управления государственными программами, чтобы государственные средства начали более эффективно работать, а государственные задачи и проблемы - действительно решаться.

### Библиография

1. Братченко С.А. "Сценарный менеджмент": связь стратегии и тактики // Управленческие науки. 2016. №4. С. 62-67.
2. Братченко С.А. Качество государственного управления: содержание понятия // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 6. С. 80-94.
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. ГОСТ Р ИСО 9000-2015 «Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь». – Available at: <https://docs.cntd.ru/document/1200124393>. (дата обращения: 22.05.2020)
5. Грибанова О.М. Государственное управление в контексте национальных целей развития страны // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2021. № 4. С. 109-119.
6. Лопатников Л.И. Экономико-математический словарь. Словарь современной экономической науки. - М.: Дело. 2003. 520 с. – Available at: <https://lopatnikov.pro/slovar/ei/effektivnost/> (дата обращения: 05.09.2021)
7. Лысова Т., Оверченко М. Главные проблемы России – коррупция и неэффективность власти // Ведомости. 27.01.2012.
8. Мау В.А. Экономика и политика 2019-2020 гг.: глобальные вызовы и национальные ответы// Вопросы экономики. 2020. № 3. С. 5–27.
9. Медведев Д.А. Россия-2024: стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.
10. Мишустин анонсировал старт реформы системы госуправления с 1 января / Дата публикации: 16.11.2020. – Available at : <https://www.interfax.ru/russia/737259> (дата обращения: 20.09.2021)
11. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" от 2 августа 2010 г. № 588.
12. Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил формирования сводного годового доклада о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации, внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации" от 17 июля 2019 г. № 903 (ред. от 14.05.2021).
13. Постановление Правительства РФ "О системе управления государственными программами Российской Федерации" (вместе с "Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации") от 26.05.2021 № 786.
14. Постановление Правительства РФ "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности" от 15.04.2014 № 328 (ред. от 31.03.2021).
15. Постановление Правительства РФ "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации" от 30.12.2017 № 1710 (ред. от 22.09.2021).
16. Приказ Министерства экономического развития "Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации" от 16 сентября 2016 г. № 582.

17. Прохоров А.М., ред. Большой энциклопедический словарь. - М.: Большая российская энциклопедия. 2000. 1456 с. – Available at: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc3p/> (дата обращения: 05.09.2021)
18. Путин В.В. Послание к Федеральному собранию. / Дата публикации: 15.01.2020. - Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>. (дата обращения: 14.09.2021)
19. Райзберг Б.А., Лазовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. М.: Инфра-М. 1999. 479 с. – Available at: [https://dic.academic.ru/contents.nsf/econ\\_dict/](https://dic.academic.ru/contents.nsf/econ_dict/) (дата обращения: 05.09.2021)
20. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2018 года. – Available at: [https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter\\_report\\_to\\_government](https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government). (дата обращения: 28.08.2020)
21. Федеральный закон "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов" от 8 декабря 2020 г. № 385-ФЗ. Принят Государственной Думой 26 ноября 2020 г.
22. Doran G. T. There's a S.M.A.R.T. way to write management goals and objectives // Management Review. 1981. Vol. 70. №11. Pp. 35-36.

## **Quality and effectiveness in state governance practice (Examples of state programme management)**

**Svetlana A. Bratchenko**

PhD in Economics, Senior Researcher,  
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,  
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: [svetlana.bratchenko@gmail.com](mailto:svetlana.bratchenko@gmail.com)

### **Abstract**

The article attempts to identify some of the reasons for the poor management of state programmes and to formulate recommendations for its improvement. Analysis of the corpus of regulatory documents on the management of state programs and the study of a specific case (part of the program «Industrial development and competitiveness», dedicated to the automotive industry) showed that the failure to achieve the aims of state programmes was no accident, it is usually "embedded" in the passports of state programmes. This takes place due to the existing methodology for managing the implementation of state programmes and to the corpus of existing regulatory documents. The executor of the state programme has neither the responsibility for achieving the objectives of the programme nor the interest in achieving those aims. It has been shown that, while the success criteria for the implementation of state programmes remain performance (achievement of the planned indicators) without taking into account the achievement of the real aims of the programme, those aims will not be achieved and the quality of management will remain unsatisfactory. Recommendations to improve the quality of management of state programmes are formulated.

