

ВОПРОСЫ УПРАВЛЕНИЯ

А. А. Блохин¹,
ИНП РАН (Москва, Россия)

Э. А. Адамян²,
МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия)

А. Е. Китаев³,
МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия)

И. И. Миронова⁴,
МГУ имени М. В. Ломоносова (Москва, Россия)

СРАВНИТЕЛЬНЫЕ ОЦЕНКИ ПАРАМЕТРОВ ЦЕЛЕЙ ГОСУДАРСТВА И ДРУГИХ СУБЪЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Статья посвящена ключевым особенностям постановки декларируемых целей экономическими агентами в российской экономике. Цель работы заключалась в разработке подхода к построению сравнительных оценок публичных целей четырех групп субъектов — федеральных органов исполнительной власти, региональных администраций, институтов развития и крупнейших отечественных компаний. Составленные авторами критерии качества целеполагания и варианты их значений легли в основу методики многокритериального анализа целей, с помощью которой было выявлено, что цели государственных программ в большей степени, нежели цели бизнеса, ориентированы на модернизационное долгосрочное развитие объекта управления, однако хуже поддаются измерению. Также в госпрограммах федерального уровня было выявлено систематическое расхождение целей, задач, целевых показателей и ожидаемых результатов. Указанные результаты обозначили отсутствие системного подхода к целеполаганию в России и продемонстрировали атрофированность данного процесса на всех уровнях управления. Полученные результаты могут быть применены при совершенствовании процедур разработки корпоративных и государственных стратегических документов.

Ключевые слова: целеполагание, постановка целей, стратегическое планирование, государственная программа, программно-целевое планирование.

¹ Блохин Андрей Алексеевич, д.э.н., главный научный сотрудник; e-mail: andrleks@rambler.ru

² Адамян Эдуард Артемович, бакалавр экономики; e-mail: eduard.adamyan.a@gmail.com

³ Китаев Арсений Евгеньевич, магистр экономики, младший научный сотрудник экономического факультета; e-mail: eduard.adamyan.a@gmail.com

⁴ Миронова Ирина Игоревна, магистр экономики, младший научный сотрудник экономического факультета; e-mail: mironova-ii@ya.ru

Цитировать статью: Блохин А. А., Адамян Э. А., Кутаев А. Е., Миронова И. И. Сравнительные оценки параметров целей государства и других субъектов управления российской экономикой // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. — 2019. — № 2. — С. 3–25.

COMPARATIVE ASSESSMENT OF PUBLIC MANAGEMENT OBJECTIVES IN RUSSIA'S ECONOMY

The paper deals with the key features of declared goals' setting by economic agents in Russia. It is aimed at designation an approach to making a comparative assessment of public objectives of federal executive authorities, regional administrations, development institutions and major domestic companies. The authors established a set and values of goal-setting's quality criteria for multicriteria goal analysis. It was identified that federal government's objectives are more modernization- and long-term-oriented but less measurable than corporate ones. It is also found out that the federal state programs demonstrate logical inconsistency between goals, key performance indicators and expected outcomes. The results suggest that an approach to goal-setting in Russia is non-system-based and nonfunctional at all levels of management. These findings will be of interest to experts and scholars for improving corporate and government strategic documents' creation.

Key words: goal setting, targeting, strategic planning, state program, goal-oriented planning.

To cite this document: Blokhin A. A., Adamyan E. A., Kitaev A. E., Mironova I. I. (2019) Comparative Assessment of Public Management Objectives in Russia's Economy. Moscow University Economis Bulletin, (2), 3–25.

Введение

Интерес к стратегическому планированию и целеполаганию в управлении общественными финансами, региональной политике, развитии отраслей и сфер деятельности в новейшей истории России появился примерно в начале 2000-х гг., когда макроэкономический спад сменился на подъем, дефицит бюджета на его профицит, горизонт государственных решений расширился до среднесрочного, а впоследствии и долгосрочного уровня. Крупнейшие российские компании к этому времени тоже начали осваивать инструментарий стратегического планирования в связи с выходом на зарубежные рынки, необходимостью подготовки проспектов эмиссии, других документов, привычных для сопоставимого с ними зарубежного бизнеса.

На тот момент такой опыт у бизнеса и государства практически отсутствовал, методы и подходы пришлось выстраивать «на ходу», апеллируя в основном к зарубежным образцам, количественные показатели и способы их мониторинга были плохо приспособлены к подобной дея-

тельности (о проблемах и уроках становления целевого планирования в сфере управления общественными финансами см., например, [Ulrike et al., 2008; Блохин, 2011; OECD, 2014]). В результате хаотичного и не всегда последовательного творчества в данной сфере к настоящему времени сложилась довольно пестрая картина процедур установления целей и соответствующих им задач и мероприятий в различных документах как в сфере частного бизнеса, так и в государственных органах власти. Несмотря на активное заимствование друг у друга лучших практик разработки целей, использование одних и тех же экспертных команд разработчиков стратегических документов, качество и проработанность целей у различных субъектов экономики заметно отличаются друг от друга. Скорее всего это вызвано не только недостатком компетенций в разработке образа будущего и выборе наилучших траекторий развития, но и спецификой задач, ради которых эти цели декларируются, — они нужны в большей мере для публичной риторики, выстраивания отношений с референтными группами и группами специальных интересов (лобби). Реальные цели могут отличаться от публичных и остаются в стороне от научной дискуссии.

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.

Реконструкция и оценка фактических целей, равно как и вопрос определения их соответствия декларируемым целям, — сложная задача, формирующая целое предметное поле для научной дискуссии. Даже разбор декларируемых целей — лишь шаг на пути к такой оценке, поскольку сам факт внешней экспертизы декларируемых целей создает дополнительные инструменты подотчетности и контроля руководителей соответствующих уровней и сфер деятельности.

В связи с этим цель настоящей работы — предложить подход к построению сравнительных оценок публичных целей четырех групп субъектов — федеральных органов исполнительной власти, региональных администраций, институтов развития и крупнейших отечественных компаний.

