ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ
https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2025.22-3.2
УДК 338.24
JEL E61, H83

CC BY 4.0
OPEN ACCESS

Условия взаимной согласованности целей в государственном управлении[1][2]

Светлана А. БРАТЧЕНКО
Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Для цитирования: Братченко, С. А. (2025). Условия взаимной согласованности целей в государственном управлении. *AlterEconomics, 22*(3), 399–416. https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2025.22-3.2

Аннотация. Проблема согласованности целей стоит остро в сфере государственного управления, в то время как в науке не разработана теоретическая сторона ее решения. Цель исследования заключается в формулировании содержательных условий взаимной согласованности целей в государственном управлении. Предметом исследования выступает взаимная согласованность целей в управлении, объектом исследования послужили государственные программы и нормативные документы стратегического планирования, регулирующие разработку государственных программ. В результате проведенного исследования определены основные условия обеспечения согласованной иерархии целей, а именно: первичные целевые установки должны быть стратегическими, качественными, сформулированными как задача или проблема; вторичные — оперативными, количественными, представленными набором формализованных показателей для оперативного контроля, осуществляемого с позиции органов власти. В статье показана значимость выстраивания причинно-следственных связей в иерархии целей, когда целевой ориентир более низкого уровня выступает необходимым условием достижения цели более высокого порядка. Автор подробно раскрыл условия достаточной согласованности целей, которая при анализе действующих документов стратегического планирования оказалась нарушенной. В результате установлено, что многие целевые ориентиры государственного управления либо не достигаются вовсе, либо имеет место снижение их результативности и ожидаемой эффективности. Полученные результаты исследования определяют направления совершенствования программ государственного управления.

Ключевые слова: взаимная согласованность целей, стратегические цели, оперативные цели, количественные цели, качественные цели, желательные условия, необходимые условия, достаточные условия

Благодарность: Статья подготовлена в рамках темы государственного задания ФГБУН Институт экономики РАН «Трансформация и развитие институтов государственного управления в новых социально-экономических условиях».

[1] © Братченко С. А. Текст. 2025.

[2] Результаты данного исследования были представлены частично в ранее опубликованных материалах: Братченко, С. А. (2025). Условия согласованности целей в государственном управлении. *Тенденции экономического развития в XXI веке: материалы VII Международной научно-практической конференции. Минск, 28 февраля 2025 г.* (с. 37–40). Минск: БГУ. Братченко, С. А. (2025). Несогласованность целей государственных программ в контексте институционального анализа. *Современные институты государственного управления: вызовы, адаптация, развитие* (с. 176–188). Москва: ИЭ РАН.

RESEARCH ARTICLE

Requirements for Goals Consistency in State Governance

Svetlana A. BRATCHENKO
Institute of Economics of RAS, Moscow, Russian Federation

For citation: Bratchenko, S. A. (2025). Requirements for Goals Consistency in State Governance. *AlterEconomics, 22*(3), 399–416. https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2025.22-3.2

Abstract. The consistency of goals is a pressing issue in state governance, yet its theoretical foundations remain underdeveloped and there are no clear criteria for identifying consistent goals. This study explores the consistency of goals formulated to address a single task or problem, focusing on government programs and regulatory documents in the field of strategic planning. The aim was to clarify the characteristics of goal consistency in management, particularly in state governance. Two research objectives were set: (a) to identify, from empirical materials in government programs, the characteristics of mutual consistency of goals; and (b) to determine, from regulatory documents on program development and implementation, whether requirements for such consistency are specified and in what form. The methodology relied primarily on analysis of program data and regulatory texts, supplemented by synthesis in formulating characteristics of consistency. The research identified several characteristics: (a) quantitative operational goals differ in function from qualitative long-term strategic goals; (b) causally related goals should be structured so that lower-level goals support higher-level ones; (c) a lower-level goal must constitute a necessary condition for achieving a higher-level goal; (d) sufficiency functions differently for qualitative and quantitative goals; and (e) many documents include desirable but unnecessary goals, which do not contribute to problem-solving. Analysis of strategic planning documents revealed that the issue of goal consistency remains unresolved. The findings of the study point to directions for enhancing public administration programs.

Keywords: consistency of goals, strategic goals, operational goals, quantitative goals, qualitative goals, desirable conditions, necessary conditions, sufficient conditions

Acknowledgments: The paper has been prepared in accordance with the state research plan for the Institute of Economics, Russian Academy of Sciences “Transformation and development of governance institutions in new socio-economic conditions”.

1. Введение

Проблематика несогласованности целей в государственном управлении (далее — ГУ) достаточно широко представлена в научной литературе. В частности, отмечаются прецеденты «отсутствия системного подхода к целеполаганию, который проявляется в расхождении целей, задач, целевых показателей и ожидаемых результатов» (Блохин и др., 2019, с. 21), бывает, что «показатели и индикаторы недостаточно увязаны с ожидаемыми результатами» (Сильвестров и др., 2021, с. 34).

Несогласованность целей между собой была обнаружена как при решении одной задачи (внутри одного документа), так и между различными задачами / документами: «были выявлены … проблемы, связанные с пересечением целей, задач, целевых индикаторов и показателей и эффектов … между различными государственными программами» (далее — ГП) (Наумов, Сорокин, 2020, с. 179), на уровне ГУ в целом: «… нет должной согласованности между показателями и направлениями экономической политики» (Глухих, 2014, с. 26–27)[1].

Недостаточно качественное целеполагание, несогласованность целей может приводить (и приводит) к серьезным народнохозяйственным последствиям: «Реализация ГП не приводит к достижению целей ГП» (Коваленко, 2010, с. 38),

[1] Подробный анализ проблематики согласованности целей читатель может найти в работах (Братченко, 2023, 2024).

«… не приближает к решению проблем социально-экономического развития» (Данилов, 2022).

Отметим, что начиная с 1970-х гг. этот круг вопросов достаточно активно обсуждается также в зарубежной научной литературе (Alvesson & Blom, 2022; Bryson et al., 2022; Casey et al., 2008; Chun & Rainey, 2005; Denton, 1975; Jung, 2014; Mustajoki et al., 2022, Pitkänen, 1970; Schacter, 1999; Wang & Chen, 2024).