### **For citation**

Bratchenko S.A. (2021) Kachestvo upravleniya i rezul'tativnost' v praktike gosudarstvennogo upravleniya (na primere upravleniya gosudarstvennymi programmami) [Quality and effectiveness in state governance practice (Examples of state programme management)]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (10A), pp. 247-260. DOI: 10.34670/AR.2021.15.53.029

## Keywords

Quality of state governance, effectiveness of state governance, efficiency of state programmes, competitiveness of industry, automotive industry.

## References

1. Bratchenko S.A. (2016) "Scenarnyj menedzhment": svyaz' strategii i taktiki ["Scenario management": the relationship between strategy and tactics]// Upravlencheskie nauki. [Management Sciences] №4. Pp. 62-67.
2. Bratchenko S.A. (2020) *Kachestvo gosudarstvennogo upravlenija: sodержanie ponjatija* [Quality of state governance: the content of the concept] // Vestnik Instituta jekonomiki Rossijskoj akademii nauk. [Journal of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences] № 6. Pp. 80-94.
3. Bratchenko S.A. (2021) *K voprosu ob upravlenii gosudarstvennymi programmami (na primere gosudarstvennoj programmy "Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti")* [On the management of public programmes (for example, the State programme "Industrial Development and Competitiveness")] // Vestnik Instituta jekonomiki Rossijskoj akademii nauk. [Journal of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences] № 3. Pp. 88-108.
4. Doran G. T. (1981) *There's a S.M.A.R.T. way to write management goals and objectives* // Management Review. Vol. 70. №11. Pp. 35-36.
5. *Federal'nyj zakon "O federal'nom bjudzhetе na 2021 god i na planovyj period 2022 i 2023 godov" ot 8 dekabrja 2020 g. № 385-FZ. Prinjat Gosudarstvennoj Dumoj 26 nojabrja 2020 g.* [Federal Law "On the Federal Budget for 2021 and the Planned Period of 2022 and 2023" dated 8 December 2020. No 385-FZ. Adopted by the State Duma on 26 November 2020.]
6. *GOST R ISO 9000-2015 «Sistemy menedzhmenta kachestva. Osnovnye položenija i slovar'».* [GOST R ISO 9000-2015 «Quality Management Systems»]. – Available at: <https://docs.cntd.ru/document/1200124393>. (Accessed: 22.05.2020)
7. Griбанова O.M. (2021) *Gosudarstvennoe upravlenie v kontekste nacional'nyh celej razvitija strany* [State governance in the context of the country's national development goals] // Vestnik Instituta jekonomiki Rossijskoj akademii nauk. [Journal of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences] № 4. Pp. 109-119.
8. Lopatnikov L.I. (2003) *Jekonomiko-matematičeskij slovar'*. Slovar' sovremennoj jekonomičeskoj nauki. [Economic and Mathematical Dictionary. Dictionary of Modern Economic Science]- M.: Delo Publ. 520 p. – Available at: <https://lopatnikov.pro/slovar/ei/effektivnost/> (Accessed: 05.09.2021)
9. Lysova T., Overchenko M. (2012) *Glavnye problemy Rossii – korrupcija i nejeffektivnost' vlasti* [Russia's main problems are corruption and inefficiency of power] // Vedomosti. 27.01.2012.
10. Mau V.A. (2020) *Jekonomika i politika 2019-2020 gg.: global'nye vyzovy i nacional'nye otvety* [Economics and Politics 2019-2020: Global Challenges and National Responses] // Voprosy jekonomiki.[Economic Issues] № 3. Pp. 5–27.
11. Medvedev D.A. (2018) *Rossija-2024: strategija social'no-jekonomičeskogo razvitija* [Russia 2024: socio-economic development strategy] // Voprosy jekonomiki.[Economic Issues] № 10. S. 5–28.
12. *Mishustin anonsiroval start reformy sistemy gosupravlenija s 1 janvarja* [Mishustin announced the start of public administration reform on 1 January] (2021) – Available at : <https://www.interfax.ru/russia/737259> (Accessed: 20.09.2021)
13. *Postanovlenie Pravitel'stva RF "Ob utverzhenii Porjadka razrabotki, realizacii i ocenki jeffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii" ot 2 avgusta 2010 g. № 588.* [Resolution of the Government of the Russian Federation "On approval of the Procedure for the Development, Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programmes of the Russian Federation" dated 2 August 2010. No 588.]
14. *Postanovlenie Pravitel'stva RF "Ob utverzhenii Pravil formirovanija svodnogo godovogo doklada o hode realizacii i ocenke jeffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii, vnesenii izmenenij v nekotorye akty Pravitel'stva Rossijskoj Federacii" ot 17 ijulja 2019 g. № 903 (red. ot 14.05.2021).* [Resolution of the Government of the Russian Federation "On approval of the Rules for the Preparation of a Consolidated Annual Report on the Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programmes of the Russian Federation, Amendment of certain acts of the Government of the Russian Federation and recognition of the invalidity of certain provisions of certain acts of the Government of the Russian Federation" dated 17 July 2019. No 903 (Rev. 14.05.2021).]
15. *Postanovlenie Pravitel'stva RF "O sisteme upravlenija gosudarstvennymi programmami Rossijskoj Federacii" (vmeste s "Položeniem o sisteme upravlenija gosudarstvennymi programmami Rossijskoj Federacii)" ot 26.05.2021 № 786.* [Resolution of the Government of the Russian Federation "On the system of management of State programmes of the Russian Federation" (together with "Regulation on the system of management of State programmes of the Russian Federation)" dated 26.05.2021. No 786.]
16. *Postanovlenie Pravitel'stva RF "Ob utverzhenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "Razvitie promyshlennosti i povyshenie ee konkurentosposobnosti" ot 15.04.2014 № 328 (red. ot 31.03.2021).* [Resolution of the