Достижение такой цели требовало решения следующих задач:

- 1) определить характеристики целей, по которым проводится сравнение;
- 2) установить критерии и шкалы для оценок характеристик целей, одинаково понимаемые для сравниваемых целей;
- 3) построить репрезентативные выборки компаний, государственных органов, организаций, стратегические документы которых сравниваются;
- 4) сформулировать и проверить гипотезы в отношении результатов сравнения целей.

Статья имеет следующую структуру. Вторая часть посвящена проблемным вопросам целеполагания, освещаемым в научной литературе. В третьей части представлены основные элементы авторской методики определения качества целей. Четвертая часть связана с особенностями формирования выборки для проверки авторских гипотез. В пятой части работы отражены результаты апробации методики для проверки гипотез, по итогам которых в шестой части приведен комплекс рекомендаций по совершенствованию официальной системы целеполагания в России.

Теоретические аспекты определения целей

В литературе нет единого мнения по поводу того, как должен проходить процесс целеполагания. Ведутся споры о методиках постановки целей, а также результативности самого процесса. Подобные обсуждения идут как минимум в двух направлениях: в сфере развития общественных финансов и в теории менеджмента.

Ключевые концепции применения программно-целевых методов и методов управления по результатам в развитии общественных финансов в российской практике в последние полтора десятилетия опираются на идеи бюджетирования, ориентированного на результат, и определения конечных общественно значимых результатов. При этом качество самих формулировок целей и их целевых показателей часто подвергается критике. В значительной мере это определяется слабостью их внешней экспертизы. Издержки низкого качества целей и ошибок целеполагания не оцениваются, хотя могут быть велики [Блохин, 2015].

Одним из направлений литературы по проблемам целеполагания является вопрос движущей силы формирования тех или иных целей. Традиционными подходами в данном направлении являются ресурсный метод и метод заинтересованных сторон (стейкхолдеров). Согласно ресурсному подходу, фирма обладает набором ресурсов, которые она использует для достижения поставленной цели. Недостаток этой концепции в том, что она не объясняет того, кто привносит в компанию указанные ресурсы. В соответствии с теорией заинтересованных сторон приоритетные цели определяются в процессе согласования интересов стейкхолдеров. Однако в данном подходе не определены критерии отнесения лица к стейкхолдерам, равно как и способы учета их интересов. Объединением традиционных подходов является рассмотрение стейкхолдера через призму ресурсов, которыми он располагает, а не как «лицо, на которое оказывают влияние действия фирмы». В таком случае процесс целеполагания сводится к максимизации интересов наиболее влиятельных стейкхолдеров, поскольку именно они являются основными ресурсодержателями [Gurkov, 2009].

Считается, что акционеры преследуют цели, связанные с получением краткосрочных результатов, тогда как для общества в целом выгодно стремление к долгосрочным эффектам. В связи с этим может быть выдвинут тезис о том, что цели компании (акционеров) и цели общества не противоречат друг другу, а наоборот, взаимосвязаны [Porter, Kramer, 2002]. Применение «стратегической филантропии» (strategic philanthropy), т.е. политики компании, направленной на участие в благотворительных проектах, позволяет не только улучшить ее образ в глазах общества, но и усилить ее конкурентные преимущества. Следовательно, при разработке целей нужно искать пересечение экономических и социальных выгод. Аспекты социальной ответственности компаний (corporate social responsibility) в процессе целеполагания также нашли отражение в литературе [Caroll, Shabana, 2010; McWilliams et al., 2006].

Другим направлением научной мысли является разработка наилучших практик постановки целей. Одним из подходов к целеполаганию является выработка цели в виде ожидаемого значения целевого показателя. В такой конфигурации у исследователя изначально не возникает проблемы трансформации цели в целевое значение того или иного статистического индикатора, равно как и проблемы подбора таких индикаторов [Kaplan, Norton, 1992; Kaplan, Norton, 1993].

Несколько иной подход — постановка цели на основе бенчмаркинга [Andrews et al., 2001]: по репрезентативной выборке строится распределение одного или нескольких показателей по отрасли (например, уровня операционных расходов на одного клиента) на основе данных прошлых лет. Затем распределение экстраполируется на будущее, и относительно будущего положения других фирм в отрасли конкретная компания ставит себе цели по желаемому значению указанных показателей. Иными словами, цели одной фирмы определяются возможным положением всей отрасли, а не исключительно желанием руководства. Одновременным преимуществом и недостатком данного метода является зависимость от наличия и достаточного объема статистических данных. Несмотря на достоинства количественного метода, в ряде работ [Shetty, 1979; Ordóñez et al., 2009] отмечается необходимость проведения также и качественного анализа для постановки целей.

В литературе также есть немало работ [Shetty, 1979; Usher, Cornia, 1981; Baker, Babb, 1984; Gurkov, 2009; Fu et al., 2009; Anderson et al., 2010], посвященных факторам выбора той или иной цели фирмой. Для выяснения этих факторов, например, в работе [Baker, Babb, 1984] проводился эксперимент с менеджерами компаний. Участникам эксперимента предлагалось дважды сыграть в игру по управлению воображаемой фирмой: каждый раз они выбирали из набора возможных стратегий поведения фирмы наиболее подходящую для них, однако решение на первом этапе оказывало влияние на состояние воображаемой фирмы на втором. Ока-

залось, что дополнительный год опыта менеджера снижал вероятность признания «повышения эффективности» значимой целью на 3,3 п.п. А при увеличении общих активов компании на 1 млн долл. вероятность признания «защиты интересов инвесторов» значимой целью снижалась на 2,5 п.п.

Стоит также упомянуть работу [Gurkov, 2009], в которой изучается процесс целеполагания в российских компаниях. Для российских компаний основными целями являются: «рост продаж», «рост прибыльности» и «финансовая стабильность». Одним из полученных результатов является то, что чем выше конкуренция в отрасли, тем чаще фирмы ставят перед собой цель «рост продаж». Интересен также следующий результат: если за выработку стратегии отвечает совет директоров, то это повышает шансы создания детализированного стратегического плана и подробного описания целей. Если же за это отвечает сам собственник, то цели фирмы могут быть размытыми или вовсе не сформулированы.