Зачастую рекомендации звучат слишком обобщенно: цели требуется согласовать, и проблема, предполагается, будет решена. Некоторые авторы видят корни проблемы в недостаточном профессионализме разработчиков программ (проектов) (Савкина, 2020, с. 289), другие полагают, что решение имеет институциональную подоплеку: «В настоящее время даже на методическом уровне отсутствуют механизмы межотраслевого и межрегионального согласования разрабатываемых документов стратегического планирования» (Ленчук, 2020, с. 25).

На практике согласованность обычно понимается достаточно формально, как непротиворечивость, совпадение целей и их целевых значений в случае, если разные документы решают сходные / смежные задачи. Именно поэтому и после того, как все национальные цели, национальные проекты, ГП были сведены в Единый план[1], и формально все цели согласованны, проблема содержательной согласованности целей не стала менее острой.

Не отрицая актуальности вышеизложенных причин, акцентируем внимание на еще одной, на наш взгляд, ключевой: «Отсутствие критерия соответствия индикаторов целям» (Блохин и др., 2019, с. 22). В науке к настоящему моменту нет четких представлений относительно условий и критериев согласованности целей. А то, что известно, весьма часто не применяется на практике.

В рамках настоящей работы мы несколько сузили предмет исследования и рассматриваем не согласованность целей вообще, а только взаимную согласованность нескольких целей между собой в рамках решения одной задачи (проблемы). Согласованность целей, относящихся к разным задачам или проблемам, а также согласованность (одной) цели с внешними условиями (например, ее временная, пространственная, ресурсная, инвестиционная или другие согласованности), а также содержательное наполнение цели и, таким образом, согласованность цели с требованиями объективных экономических законов, с целями социального развития и др., хотя и являются важнейшими условиями достижения цели, по своему характеру выходят за границы настоящего исследования.

Непосредственным объектом исследования в первой части работы будут выступать государственные программы, а в последней части статьи – нормативные документы стратегического планирования, как общие, так и регулирующие разработку ГП.

Цель настоящего исследования — формулирование характеристик взаимной согласованности целей и изучение институциональных условий их применения в практике государственного управления[2].

В качестве задач исследования были выделены следующие:

[1] «Единый план по достижению национальных целей развития РФ до 2030 года и на перспективу до 2036 года». Утвержден 09 января 2025 г.

[2] Следует отметить, что некоторые аспекты данного исследования в предварительном порядке обсуждались на конференции и поэтому его результаты были частично представлены в ранее опубликованном материале (Братченко, 2025).

— рассмотрев (на примерах ГП) основные причины имеющих место прецедентов несогласованности целей между собой, сформулировать характеристики взаимной согласованности целей в управлении (прежде всего, в ГУ). Следует отметить, что некоторые аспекты ранее обсуждалась в научной литературе, в данном случае для нас было важным предложить целостное видение характеристик согласованности;

— изучить базовые нормативные документы государственного управления и посмотреть, в каком виде в них представлены требования к согласованности целей.

С самого начала следует отметить, что часть сформулированных характеристик хорошо известна (по крайней мере, в логике и математике), но истины, очевидные в логике и математике, не применяются в экономике. Поэтому одной из целей написания настоящей работы выступает не только новизна результатов исследования, но в значительной степени привлечение внимания к тому факту, что серьезнейшую проблему возможно решить, опираясь на давно известные истины, которые почему-то не применяются на практике.

Результаты предпринятого исследования могут быть весьма востребованы на практике – высокая актуальность избранной тематики обусловлена тем фактом, что далеко не всегда результатом формально успешного выполнения государственных программ оказывается решение соответствующих проблем или задач государственного управления, т. е. предпринимаемые усилия оказываются недостаточно результативными (в то время как в настоящее время через государственные программы «пропускается» 100 % федерального бюджета[1]. И одной из значимых причин такого положения дел является несогласованность целей ГП.

2. Соотношение количественного и качественного аспектов управления

Этот случай очень важен для нашего обсуждения, поскольку именно для ГУ характерны сложные, неоднозначные качественные цели (Botti & Monda, 2019) и существует проблема их квантификации (Jung, 2012), что сказывается на качестве управления (Jung, 2014). Импульс к обсуждению проблемы неизмеримых целей был задан еще в середине 1970-х гг. работой Т. Дентона (Denton, 1975), в ней были предложены некоторые компромиссные способы смягчения проблемы, поскольку свести неформальные качественные цели к измеримым без потери качества управления вряд ли возможно.

В первую очередь это относится к наиболее общим, стратегическим целям (*purposes*), которые возникают в довольно неопределенном, двусмысленном (*ambiguouse*) виде (Alvesson & Blom, 2022; Bryson et al., 2022) как качественные цели (например, в российских ГП: повышение конкурентоспособности промышленности или развитие среднего образования). В рамках текущего или среднесрочного управления на основании качественных стратегических целей формулируются оперативные количественные цели (показатели), обладающие свойствами СМАРТ. Важно понимать, что никакие количественные одномерные цели-показатели (и даже совокупность нескольких, например, n показателей, формирующих таким образом n-мерное пространство) не могут быть эквивалентными бесконечномерной качественной цели. Данный вывод является также частным следствием теоремы Гёделя о неполноте формальных систем.

[1] Государственные программы Российской Федерации. https://programs.economy.gov.ru/ (дата обращения:11.12.2024).

То есть использование количественных показателей абсолютно оправдано в рамках оперативного управления:

— но при условии, что они будут выбраны должным образом (подробнее см. пункты ниже);

— и при понимании того, что они не тождественны качественным целям ГУ, что стратегические (качественные) и оперативные (количественные) цели исполняют разные функции в управлении и поэтому показатели не могут заменить собой качественные стратегические цели.

Между тем в отечественном ГУ происходит неправомерное отождествление / смешение стратегических (качественных) целей и оперативных (количественных) показателей. Так, некоторые исследователи, на наш взгляд, неправомерно полагают, что «цели отдельных ГП не отвечают требованиям действующих методических рекомендаций, поскольку их нельзя считать конкретными, достижимыми, реалистичными и определенными во времени» (Шаш, 2015, с. 6). Однако в действительности стратегические цели (в отличие от оперативных) не обязаны обладать и чаще всего не обладают свойствами СМАРТ.