- Government of the Russian Federation "On approval of the State Programme of the Russian Federation "Development of industry and improvement of its competitiveness" dated 15 April 2014 No 328 (Rev. 31 03.2021).]
17. *Postanovlenie Pravitel'stva RF "Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy Rossijskoj Federacii "Obespechenie dostupnym i komfortnym zhil'em i kommunal'nymi uslugami grazhdan Rossijskoj Federacii" ot 30.12.2017 № 1710 (red. ot 22.09.2021).* [Resolution of the Government of the Russian Federation "On approval of the State Programme of the Russian Federation "Provision of accessible and comfortable housing and communal services to citizens of the Russian Federation" dated 30.12.2017 No 1710 (Rev. 22.09.2021)]
  18. *Prikaz Ministerstva jekonomicheskogo razvitiija "Ob utverzhdenii Metodicheskikh ukazanij po razrabotke i realizacii gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii" ot 16 sentjabrja 2016 g. № 582.* [Order of the Ministry of Economic Development "On approval of the Methodological Guidelines for the Development and Implementation of State Programmes of the Russian Federation" dated 16 September 2016. No 582.]
  19. Prohorov A.M., red. (2000) *Bol'shoj jenciklopedicheskij slovar'*. [Great Encyclopedic Dictionary.] - M.: Bol'shaja rossijskaja jenciklopedija. [Great Russian encyclopedia.] 1456 p. – Available at: <https://dic.academic.ru/contents.nsf/enc3p/> (Accessed: 05.09.2021)
  20. Putin V.V. (2020) *Poslanie k Federal'nomu sobraniju.* [A message to the Federal Assembly.] - Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>. (Accessed: 14.09.2021)
  21. Rajzberg B.A., Lazovskij L.Sh., Starodubceva E.B. (1999) *Sovremennyj jekonomicheskij slovar'*. [Modern Economic Dictionary.] M.: Infra-M Publ. 1999. 479 p. – Available at: [https://dic.academic.ru/contents.nsf/econ\\_dict/](https://dic.academic.ru/contents.nsf/econ_dict/) (Accessed: 05.09.2021)
  22. *Svodnyj godovoj doklad o hode realizacii i ocnke jeffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii po itogam 2018 goda.* [Consolidated annual report on the implementation and evaluation of the effectiveness of the State programmes of the Russian Federation in accordance with the results of 2018.] – Available at: [https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter\\_report\\_to\\_government](https://programs.gov.ru/Portal/analytics/quarter_report_to_government). (Accessed: 28.08.2020)