Также в литературе рассматривается вопрос о существовании взаимосвязи между постановкой цели и ее реализацией. Например, интересен экспериментальный результат, согласно которому менеджеры, которые рассматривают цель «добиться высокой окупаемости инвестиций (ROI)» как значимую, добиваются ее в среднем чаще, чем те менеджеры, которые сочли ее менее значимой [Baker, Babb, 1984].

В работе [Locke and Latham, 2002] резюмируются качества, которыми должна обладать цель, чтобы вероятность ее достижения была выше. Во-первых, авторы выделяют такое качество цели, как ясность, и утверждают, что чем проще сформулирована цель, тем выше шансы на успех. Данный фактор также выделяется в концепции целеполагания SMART¹, первоначальная формулировка которой представлена в работе [Dogan, 1981], однако в ней данный атрибут цели носит название конкретности (specific goal). Также необходимо постоянно получать обратную связь от членов команды, чтобы при необходимости корректировать цель (подробнее см. табл. 1).

Результат, противоположный [Locke and Latham, 2002], показывается в статье [Ordóñez et al., 2009]. На основе систематизации и классификации предыдущих исследований утверждается, что излишне конкретизированные цели ведут скорее к негативным последствиям. Ее авторы приходят к выводу, что если цель конкретна, то субъект, ее исполняющий, может потерять способность более широко оценивать ситуацию, стать более склонным к риску и прибегнуть к неэтичному поведению ради достижения поставленной цели. Конкретная цель может также вытеснить

¹ Здесь и далее в работе понимается современная версия концепции SMART, с которой можно ознакомиться, например, в статье Даррелла Захорского [Zahorsky, 2018].

внутреннюю мотивацию индивида, что может привести к менее успешному результату.

Также отдельным направлением научной мысли является проблема выделения характеристик, по которым можно судить о качестве постановки той или иной цели (см. табл. 1).

Критерии анализа целей в рамках авторской методики

Субъекты, ведущие хозяйственную деятельность, могут ставить перед собой различные цели. Эти цели могут быть размытыми или конкретными (наличие показателей, событий), амбициозными или консервативными (стабильность или развитие), специфичными (соответствие компетенции хозяйствующего субъекта). Стоит также упомянуть о таких свойствах целей, как измеримость (достижение можно количественно проверить), релевантность, достижимость, полнота охвата (фрагментарность).

Горизонт планирования у хозяйствующих субъектов может также различаться с учетом этапов достижения цели: в зависимости от этого цели бывают краткосрочными, среднесрочными и долгосрочными. Также немаловажно, закреплена ли цель в документах стратегического планирования хозяйствующего субъекта, на каком уровне ответственности она была разработана и на каком уровне применяется.

С целью определения сходств и противоречий подходов к целеполаганию и качества указанного процесса у ведомств, регионов, институтов развития и бизнеса (без учета в различиях уровня ответственности, полномочий и интересов данных субъектов управления экономикой) авторами исследования была разработана и апробирована следующая методика. Для оценки целей данных субъектов выделен ряд критериев, применимых для сравнения характеристик всех исследуемых групп субъектов. Этими критериями являлись *горизонт (срок)*, *полнота охвата*, *амбициозность*, *измеримость*, *конкретность* (см. рис. 1).

Следует подчеркнуть, что методика проверки допускает использование и других более широких перечней критериев с более дробными шкалами. При этом представленный перечень критериев необходим для обоснования работоспособности самой методики и получения содержательных результатов сопоставлений целей, подтверждающих необходимость более глубокого и детального их анализа.

Договоренность об одинаковом понимании критериев и вариантов их значений (шкал) была важна для обеспечения сопоставимости оценок, полученных разными группами экспертов. В методике используются такие критерии, как горизонт (срок действия документа), полнота охвата, амбициозность, измеримость и конкретность (их определения см. в табл. 1). Шкалы значений указанных критериев сведены на рис. 1.

конкретность	Размытые		Конкретные	
	формулировка цели двусмысленна либо может иметь много смыслов; понятия, используемые в ней, определены неоднозначно		формулировка и содержание цели однозначны	
амбивалентность	Инерционные		Модернизационные	
	цель ориентирована только на инерционное развитие предметной области, будущее состояние предметной области в случае реализации цели не будет качественно отличаться от текущего		цель ориентирована на модернизационное развитие предметной области, будущее состояние предметной области в случае реализации цели будет качественно отличаться от текущего	
полнота охвата	Фрагментарные		Отвлеченные	
	по содержанию охватывают только один из аспектов предметной области		по содержанию цель не соответствует предметной области, либо аспекты реализации цели выходят за пределы предметной области	
измеримость	Неизмеримые		Измеримые	
	цели либо нельзя однозначно сопоставить набор качественных/количественных показателей, либо объективных показателей, по которым можно судить о достижении цели, в принципе не существует		цели соответствуют конечный набор качественных либо количественных показателей, достижение плановых значений которых влечет за собой достижение цели	
горизонт (срок)	Краткосрочные		Среднесрочные	
	до 3 лет		от 3 до 6 лет	
			Долгосрочные	
			свыше 6 лет	

Рис. 1. Критерии для оценки целей в сводной таблице
 Источник: составлено авторами.

После разработки критериев цели были оценены четырьмя экспертными группами соответственно в следующих сферах: крупный бизнес, ведомства, регионы и институты развития. Стоит также отметить, что цели оценивались в комплексе с соответствующими им задачами, целевыми показателями и дополняющими их ожидаемыми результатами, т.е. без отрыва от элементов, составляющих систему многоуровневой иерархии целеполагания и планирования.