«Реальные проблемы страны не могут быть сведены к тем или иным индикаторам. Это, кстати, продемонстрировал и опыт советской экономики, которая была полностью ориентирована на достижение плановых показателей. Показатели всегда отражают лишь некоторые, не всегда самые важные факторы, а борьба за их достижение, как правило, подменяет решение реальных проблем» (Мау, 2020, с. 19). «Целью ГУ является отнюдь не достижение значений показателей, а изменение состояния объекта управления, социально-экономической системы: решение какой-либо социально-экономической проблемы или социально-экономической задачи» (Братченко, 2023, с. 43).

Вышесказанное означает, что должна быть иерархия целей: первичные стратегические (качественные, как задача или проблема, например: «создание необходимых условий для сохранения здоровья населения страны» или «повышение доступности, эффективности и качества образования») и вторичные оперативные (количественные, в виде набора показателей, значения которых удобно контролировать) с пониманием того, что оперативные количественные цели не являются тождественными качественным стратегическим целям, а выступают лишь аппроксимацией для целей оперативного контроля. То есть стратегические и оперативные цели исполняют разные функции в управлении, и критерием качества государственного управления, должно выступать достижение стратегической цели, т. е. решение исходной задачи или проблемы.

В этой связи может возникнуть закономерный вопрос, каким образом могут быть согласованы стратегические (качественные и долгосрочные) и оперативные (количественные и краткосрочные) цели между собой. Как конкретно должен работать механизм контроля достижения целей? Это непростой вопрос. На наш взгляд, решение лежит в области специально разработанных процедур, это отдельная большая тема, которую вряд ли возможно, прежде всего в силу объема, раскрыть в данной статье. Мы намерены подробно изложить ее в одной из наших будущих работ.

3. Согласованность: значимость причинно-следственных связей

Важно понять, как выбирать показатели, чтоб они были согласованы со стратегическим целями, т. е. достижение показателей содействовало бы достижению

стратегических целей. В общем случае вопрос согласованности целей возникает при наличии иерархических целей, а также при использовании такого инструмента, как дерево целей, весьма популярного в отечественной традиции ГУ. Тогда «согласованность целей означает их взаимную сонаправленность, когда достижение одной цели содействует достижению другой, и наоборот» (Братченко, 2024, с. 31).

Ситуация принципиально меняется в случае, если цели не являются независимыми, а связаны причинно-следственными связями. Тогда «их согласованность оказывается односторонней, а не двухсторонней, не симметричной. То есть если цель А выступает одной из причин (или фактором) цели В, то достижение цели А должно содействовать достижению цели В, а вот достижение цели В вовсе не обязательно будет содействовать достижению цели А» (Братченко, 2024, с. 31).

Например, в течение многих лет индекс производства выступает целевым показателем ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (с 2024 г. эта ГП называется «Развитие промышленности»)[1]. Но ведь «повышение конкурентоспособности обычно приводит к росту спроса и, как следствие, к увеличению объемов производства. А вот рост производства вовсе не обязательно приводит к повышению конкурентоспособности и, даже более того, не является индикатором повышения конкурентоспособности, поскольку рост производства может иметь место в результате целого ряда иных причин» (Братченко, 2024, с. 31), например, маркетинговой стратегии или снижении курса рубля. В результате целевые значения индекса производства достигаются преимущественно за счет стимулирования продаж, а конкурентоспособность промышленности практически не изменяется.

Данный пример показывает, что стратегическая цель (повышение конкурентоспособности промышленности) не была достигнута потому, что причины и следствия были перепутаны местами: в качестве операционной цели, выступающей по отношению к стратегической цели средством достижения цели, был выбран показатель объема производства, являющийся следствием повышения конкурентоспособности. Результатом чего вместо усилий по повышению конкурентоспособности продукции явилось массовое маркетинговое продвижение продукции с целью роста продаж. Для повышения конкурентоспособности нужно было выбрать показатели, являющиеся причиной повышения конкурентоспособности (например, показатели, связанные с обновлением модельного ряда, модернизации производственных мощностей, импортозамещением сырья и комплектующих и др.).

Поэтому «при выборе целевых параметров ГП следует обязательно анализировать, являются ли эти параметры зависимы друг от друга, связаны ли они причинно-следственными связями, и уже исходя из этого принимать решение о выборе целей» (Братченко, 2024, с. 31), и начинать следует с первых звеньев причинно-следственной цепочки, т. е. с самых глубинных причинных факторов. Если же пытаться воздействовать на следствия вместо причин, проблема останется нерешенной, а средства, отпущенные на ее решение, будут потрачены неэффективно.

Из вышесказанного непосредственно следует, что условием согласованности двух (и более) целей, зависящих друг от друга, связанных причинно-следственными связями, является то, что подцель (например, оперативная цель), выступающая средством достижения цели более высокого уровня (в нашем случае стратегической цели), должна быть ее причиной, а не ее следствием.

[1] Государственная программа «Развитие промышленности». https://programs.economy.gov.ru/gp/-/subject/-/direction/5/gp/13/gpVersion/10458 (дата обращения: 11.12.2024).

4. Необходимые условия

Еще одной причиной взаимной несогласованности целей выступает неразличение желательных, необходимых и достаточных условий. Начнем с необходимых условий.

Для того, чтобы задача / проблема была решена, следует выбирать / формулировать такие цели, достижение которых содействует решению проблемы / задачи, о которых можно сказать, что они необходимы для решения этой задачи или проблемы. В частности, если имеется проблема, требующая решения, то прежде всего следует выяснить ее причины, поскольку для решения проблемы необходимо устранить ее причины, и в качестве целей формулировать задачи по устранению причин. Как альтернативу в качестве цели можно выбирать факторы достижения решения задачи / проблемы, они также выступают в качестве необходимых условий решения задачи / проблемы.

Казалось бы, трюизм. Однако при изучении практических кейсов было обнаружено, что в ряде ГП утверждены целевые показатели, которые не содействуют достижению стратегических целей (стратегических приоритетов) этих ГП. Например, в ГП «Научно-технологическое развитие»[1] далеко не все показатели подпрограммы «Фундаментальные научные исследования»[2] необходимы для достижения целей этой подпрограммы (т. е. попросту не содействуют достижению целей данной подпрограммы, подробнее см. (Братченко, 2024, с. 35–36)). Подобная ситуация обнаружена в целом ряде других ГП (Братченко, 2024).