В случае если в одном документе установлена более чем одна цель, для их свертки при оценке целей применялось два подхода: *целевой* и *объектный*. Суть *целевого*, или *одноуровневого*, подхода заключалась в том, что сначала каждая цель оценивалась по поставленным критериям, а затем попадала в ту или иную категорию внутри одного критерия. Например, по критерию горизонта цель могла быть долгосрочной, а по критерию измеримости — измеримой и т.д. После того как всем целям была дана классификация, было подсчитано число целей по каждой из категорий, и на основе этих данных можно было судить о распределении целей относительно этих категорий, например, о соотношении конкретных и размытых целей. Данные соотношения измерялись как в рамках одной сферы, так и в целом по всей выборке.

Объектный, или многоуровневый, анализ предполагал оценку целей по тем же критериям, однако их распределение рассматривалась не в целом по выборке, а внутри каждого стратегического документа в отдельности, например, в части соотношения инерционных и модернизационных целей в одном документе. Если все цели в документе по данному критерию принадлежали к одной категории, то этой категории присваивался один балл, если же в рамках критерия были цели различных категорий, то этот балл делился между категориями пропорционально числу целей, относящихся к ним. Затем данные о распределении по каждому стратегическому документу суммировались, и можно было судить о распределении целей по всей выборке или конкретной сфере (см. рис. 2).

При *целевом* методе анализа не играло роли, в скольких документах встретились цели одного типа, например, все долгосрочные цели могли встретиться в одном документе, а краткосрочные равномерно быть распределены между оставшимися, важно было лишь их абсолютное распределение в рамках сферы или всей выборки. Большой вес (важность) при этом подходе имели те документы, в которых содержалось больше целей. С одной стороны, целевой метод позволяет проводить анализ всей совокупности целей в чистом виде, без привязки к конкретным документам стратегического планирования. С другой стороны, его применение может искажать реальное соотношение целей различных видов. Благодаря нормированию в *объектном* методе каждому документу присваивался единый вес, и число целей в документе не оказывало влияния

на общее соотношение целей в сфере или во всей выборке. Этот подход также позволил уравнивать в статусе различные типы стратегических документов.

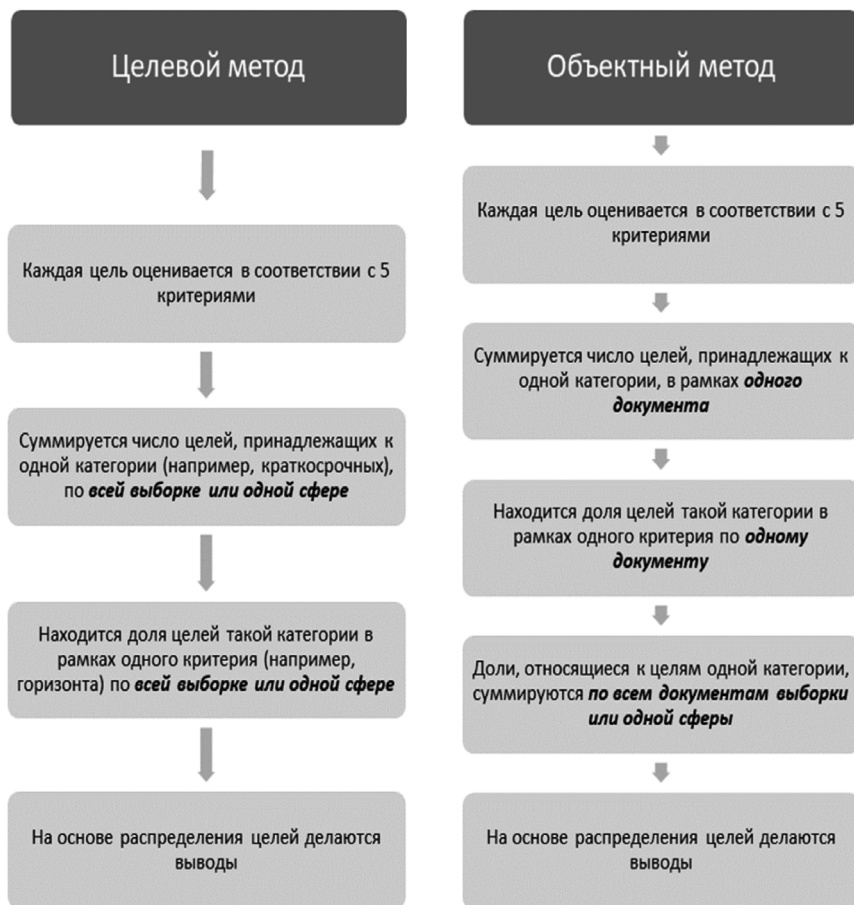


Рис. 2. Сравнение методов оценки целей
Источник: составлено авторами.

Таблица 1

Сравнение подходов к определению перечня критериев и их содержания для формирования целей

Характеристики целей	Концепция SMART	[Locke and Latham, 2002]	Постановление № 588 и приказ № 582	Авторская методика
Конкретность (S — Specific) / Размытость	цель должна быть предельно ясной и конкретной	эквивалентно ясности (чем проще и доступнее сформулирована цель, тем выше шансы на успех)	не допускаются размытые (нечеткие) формулировки, позволяющие произвольное или неоднозначное толкование	критерий, определяющий однозначность и емкость формулировки цели, ее содержания и понятий, используемых в ней
Измеримость (M — Measurable)	необходимы метрики, которые позволяют отслеживать прогресс достижения цели	-	достижение цели можно проверить	критерий, определяющий наличие количественных или качественных показателей, с помощью которых можно оценить степень достижения поставленной цели или отдельных шагов по ее достижению. Количественный показатель обязательно характеризуется наличием единицы измерения, а качественный — эталоном отношения
Достижимость (A — Achievable)	цель должна быть реалистичной и достижимой в обозримом будущем	-	цель должна быть достижима за период реализации документа стратегического планирования	-

Характеристики целей	Концепция SMART	[Locke and Latham, 2002]	Постановление № 588 и приказ № 582	Авторская методика
Релевантность (R – Relevant)	данная цель согласуется с прочими целями и соответствует системе ценностей	-	соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы	-
Привязанность ко времени (T – Time-Bounded) / Горизонт (срок действия документа)	в формулировке цели должно присутствовать упоминание времени, к которому цели необходимо достичь	-	-	срок реализации цели либо период ее действия, заданный в документах стратегического планирования и соответствующий общим требованиям законодательства о стратегическом планировании
Амбициозность / Консервативность	-	-	-	критерий, характеризующий революционность содержания цели и степень отличия будущего состояния предметной области от текущего в случае ее реализации
Специфичность	-	-	цель должна соответствовать сфере реализации документа стратегического планирования	-

Полнота охвата (фрагментарность)	-	-	-	степень соответствия аспектов реализации цели предметной области и охвата целью аспектов предметной области данного документа стратегического планирования
Трудность достижения (chal- lenging)	-	чем труднее достичь це- ли, тем сильнее субъект будет прикладывать уси- лия для ее достижения	-	-
Причастность к по- становке цели	-	если члены команды были причастны к поста- новке цели, то они будут более заинтересованы в ее достижении	-	-
Сложность (com- plexity)	-	субъекты должны обладать необходимыми знаниями и умениями для ее достижения	-	-

Источник: составлено авторами.

Особенности формирования выборки по каждой группе документов

Для оценки качества целей была сформирована выборка из стратегических документов федеральных ведомств (государственные программы), регионов (стратегии социально-экономического развития), институтов развития (стратегии) и бизнеса (стратегии и годовые отчеты). В зависимости от содержания полученные цели можно было отнести к таким классам, как «лучшие мировые достижения», «экономические позиции», «социальные и гуманитарные достижения», «инновации», «природа и окружающая среда», «качество человеческого капитала», «безопасность» и «специфические».

Принципы построения выборки для различных групп были отличны друг от друга. При этом общий подход состоял в том, чтобы, с одной стороны, как можно лучше отразить разнообразие совокупности субъектов (и их стратегических документов), из которых делается выборка, и с другой — сохранить компактность каждой выборки, чтобы процедуры сравнения не стали излишне громоздкими.

Основной целью при отборе государственных программ было соблюсти репрезентативность и отразить все их типы в выборке. Для этого был разработан комплекс критериев их сегментации. Критерий первого уровня (первичный) — направленность госпрограммы, определяемая в соответствии с неофициальной классификацией государственных программ, принятой в Минфине России (отраслевая, территориальная, функциональная). На указанные направления должно было приходиться по три государственных программы, помимо которых также в выборку включалась и комплексная государственная программа, охватывающая все направления деятельности.

Критерий второго уровня — объем финансирования госпрограммы за счет средств федерального бюджета. В каждую подгруппу, выделенную при первичной сегментации, были включены государственные программы с большим (свыше 1000 млрд руб.), средним (от 100 до 1000 млрд руб.) и небольшим (менее 100 млрд руб.) объемами финансирования. Критерий третьего уровня — наличие (отсутствие) финансирования за счет внебюджетных источников — использовался опционально.

При формировании выборки была введена предпосылка об отсутствии различий в подходах к формулировкам целей в федеральных и региональных государственных программах, в связи с чем в нее включались только документы федерального уровня. Также стоит отметить, что в выборку включались исключительно действующие государственные программы, поскольку исследователей интересовала текущая картина в подходах к формулировке целей. Таким образом, уже реализованные или разрабатываемые госпрограммы в исследовании не рассматривались.

При прочих равных условиях государственные программы отбирались таким образом, чтобы в выборке присутствовали максимально разные отрасли, территории и функции государственного управления. В итоговую выборку вошли следующие государственные программы:

- Развитие образования на 2013–2020 гг.
- Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности;
- Управление федеральным имуществом;
- Развитие транспортной системы;
- Энергоэффективность и развитие энергетики;
- Развитие оборонно-промышленного комплекса;
- Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона;
- Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2025 г.;
- Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 г.;
- Экономическое развитие и инновационная экономика.

Выборка по регионам формировалась как 10 субъектов Российской Федерации с наивысшими среднегодовыми темпами прироста ВРП за 2011–2015 гг. Отбор 10 институтов развития основывался на двух критериях: наилучшие показатели деятельности (наивысший объем инвестиций и количество реализуемых проектов) и соответствие разным стадиям «инновационного лифта». В свою очередь, подборка по 10 компаниям сферы бизнеса была построена на основе трех критериев: максимальная капитализация, отношение либо к финансовому, либо к реальному сектору, полностью частная структура владения или с государственным участием.

Результаты апробации методики для проверки гипотез

В ходе исследования были сформулированы гипотезы о целеполагании как в рамках отдельных хозяйствующих субъектов (*индивидуальные гипотезы*), так и гипотезы, касающиеся процесса целеполагания сразу в нескольких группах (*межгрупповые гипотезы*). При их проверке под статистически значимым отличием понималось различие в более чем 10 процентных пунктов. Помимо этого под «чаще» и «бóльшей частотой» понималась разница в более чем 10 процентных пунктов, а в свою очередь, под большинством подразумевалась доля более 50%.

Межгрупповая гипотеза состояла в том, что цели в стратегических документах, имеющих нормативное закрепление (регионы, ведомства), являются более инерционными, чем в документах, составленных в собственных интересах (бизнес). Она не подтвердилась, поскольку не менее 84% целей бизнеса являются инерционными, в то время как не менее 64,9%

целей регионов и 72,1% целей ведомств являются модернизационными (см. рис. 3). Указанный результат свидетельствует о наличии искажений в экономической системе, поскольку государство как субъект экономических решений имеет больший стимул к модернизации экономики, нежели бизнес. Предположительно, ведомствам легче давать обещания («идеальные цели»), что обусловлено ограниченной рациональностью, информационной асимметрией, кадровой текучестью и слабым распределением ответственности во времени. Кроме того, властный ресурс ведомств огромен, что позволяет нивелировать все негативные эффекты от несбывшихся обещаний. При этом ведомствами не всегда учитывается наличие в государственных программах и расходов текущего характера, не ориентированных на модернизационное развитие сферы их ответственности.