Поэтому цели более низкого уровня должны выбираться таким образом, чтобы содействовать достижению целей более высокого уровня, выступать необходимым условием или фактором решения поставленной проблемы или задачи (цели более высокого уровня). Поскольку таких условий и факторов может быть множество, для повышения качества управления следует выбирать самые значимые цели более низкого уровня: оказывающие наибольшее влияние, устраняющие причины (а желательно — первопричины) возникновения решаемой проблемы.

5. Достаточные условия

Исследователи, бывает, задаются вопросом относительно достаточности сформулированных целей для решения поставленных задач в конкретных случаях, например, для устойчивого развития (Wang & Chen, 2024) или для решения задач в экологической и социальной областях (Benra et al., 2022). Мы же попытаемся выявить условия достаточности достижения в общем случае, для разного типа целей. Прежде всего следует отметить, что свойство достаточности по-разному «работает» для качественных и количественных целей, и связано это с категорией достижимости.

Так, многие качественные цели в абсолютных терминах в конечный период времени в принципе недостижимы. Если ставится задача достижения технологического суверенитета, решения проблемы качества жизни или качества образования, то нельзя сказать, что, например, технологический суверенитет в какой-то момент времени абсолютно достигнут. Во-первых, потому что позиций технологического суверенитета – сотни тысяч или даже миллионы. То есть никакое конеч-

[1] Государственная программа «Научно-технологическое развитие» https://programs.economy.gov.ru/gp/-/subject/-/direction/5/gp/32/gpVersion/10462 (дата обращения: 11.12.2024).

[2] В настоящее время она называется Комплекс процессных мероприятий «Проведение фундаментальных научных исследований».

ное число показателей или индикаторов не может исчерпывающе характеризовать качественную (т. е. в общем случае бесконечномерную) проблему или задачу, состояние сложной управляемой социально-экономической системы. Во-вторых, потому что число позиций технологического суверенитета увеличивается в процессе научно-технологического развития. Таким образом, в значительной части случаев говорить о достаточных условиях абсолютного достижения качественной цели в конечный период времени просто некорректно. Речь может идти о значительном прогрессе в достижении стратегической цели, состоянии, когда можно будет сказать, что проблема решена. И это состояние «значительного прогресса» далеко не всегда можно выразить одним или несколькими показателями.

В процессе реального управления, с привязкой к конечным периодам времени, корректно говорить о достаточных условиях при решении конкретных задач в рамках качественных целей или о достижении конкретных количественных целей, аппроксимирующих данную качественную цель: например, в рамках импортозамещения — о снижении доли импорта товаров и услуг в структуре валового внутреннего продукта до 17 % к 2030 г.[1] При этом важно понимать, что такая количественная аппроксимация не является достаточным условием достижения стратегической качественной цели, это лишь первый (или очередной) шаг в решении качественной проблемы.

В терминах теории нечетких множеств возможно выделять степени решения проблемы, степени достижения цели, как это сделано в работе (Mustajoki et al., 2022).

В современной среде, описываемой как TACI-мир и одновременно как SHIVA-мир[2], показатель (или мероприятие), который изначально являлся приемлемой аппроксимацией для решения качественной задачи, вследствие изменения условий может стать нефункциональным. Так, еще совсем недавно, в 2021 г. показатель экспорта продукции выступал довольно неплохим индикатором конкурентоспособности, но после массового введения санкций размер экспорта и конкурентный потенциал перестали коррелировать.

То есть в изменяющейся среде принцип достаточности не может быть реализован только при помощи априорного целеполагания, даже в отношении количественных целей (показателей): невозможно с самого начала выбрать конечное число показателей, достижение которых обеспечит решение проблемы. Разумным представляется компромисс: выбрать небольшое (обозримое, управляемое) число наиболее значимых показателей — таких, которые действительно необходимы для решения проблемы (см. предыдущий пункт), в порядке приоритетности в соответствии со вкладом, которые их достижение делает в решение задачи. И одно-

[1] Указ Президента РФ от 07 мая 2024 г. № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

[2] Современные реалии характеризуются турбулентностью (*Turbulent*), непредсказуемостью (Accidental), хаотичностью (*Chaotic*) и враждебностью, характеризующейся, в частности, тотальным искажением информации (*Inimical*), а совокупность этих факторов обозначается как TACI-мир. Одновременно говорят о SHIVA-мире, то есть *Split* — расщепленный: привычные схемы и шаблоны больше не работают, а горизонт планирования короткий; *Horrible* — ужасный: людей постоянно сопровождает чувство тревожности, которое мешает принимать верные решения оперативно; *Inconceivable* — невообразимый: нет уверенности, что решение приведет к какому-либо результату, строить прогнозы сложно, а иногда даже бессмысленно; *Vicious* — беспощадный: невозможно до конца понять происходящие события, но после кризиса мир изменится, и наступит новый этап развития; *Arising* — возрождающийся: после кризиса рынок товаров и услуг меняется, поэтому востребованными будут те, кто первыми адаптируются к новым условиям.

временно понимать, что достижение целевых значений совокупности этих показателей может не гарантировать достижение качественной цели, решение социально-экономической проблемы, изменение состояния социально-экономической системы (а именно это является истинной целью ГУ). Чтобы обеспечить достаточность, т. е. решение социально-экономической проблемы, следует задействовать контроль, чтобы процесс целеполагания (а также разработки стратегии) стал динамичным, должна быть возможность корректировать цели уже во время их реализации.

Из всего этого не следует, что за достижение качественных целей не стоит браться. Напротив, достижение именно стратегических (обычно качественных) целей является истинной целью (государственного) управления. Из вышесказанного лишь следует, что достижения качественных целей невозможно добиться, опираясь на формальные подходы, широко используемые в современном отечественном ГУ (например, потому что оценка результатов реализации государственных программ опирается исключительно на значения показателей — достижение стратегических целей, степень решения поставленных задач или проблем (скажем, повысилась ли в результате конкурентоспособность промышленности) при этом не учитывается)[1]. Задача управления — чтобы в достижении качественной стратегической цели за указанный период времени наблюдался значительный прогресс.

К чему все эти теоретизирования и философствования? К тому, что нормативные документы оперируют категориями необходимости и достаточности без всяких пояснений и далеко не всегда корректно, (подробнее см. ниже, п. 7 «Характеристики согласованности в документах государственного управления: институциональный аспект»), что на практике значительно снижает качество ГУ.