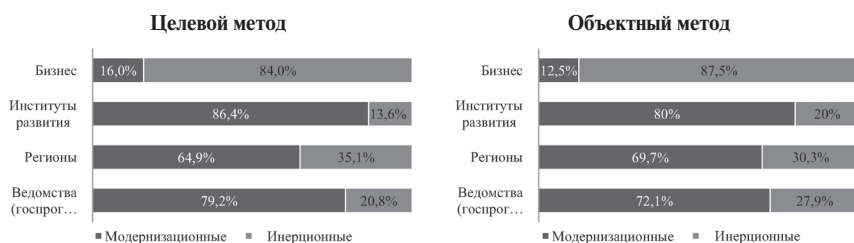


Рис. 3. Сравнение амбициозности целей по группам

Источник: построено авторами.

Также было выявлено, что российские институты развития, регионы и ведомства в целом имеют более долгосрочные цели, чем российский бизнес: доля долгосрочных целей в ведомствах превышает 85%, а в институтах развития и регионах составляет 100%, тогда как в бизнесе едва превышает 50%. Кроме того, приоритетами для бизнеса являются достижение экономических позиций и инновации. Цели бизнеса в среднем лучше измеримы (порядка 50% измеримых целей), чем цели госпрограмм (15–20%).

При проверке индивидуальных гипотез по группе ведомств были выявлены некоторые казусы при формулировке целей, свидетельствующие о низком уровне качества их проработки при подготовке госпрограмм. Например, наиболее часто формулировка цели госпрограмм начинается с шаблонных слов «Обеспечение...», «Совершенствование...» и «Развитие...». Подобные формулировки не поддаются однозначной трактовке и часто бессмысленны, а следовательно, тяжело однозначно оценить достижение таких целей (не обозначен критерий, при котором достигнуто «совершенствование», «развитие» и т.д.). С другой стороны, цель, начинающаяся со слов «Обеспечение потребности ...», имеет как минимум два смысла: сделать так, чтобы потребность была (т.е. стимулировать спрос, удовлетворить предложение), либо сделать так, чтобы потребности не было (стимулировать предложение, закрыть потребность).

Некоторые целевые показатели по своему содержанию могут быть поняты не совсем традиционным образом. Вот пример из госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика»: «Доля решений ФАС России по тарифам, отмененных вступившими в законную силу решениями суда». Такой показатель может быть понят двояко: с одной стороны, нужно повысить активность судов и их компетентность в области тарифного регулирования. Но, с другой стороны, ФАС России может хуже прорабатывать решения, и их будет легче оспаривать в суде (т.е. понизится качество работы ФАС России).

Первая ведомственная гипотеза формулировалась относительно отраслевых госпрограмм и заключалась в том, что в тех отраслях, где рыночный механизм играет более значимую роль, цели являются более конкретными, фрагментарными и лучше измеримыми. Предполагалось, что рыночный механизм в транспортной сфере развит лучше, чем в энергетике; при этом оборонно-промышленный комплекс является сугубо нерыночной отраслью. Поставленная гипотеза подтвердилась в области полноты (в транспорте цели оказались более фрагментарными — 75%, а в энергетике и ОПК — 0%) и конкретности (в энергетике и ОПК доля конкретных целей — 0%, а в транспорте — 25%), но не подтвердилась в части измеримости (отсутствуют статистически значимые различия между отраслями, см. рис. 4).

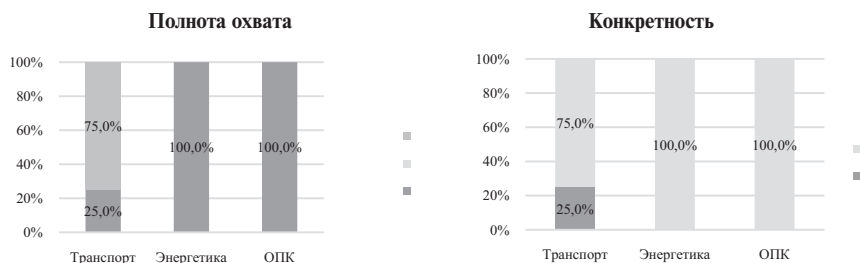


Рис. 4. Сравнение целей госпрограмм по отраслям

Источник: построено авторами.

При рассмотрении целей не по субъектам планирования, а по сферам (содержанию), которые они затрагивают, можно выделить ряд наблюдений. Наиболее часто цели в госпрограммах затрагивают сферу достижения экономических позиций и осуществления инноваций (91,7% от общего числа целей). При этом в области лучших мировых достижений, а также в области природы и окружающей среды все цели являются полными, в то время как в других сферах присутствуют и фрагментарные цели. В-третьих, по доле измеримых целей лидируют такие сферы, как социальные и гуманитарные достижения (50%), а также развитие качества человеческого капитала (33%).

Вторая ведомственная гипотеза была подтверждена и касалась связи финансового обеспечения госпрограммы с ее целями. В соответствии с ней больший объем финансирования подразумевает более долгосрочные, но хуже измеримые цели и не приводит к тому, что цели становятся более модернизационными. При этом наличие внебюджетного финансирования также не приводит к формированию более узких, лучше измеримых и модернизационных целей.

В исследовании было рассмотрено не только распределение целей по отдельным характеристикам, но и взаимосвязь указанных характеристик друг с другом. Предполагалось, что неизмеримые цели в большинстве своем размыты и фрагментарны/отвлечены. Для этого были подсчитано, какая часть целей одного типа является целями другого типа (например, 16,7% полных целей являются среднесрочными, а 83,3% — долгосрочными). Предположение подтвердилось: 68,4% неизмеримых целей фрагментарны или отвлечены, а 89,5% — размыты, что говорит о том, что «плохие цели плохи во всем».

Кроме того, было также определено, что все отвлеченные цели являются долгосрочными, все измеримые цели — долгосрочны, инерционные цели являются одновременно долгосрочными и размытыми. Заметим, что выявленные связи однонаправленны, т.е. сделать аналогичный вывод в обратную сторону невозможно.