6. Неразличение желательных и необходимых условий

При изучении конкретных ГП, помимо необходимых и достаточных условий целеполагания, был выявлен еще один случай – желательных целей.

Объясним, что мы имеем в виду, на примере отечественного среднего образования. Основные проблемы в этой области условно можно разделить на две группы — количественные и качественные. Качественная проблема — это качество среднего образования. Количественный аспект проблемы — это прежде всего весьма значительная нехватка педагогов в школах, колледжах, техникумах и т. п. Не будем здесь пытаться охарактеризовать весь спектр причин дефицита кадров, укажем лишь две из них, основные — низкая оплата труда и высокая нагрузка учителей.

В условиях низких зарплат при решении проблемы дефицита кадров интересы «снизу», со стороны педагогов, и «сверху», со стороны руководства школ, колледжей и т. п., совпадают — учителя вынуждены работать на 1,5–2 и более ставок, совмещают работу в нескольких учреждениях, увеличивая таким образом свои доходы и уменьшая дефицит кадров, одновременно повышая свою и без того высокую нагрузку.

Согласно официальным данным Министерства просвещения[2], формальный дефицит педагогических кадров в системе государственного общего образования на сентябрь 2022 г. составлял 41,8 тыс. чел., т. е. 2,1 % штатного расписания. Казалось

[1] См. Постановление Правительства РФ №786 от 26 мая 2021 г. «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

[2] Министерство просвещения РФ. Сведения по форме федерального статистического наблюдения № ОО-1 на начало 2022/23 учебного года. https://docs.edu.gov.ru/document/70ecc3b178e0b8397d234697c42e0ad8/ (дата обращения: 11.12.2024).

бы, не так много, но на практике это означает, что в Российской Федерации по причине нехватки кадров в школе не проводился каждый 50-й урок. И это при том, что 1946 тыс. ставок занимало 1323 тыс. чел., т. е. средняя нагрузка составляла 1,47 ставки на человека. Если бы люди нормально работали на одну ставку, дефицит кадров составил бы почти 698 тыс. ставок, или более 34,5 % от общего числа ставок.

Согласно данным члена-корреспондента РАН, доктора физико-математических наук А. Савватеева, средняя урочная нагрузка российского учителя составляет 30 часов в неделю (что с учетом подготовки к урокам, проверки домашних заданий, организации мероприятий и др. составляет более 60 часов в неделю реальной нагрузки), т. е. примерно 1,65 ставки. А по информации председателя комитета Госдумы по науке и высшему образованию О. Смолина, российские учителя в среднем работают на 1,8 ставки[1].

Чрезмерная нагрузка приводит к хроническому переутомлению и внутреннему выгоранию, что сказывается на качестве преподавания. Без ликвидации дефицита кадров проблемы отечественного среднего образования не решить, обеспеченность кадрами выступает исходным необходимым (но не достаточным) условием повышения качества отечественного среднего образования.

Что же мы видим в ГП «Развитие образования»[2]? Из пяти целей ГП две относятся к области общего образования («Вхождение РФ в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования» и «Развитие системы кадрового обеспечения сферы образования, позволяющей каждому педагогу повысить уровень профессионального мастерства на протяжении всей профессиональной деятельности, с охватом 100 процентов в 2030 г.»). Степень достижения этих целей оценивается при помощи двух показателей: «Средневзвешенный результат РФ в группе международных исследований, место РФ» и «Доля педагогических работников общеобразовательных организаций, прошедших повышение квалификации». Обе эти цели (и, соответственно, оба этих показателя) оторваны от реальной проблематики и описывают желательное состояние системы образования, а рекомендуемая мера (повышение квалификации) отнюдь не достаточна и даже не необходима для решения насущных проблем российского среднего образования и поэтому не может повысить качество отечественного среднего образования.

Без решения проблемы дефицита кадров задачи повышения качества преподавания не могут быть решены. В условиях «зашкаливающих» переработок введение дополнительной нагрузки в виде повышения квалификации только увеличит переутомление и может лишь снизить качество преподавания, а отнюдь не повысить его. Соответственно, в этих условиях затраты на организацию и проведение курсов повышения квалификации (а это значительные бюджетные суммы) оказываются неэффективными, а сама цель (при текущем состоянии системы образования) — нерелевантной.

По мнению составителей ГП «Развитие образования», ключевые вопросы в сфере общего образования сводятся к «преодолению школьной неуспешности детей, подъему престижа учительской профессии, укоренению социальных прак-

[1] Чернышёв, Е. (2024, 02 сентября). Российские учителя работают в среднем на 1,65 ставки - опрос. *Накануне.ru*. https://www.nakanune.ru/news/2024/09/02/22786131/ (дата обращения: 11.12.2024).

[2] Государственная программа «Развитие образования» https://programs.economy.gov.ru/gp/-/subject/-/direction/1/gp/34/gpVersion/10460 (дата обращения: 11.12.2024).

тик в школьной жизни»[1]. Эти вопросы, несомненно, являются важными. Но в настоящее время они желательные, а не необходимые и тем более не достаточные для решения проблем отечественного среднего образования. Вероятно, именно поэтому многие проблемы отечественного общего образования остаются нерешенными в течение многих лет.

В общем случае: желательные цели не необходимы для решения проблемы, а достижение желательных целей без принятия необходимых мер не может решить существующей проблемы. Но если все необходимые меры предпринимаются, и проблема в целом решается, то достижение таких дополнительных желательных целей улучшает качество решения проблемы[2]. Поэтому очень важно в процессе целеполагания дифференцировать необходимые и желательные условия, и начинать решение проблемы / задачи, предпринимая комплекс необходимых мер вплоть до мер достаточных. И уже затем переходить к решению задач желательных. Иначе и результативность (достижение целей), и эффективность (целесообразность затрат) окажутся под вопросом.

7. Характеристики согласованности в документах государственного управления: институциональный аспект

Из вышесказанного возникает следующий вопрос: фигурируют ли упомянутые характеристики согласованности целей в документах стратегического планирования и, в частности, в документах, регулирующих разработку ГП? И если да, то в каком ключе? Предметом нашего анализа в этом пункте будут следующие документы:

— федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» (далее — закон № 172-ФЗ);

— постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. №288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» (далее — ПП № 1288);

— постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. № 786 «О системе управления государственными программами РФ» (далее — ПП № 786);

— приказ Минэкономразвития от 17 августа 2021 г. № 500 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ РФ» (далее — Приказ МЭР № 500);

— «Основы государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ», утверждены Указом Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633 (далее — Указ № 633).