В идеальной системе целеполагания в комплексе «цель — задачи — целевые индикаторы — ожидаемые результаты» должен соблюдаться принцип иерархичности: цели логически соответствует набор задач, которым, в свою очередь, соответствует перечень индикаторов, которым, наконец, соответствуют ожидаемые результаты. При такой постановке каждый элемент системы соответствует друг другу, в том числе при сопоставлении через несколько уровней иерархии (например, результаты соответствуют цели), в связи с чем также выполняется принцип транзитивности. Однако если в системе присутствуют выбивающиеся из общей логики элементы, то такой случай можно считать ошибкой целеполагания.

Например, задача государственной программы «Развитие образования на 2013—2020 годы» по обеспечению доступности системы изучения русского языка не соответствует ни одной из целей указанной программы (обеспечение высокого качества и конкурентоспособности российского образования, развитие потенциала молодого поколения).

При рассмотрении данного явления в целом по выборке установлено, что почти четверть всех задач госпрограмм не соответствуют их целям, и почти пятая часть всех ключевых показателей эффективности — задачам. При этом порядка 40% ожидаемых результатов дополняют, а не уточняют целевые индикаторы. Наиболее ярко данная ситуация выражена в территориальных госпрограммах как охватывающих наиболее широкий сфер социально-экономического развития: 31,8% всех задач

не отвечают заданным целям, и 28,6% всех целевых показателей не соответствуют задачам.

Таким образом, госпрограммы федерального уровня построены по принципу выбора максимально возможного числа равнозначных приоритетов без их разделения на категории по степени важности. На их основе невозможно принимать решения относительно распределения ограниченных бюджетных ресурсов. При этом некачественно сформулированные цели дрейфуют из документа в документ.

Направления совершенствования государственного целеполагания

По итогам проведенного исследования можно сделать вывод о том, что постановка целей в госпрограммах федерального уровня далека от идеала. Среди их основных недостатков:

- низкая измеримость целей госпрограмм относительно бизнеса;
- отсутствие системного подхода к целеполаганию, который проявляется в расхождении целей, задач, целевых показателей и ожидаемых результатов;
- недостаточно точные формулировки целей, которые могут привести к их двоякой интерпретации;
- множественность целей и отсутствие их ранжирования по приоритетности.

Кроме того, как показывает практика, требования постановления № 588 и приказа № 582 игнорируются большинством разработчиков в части критериев к формулировке целей, задач, показателей и ожидаемых результатов.

Одним из способов решения данного набора проблем является привлечение внешних специалистов, обладающих достаточным уровнем компетенций. Указанные эксперты, в частности, могут задействовать опыт успешных кейсов из бизнеса по написанию целей и их последовательному достижению.

Альтернативный способ — корректировка критериев качества целей. Например, система критериев Минэкономразвития России не учитывает амбициозности целей, из-за чего в госпрограммах могут присутствовать также инерционные цели, препятствующие качественным изменениям в ее сфере действия. Также данная система не учитывает критерия привязанности ко времени. Частично данное требование к целям затрагивается в критерии достижимости («цель должна быть достижима за период реализации государственной программы»), однако сроки госпрограммы могут неоднократно продлеваться, в то время как цель остается неизменной, что фактически делает ее формальным атрибутом этого документа стратегического планирования.

Недостатком системы критериев разработки целевых показателей является и отсутствие критерия соответствия индикаторов целям. На основе анализа системы критериев становится ясно, что нужна стройная иерархия постановки приоритетов, которая соблюдает дедуктивный принцип «от общей цели к частным индикаторам»: сначала должны прорабатываться цели, затем задачи и т.д.

Постановление № 1242 задает новый амбициозный тип госпрограмм — пилотную госпрограмму, основанную на проектном подходе в госуправлении. Благодаря этому меняется классическое представление о госпрограмме традиционного формата. Пилотные госпрограммы не могут содержать более пяти целей, при этом эти цели должны обладать критериями конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени. Эти критерии полностью соответствуют тем критериям, которые были предложены в нашем исследовании. Цели пилотных госпрограмм формулируются в виде целевых значений показателей (индикаторов). Это нововведение по сравнению с традиционными госпрограммами, поскольку теперь разработчики должны ориентироваться при целеполагании на максимально узкие и четкие цели, которые, по сути, являются планом по конкретному статистическому индикатору.

Таким образом, в пилотных госпрограммах затруднена постановка таких целей, которые предполагают переход отрасли в качественно новое состояние (такой переход не всегда можно выразить в статистическом измерении). Эта особенность обусловлена как раз требованиями проектного подхода, заимствованными из бизнеса (постановка четких, всем понятных и прозрачных целей). Применимость такого подхода в госуправлении может быть оценена только спустя несколько лет действия пилотных госпрограмм. Возможно, что в условиях ограниченных бюджетных ресурсов такая постановка приоритетов позволяет добиться повышения эффективности бюджетных расходов, концентрируя господдержку на отдельных критических точках социально-экономического развития страны.

Заключение

Проведенный сравнительный анализ целей четырех групп субъектов позволяет сделать ряд выводов. Во-первых, предложенный подход к сопоставлению характеристик целей разных групп субъектов работоспособен, позволяет проверять разнообразные гипотезы о них, выявлять неочевидные соотношения между различными критериями.

Во-вторых, в ходе сравнения целей различных стратегических документов выявлено заметное разнообразие подходов к определению целей (их формулировок, целевых индикаторов, перечня задач) как внутри выделенных групп субъектов, так и между группами. Также оценка характеристик целей всех групп субъектов показала, что в наибольшей

мере они зависят от ресурсных ограничений, слабо дифференцированы по качеству прорисовки «образа будущего», учитывают интересы стейкхолдеров только внутри ресурсных ограничений, а не на уровне консенсуса их интересов.

Среди основных направлений для дальнейших исследований можно выделить три основных блока. Первый — это выявление сходств и отличий в подходах к целеполаганию по каждой из групп субъектов в России и за рубежом. Второй блок связан с оценкой эволюции качества целеполагания. Третий блок — это разработка подхода для определения качества построения целевых индикаторов.

Список литературы

1. *Блохин А. А.* Экономика ненужной продукции. Институциональные особенности кругооборота потерь // Экономическая политика. — 2015. — Т. 10. — № 1. — С. 7—40.
2. *Блохин А. А.* Философия результативности в реформах государственного управления в России // Сборник статей «Стратегическое управление: от идеи до результата». — М.: Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. — 2011. — 164 с. URL. http://window.edu.ru/resource/636/75636/files/Analysis_Center.pdf
3. Постановление Правительства «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 02.08.2010 № 588.
4. Постановление Правительства Российской Федерации «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» от 12.10.2017 № 1242.
5. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» от 16.09.2016 № 582.
6. Указ Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» от 07.05.2018 № 204.
7. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (принят ГД ФС РФ 20.06.2014, действующая редакция).
8. *Anderson Sh. W., Dekker H. C., Sedatole K. L.* An Empirical Examination of Goals and Performance-to-Goal Following the Introduction of an Incentive Bonus Plan with Participative Goal Setting // Management Science. — 2010. — Vol. 56. — No. 1. — P. 90—109.
9. *Andrews B. H., Carpentier J. J. and Gowen T. L.* A New Approach to Performance Measurement and Goal Setting // Interfaces. — 2001. — Vol. 31. — No. 3. — P. 44—54.
10. *Baker G. A., Babb E. M.* Managerial Goals and Firm Performance: A Laboratory Experiment // North Central Journal of Agricultural Economics. — 1984. — Vol. 6. — No. 1. — P. 88—94.

11. *Caroll A. B., Shabana K. M.* The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice // *International Journal of Management Reviews*. — 2010. — Vol. 12. — No. 1. — P. 85–105.
12. *Doran G. T.* There's a S.M.A.R.T. Way to Write Management's Goals and Objectives // *Management Review*. — 1981. — Vol. 70. — No. 11. — P. 35–36.
13. *Fu F. Q., Richards K. A., Jones E.* The Motivation Hub: Effects of Goal Setting and Self-Efficacy on Effort and New Product Sales // *The Journal of Personal Selling and Sales Management*. — 2009. — Vol. 29. — No. 3. — P. 277–292.
14. *Gurkov I.* Strategy process as formulation and realization of corporate goals: The synthesis of surveys in Russian firms // *Journal of East European Management Studies*. — 2009. — Vol. 14. — No. 1. — P. 48–64.
15. *Kaplan R. S., Norton D. P.* The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance // *Harvard Business Review*. — 1992. — Vol. 70. — No. 1. — P. 71–79.
16. *Kaplan R. S., Norton D. P.* Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System // *Harvard Business Review*. — 1993. — Vol. 74. — No. 1. — P. 75–85.
17. *Locke E. A., Latham G. P.* Building a Practically Useful Theory of Goal Setting and Task Motivation. A 35-Year Odyssey // *American Psychologist*. — 2002. — Vol. 57. — No. 9. — P. 705–717.
18. *McWilliams A., Siegel D. S., Wright P. M.* Corporate social responsibility: Strategic implications // *Journal of Management Studies*. — 2006. — Vol. 43. — No. 1. — P. 1–18.
19. OECD. Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries. — OECD Publishing. — 2014. — URL. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en>
20. *Ordóñez L. D., Schweitzer M. E., Galinsky A. D., Bazerman M. H.* Goals Gone Wild: The Systematic Side Effects of Overprescribing Goal Setting // *Academy of Management Perspectives*. — 2009. — Vol. 23. — No. 1. — P. 6–16.
21. *Porter M. E., Kramer M. R.* The competitive advantage of corporate philanthropy // *Harvard Business Review*. — 2002. — Vol. 80. — No. 12. — P. 56–68.
22. *Shetty Y. K.* New Look at Corporate Goals // *California Management Review*. — 1979. — Vol. 22. — No. 2. — P. 71–79.
23. *Ulrike Mandl, Adriaan Dierx, Fabienne Ilzkovitz.* The effectiveness and efficiency of public spending // *European Economy*. — Economic Papers 301. — February 2008. — URL. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications
24. *Usher Ch. L., Cornia G. C.* Goal Setting and Performance Assessment in Municipal Budgeting // *Public Administration Review*. — 1981. — Vol. 41. — No. 2. — P. 229–235.
25. *Zahorsky D.* 5 Elements of a SMART Business Goal // *The Balance Small Business*. 2018 [Electronic Resource]. URL. <https://www.thebalance.com/elements-of-a-smart-business-goal-2951530> (дата обращения 08.10.2018).

The List of References in Cyrillic Transliterated into Latin Alphabet

1. *Blohin A. A.* Jekonomika nenuzhnoj produkcii. Institucional'nye osobennosti kru-gooborota poter' // *Jekonomicheskaja politika*. — 2015. — T. 10. — № 1. — S. 7–40.
2. *Blohin A. A.* Filosofija rezul'tativnosti v reformah gosudarstvennogo upravlenija v Rossii // *Cbornik statej "Strategicheskoe upravlenie: ot idei do rezul'tata"*. — M.: Analiticheskij centr pri Pravitel'stve Rossijskoj Federacii, 2011. — 164 s. URL. http://window.edu.ru/resource/636/75636/files/Analysis_Center.pdf

3. Postanovlenie Pravitel'stva «Ob utverzhdenii Porjadka razrabotki, realizacii i ocenki jeffektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii» ot 02.08.2010 № 588.
4. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii «O razrabotke, realizacii i ob ocenke jeffektivnosti otdel'nyh gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii» ot 12.10.2017 № 1242.
5. Prikaz Minjekonomrazvitija Rossii «Ob utverzhdenii metodicheskikh ukazanij po razrabotke i realizacii gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii» ot 16.09.2016 № 582.
6. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii «O nacional'nyh celjah i strategicheskikh zadachah razvitija Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda» ot 07.05.2018 № 204.
7. Federal'nyj zakon «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28.06.2014 № 172-FZ (prinjat GD FS RF 20.06.2014, dejstvujushhaja redakcija).