7.1. Категория согласованности в документах стратегического планирования

Предметом нашего интереса выступает взаимная согласованность целей, в документах категория согласованности упоминается в более широком контексте – не только целей, но и ресурсов, документов и др. (например, в № 172-ФЗ: п. 7 ст.14, п. 8 ст. 10, Указ № 633: пп. 12, 14, 31 и др.), или же согласование в смысле административного одобрения (например, многократно в ПП № 1288), что немаловажно, но не относится к тематике настоящего исследования. О согласованности целей

[1] Постановление Правительства РФ от 26 декабря 2017 г. № 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования».

[2] В отечественном ГУ не используется термин «желательные цели», а вот в западной практике термин «*aspiration*» достаточно широко востребован именно потому, что менеджеры вынуждены согласовывать свои желания с действительностью, с внешними и внутренними факторами (Bryson et al., 2022, p. 4).

говорится в законе № 172-ФЗ: «Принцип сбалансированности системы стратегического планирования означает согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации» (п. 5 ст. 7 № 172-ФЗ), а также говорится, что согласованность документов обеспечивается за счет «согласованности утверждаемых ими целей и задач деятельности органов государственной власти, показателей достижения этих целей и решения этих задач» (п.7 ст. 4 № 172-ФЗ). Тему согласованности затрагивает также указ № 633: «Предусмотренные в них (*в основных направления деятельности Правительства РФ — прим. автора*) цели, задачи и показатели должны быть согласованы с целями, задачами и показателями, определяемыми в (других — прим. автора) документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания» (ст. 25 Указа № 633). Согласованность здесь понимается как непротиворечивость, совпадение целей в разных документах.

Далее последовательно кратко разберем каждую рассмотренную выше характеристику согласованности.

7.2. Качественные стратегические цели и количественные показатели

Закон № 172-ФЗ оперирует как категориями «цели», «цели социально-экономического развития», «цели и задачи социально-экономического развития. (например, в стт. 3, 4, 8, 16 и др.), так и категорией «показатели», причем эти термины понимаются как разные категории — поскольку часто они употребляются вместе с союзом и: «цели и показатели» (например, в ст. 7, 10, 16, 19). В качестве аргумента в пользу тезиса, что для законодателей цели и показатели – различные категории, выступает п. 12 ст. 7 закона о стратегическом планировании, в котором вводится принцип соответствия: «Принцип соответствия показателей целям означает, что показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования… должны соответствовать целям социально-экономического развития … Российской Федерации. (п. 12 ст. 7), а также ст. 17 ПП № 786, в котором постулируется: «Для каждой цели ГП … формируются показатели».

В противовес вышесказанному в п. 1 ст. 7 закона № 172-ФЗ говорится об измеряемости цели, что создает впечатление, что цели социально-экономического развития, стратегические цели должны быть количественными (аналогичное требование содержится в п. 17 ПП № 786 и в п. 30 Указа № 633).

Но если цели измеряемы, то чем они отличаются от показателей, зачем нужны показатели и почему цели не показатели? А если цели и показатели одно и то же, то почему в других местах проводится дихотомия «цели — показатели» и говорится о необходимости соответствия показателей целям? Вместо того, чтобы четко показать разницу между (стратегическими) целями и показателями, а также разъяснить, что понимается под соответствием показателей целям социально-экономического развития, законодатели смешивают две эти категории, закладывая основы для несогласованности стратегических целей в ГУ.

7.3. Причинно-следственные связи

Изучение текстов указанных документов показало, что в них не упоминается о необходимости учитывать причинно-следственные связи и иерархию целей в процессе целеполагания. Согласованность целей предполагается достигать

«за счет взаимоувязки целей и задач, предусмотренных в документах стратегического планирования, их показателей и ресурсного обеспечения» (Указ № 633, ст. 28), но не уточняется, что подразумевается под такой взаимоувязкой.

7.4. Необходимые и достаточные условия

Чаще всего в документах говорится о необходимости что-либо сделать (172-ФЗ, ст. 7, п. 3, ПП № 786, ст. 56). О необходимости выяснения и устранения причин имеющих место проблем в изученных документах ничего не говорится. Вероятно, закон о стратегическом планировании № 172-ФЗ — слишком фундаментальный документ для такого рода рекомендаций, но в методических указаниях желательно подобные требования прописать.

Относительно требования достаточности (часто требования необходимости и достаточности используются вместе) – оно фигурирует в ряде проанализированных документов. В ст. 31 указа № 633 отмечается необходимость и достаточность ресурсов для достижения целевых значений показателей. Гораздо чаще говорится о том, что совокупность мероприятий должна быть необходима и достаточна для… И тут имеют место разночтения. В одних случаях мероприятия должны быть необходимы и достаточны для достижения показателей (ст. 16 ПП № 786; п. 5 ст. 22 ПП № 1288), а в других – для достижения и показателей, и самих целей социально-экономического развития (п. 6 ст. 22 ПП № 1288; п. 5 и 18 приказа МЭР № 500). Очевидно, что поскольку при формировании совокупности мероприятий задача достижения целей социально-экономического развития не ставится (а только достижение целевых значений показателей), то по результатам реализации ГП цели социально-экономического развития и не достигаются.

7.5. Неразличение желательных и необходимых условий

Категория «желательные условия» не используется в отечественных нормативных актах, относящихся к стратегическому планированию.

8. Заключение

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

На практике согласованность понимается достаточно формально как непротиворечивость, совпадение целей и их целевых значений в случае, если разные документы решают сходные / смежные задачи и поэтому регулируют одну и ту же область и содержат сходные цели. Такое узкое понимание ощутимо сказывается на качестве ГУ.

В результате проведенных изысканий были сформулированы следующие условия взаимной согласованности целей между собой (при решении одной задачи или проблемы).

1. Согласованность качественных и количественных целей. Очевидно, что требование СМАРТ неприменимо к качественным целям, коими являются большая часть стратегических целей. Поэтому требование, чтобы все цели обладали свой-

ствами СМАРТ, выводит стратегические цели за границы управленческого поля. Сведение качественных (бесконечномерных) стратегических целей к набору одномерных количественных целей упрощает задачи оперативного контроля, но условием решения задачи или проблемы в ГУ должно оставаться достижение качественных стратегических целей, иначе стратегические задачи ГУ остаются нерешенными.

2. Согласованность с точки зрения причинно-следственных связей. Если совокупность целей представляют из себя дерево целей, они иерархически связаны между собой причинно-следственными связями, то обеспечение достижения причинной цели содействует достижению цели-следствия, а вот обеспечение достижения цели-следствия не сказывается на достижении цели-причины. Поэтому при выборе целей следует анализировать их зависимость друг от друга, что, как выявил анализ прецедентов ГУ, зачастую не делается на практике. В результате часть целей оказывается недостигнутыми.

3. Согласованность с точки зрения необходимых условий означает, что цель более нижнего уровня должна содействовать достижению цели более высокого уровня, т. е. быть фактором решения поставленной задачи или причиной возникновения проблемы. На первый взгляд, данное условие является трюизмом. Однако анализ практики показал, что в ГУ это условие далеко не всегда соблюдается: цели более низкого уровня не всегда содействуют достижению целей более высокого уровня. Поэтому это условие следует актуализировать.

4. Согласованность с точки зрения достаточных условий. Здесь было выявлено несколько уровней условия достаточности. Установлено, что свойство достаточности по-разному «работает» для качественных и количественных целей. Поэтому достижение количественной цели не может быть достаточным для достижения качественной стратегической цели. В этих условиях задача заключается в том, чтобы предложить такую стратегию (такую совокупность мероприятий), реализация которой оказалась бы достаточной для достижения поставленных целей. Кроме того, нужно организовать процедуру динамичной корректировки целей и стратегий, которая бы обеспечивала достижение совокупности целей в современной среде, характеризуемой как TACI-мир и одновременно как SHIVA-мир.

5. Согласованность с точки зрения желательных условий. При изучении кейсов был выявлен еще один тип целей, не связанных с причинами решаемой проблемы или задачи, они были названы желательными условиями. Если все необходимые меры предпринимаются, и проблема в целом решается, то достижение таких дополнительных желательных целей улучшает качество решения проблемы. Если же ставятся только желательные цели, без необходимых, то проблема обычно просто остается нерешенной. Широкое использование желательных целей без должной опоры на необходимые цели в практике отечественного ГУ привело к тому, что многие проблемы остаются нерешенными в течение многих лет.

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

взаимной согласованности целей в практике отечественного ГУ должно привести к повышению качества государственного управления.

Список источников

Блохин, А. А., Адамян, Э. А., Китаев, А. Е., Миронова, И. И. (2019). Сравнительные оценки параметров целей государства и других субъектов управления российской экономикой. *Вестник Московского университета. Серия 6: «Экономика»,* (2), 3–25.

Братченко, С. А. (2023). Институциональные аспекты целеполагания при разработке государственных программ. *Государственная служба, 25* (5), 39–54. https://doi.org/10.22394/2070-8378-2023-25-5-39-54

Братченко, С. А. (2024). Несогласованность целей при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций. *Вестник Института экономики Российской академии наук,* (1), 28–46. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_1_28_46

Братченко, С. А. (2025). Условия согласованности целей в государственном управлении. *Тенденции экономического развития в XXI веке: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 28 февр. 2025 г.* (с. 37–40). Минск: БГУ.

Глухих, П. Л. (2014). Политика регионального развития: анализ государственных приоритетов. *Стратегия устойчивого развития регионов России,* (20), 23–27.

Данилов, Ю. А. (2022). Проблема увязки стратегий финансового развития с целями социально-экономического развития: аспект целевых показателей. *Вопросы государственного и муниципального управления,* (4), 127–153. https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-4-127-153

Коваленко, Е. А. (2010). Исследование эффективности государственных адресных социальных программ. *Отечественный журнал социальной работы,* (4(43)), 38–49.

Ленчук, Е. Б. (2020). Стратегическое планирование в России: проблемы и пути решения. *Инновации,* (2(256)), 24–28. https://doi.org/10.26310/2071-3010.2020.256.2.003

Мау, В. А. (2020). Экономика и политика 2019–2020 гг.: глобальные вызовы и национальные ответы. *Вопросы экономики,* (3), 5–27. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-3-5-27

Наумов, С. Н., Сорокин, И. А. (2020). Оценка государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» на предмет соответствия национальным целям развития Российской Федерации на период до 2024 года. *Друкеровский вестник,* (1), 168–182. https://doi.org/10.17213/2312-6469-2020-1-168-182

Савкина, Р. В. (2020). Национальные проекты в системе мер по достижению целей эффективного развития экономики. *Инновации и инвестиции,* (4), 287–293.

Сильвестров, С. Н., Крупнов, Ю. А., Старовойтов, В. Г. (2021). Определение и реализация национальных целей развития в российском стратегическом планировании. *Российский экономический журнал,* (1), 32–44. https://doi.org/10.33983/0130-9757-2021-1-32-44

Шаш, Н. Н. (2015). Управление эффективностью государственных программ: методологические основы разработки программного бюджета. *Управленец,* (1), 4–15.

Alvesson, M., & Blom, M. (2022). The Hegemonic Ambiguity of Big Concepts in Organization Studies. *Human Relations, 75* (1), 58–86. https://doi.org/10.1177/0018726720986847

Benra, F., Nahuelhual, L., Felipe-Lucia, M., Jaramillo, A., Jullian, C., & Bonn, A. (2022). Balancing ecological and social goals in PES design — Single objective strategies are not sufficient. *Ecosystem Services, 53,* 101385. https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2021.101385

Botti, A., & Monda, A. (2019). Goal ambiguity in public organizations: A systematic literature. *International Journal of Business and Management, 14* (7), 137–148. https://doi.org/10.5539/IJBM.V14N7P137

Bryson, J. M., George, B., & Seo, D. (2022). Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework. *Public Management Review, 26* (2), 539–564. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2103173

Casey, W., Peck, W., Webb, N. J., & Quast, P. (2008). Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in the public sector. *International Public Management Review, 9* (2), 90–106.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 15* (4), 529–557. https://doi.org/10.1093/jopart/mui030

Denton, T. (1975). Unmeasurable programs or unacceptable goals: The dilemma of goal formation in social policy. *Human Organization, 34* (4), 398–399.

Jung, C. S. (2012). Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government. *Administration & Society, 44* (6), 675–701. http://dx.doi.org/10.1177/0095399711413730

Jung, C. S. (2014). Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship Between Goal Ambiguity and Performance. *Public Administration Review, 74* (2), 205–219. https://doi.org/10.1111/puar.12176

Mustajoki, J., Borchardt, S., Büttner, L., Köhler, B., Lepenies, R., Lyytimäki, J., Mille, R., Pedersen, A. B., Reis, S., & Richard, D. (2022). Ambitiousness of Sustainable Development Goal (SDG) targets: classification and implications for policy making. *Discover Sustainability, 3* (1). https://doi.org/10.1007/s43621-022-00104-8

Pitkänen, E. (1970). Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration. *The Swedish Journal of Economics, 72* (3), 207–214. https://doi.org/10.2307/3438951

Schacter, M. (1999). Means… Ends… Indicators: Performance Measurement in the Public Sector. *Policy Brief,* (3). Ottawa: Institute on Governance.

Wang, B., & Chen, T. (2024). What do the sustainable development goals reveal, and are they sufficient for sustainable development?. *PLoS ONE, 19* (11), e0310089. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0310089

References

Alvesson, M., & Blom, M. (2022). The Hegemonic Ambiguity of Big Concepts in Organization Studies. *Human Relations, 75* (1), 58–86. https://doi.org/10.1177/0018726720986847

Benra, F., Nahuelhual, L., Felipe-Lucia, M., Jaramillo, A., Jullian, C., & Bonn, A. (2022). Balancing ecological and social goals in PES design — Single objective strategies are not sufficient. *Ecosystem Services, 53,* 101385. https://doi.org/10.1016/j.ecoser.2021.101385

Blokhin, A. A., Adamyan, E. A., Kitaev, A. E., & Mironova, I. I. (2019). Comparative assessment of public management objectives in Russia's economy. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: "Ekonomika" [Moscow University Economics Bulletin],* (2), 3–25. (In Russ.)

Botti, A., & Monda, A. (2019). Goal ambiguity in public organizations: A systematic literature. *International Journal of Business and Management, 14* (7), 137–148. https://doi.org/10.5539/IJBM.V14N7P137

Bratchenko, S. A. (2023). Institutional aspects of goal-setting in the development of state programs. *Gosudarstvennaya sluzhba [Public Administration], 25* (5), 39–54. https://doi.org/10.22394/2070-8378-2023-25-5-39-54 EDN: RHBKDG (In Russ.)

Bratchenko, S. A. (2024). Inconsistency of goals in the development of government programs: survey of practices and case studies. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences],* (1), 28–46. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_1_28_46 EDN: FXOLFG (In Russ.)

Bratchenko, S. A. (2025). Requirements for goals consistency in state governance. *Tendentsii ekonomicheskogo razvitiya v XXI veke: materialy VII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf., Minsk, 28 fevr. 2025 g. [Trends of Economic development in the XXI century: proceedings of the VII International Scientific and Practical Conference, Minsk, February 28, 2025]* (pp. 37–40). Minsk: Belarusian State University. (In Russ.)

Bryson, J. M., George, B., & Seo, D. (2022). Understanding goal formation in strategic public management: a proposed theoretical framework. *Public Management Review, 26* (2), 539–564. https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2103173

Casey, W., Peck, W., Webb, N. J., & Quast, P. (2008). Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in the public sector. *International Public Management Review, 9* (2), 90–106.

Chun, Y. H., & Rainey, H. G. (2005). Goal Ambiguity and Organizational Performance in U.S. Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory, 15* (4), 529–557. https://doi.org/10.1093/jopart/mui030

Danilov, Yu. A. (2022). The problem of linking financial development strategies with the goals of socio-economic development: The aspect of target indicators. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues],* (4), 127–153. https://doi.org/10.17323/1999-5431-2022-0-4-127-153 (In Russ.)

Denton, T. (1975). Unmeasurable programs or unacceptable goals: The dilemma of goal formation in social policy. *Human Organization, 34* (4), 398–399.

Glukhikh, P. L. (2014). Regional development policy: an analysis of state priorities. *Strategiya ustoychivogo razvitiya regionov Rossii [Strategy of Sustainable Development of Russian Regions],* (20), 23–27. (In Russ.)

Jung, C. S. (2012). Developing and Validating New Concepts and Measures of Program Goal Ambiguity in the U.S. Federal Government. *Administration & Society, 44* (6), 675–701. http://dx.doi.org/10.1177/0095399711413730

Jung, C. S. (2014). Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship Between Goal Ambiguity and Performance. *Public Administration Review, 74* (2), 205–219. https://doi.org/10.1111/puar.12176

Kovalenko, E. A. (2010). Effectiveness of state targeted social programs. *Otechestvennyy zhurnal sotsial'noy raboty [Domestic Journal of Social Work],* (4(43)), 38–49. (In Russ.)

Lenchuk, E. B. (2020). Strategic planning in Russia: Challenges and solutions. *Innovatsii [Innovations],* (2(256)), 24–28. https://doi.org/10.26310/2071-3010.2020.256.2.003 (In Russ.)

Mau, V. A. (2020). Economics and politics in 2019–2020: Global challenges and national answers. *Voprosy ekonomiki,* (3), 5–27. https://doi.org/10.32609/0042-8736-2020-3-5-27 (In Russ.)

Mustajoki, J., Borchardt, S., Büttner, L., Köhler, B., Lepenies, R., Lyytimäki, J., Mille, R., Pedersen, A. B., Reis, S., & Richard, D. (2022). Ambitiousness of Sustainable Development Goal (SDG) targets: classification and implications for policy making. *Discover Sustainability, 3* (1). https://doi.org/10.1007/s43621-022-00104-8

Naumov, S. N., & Sorokin, I. A. (2020). The evaluation of the state program of Russian Federation "scientific and technological development of Russian Federation" on its compliance with national development goals of the Russian Federation for the period up to 2024. *Drukerovskij vestnik,* (1), 168–182. https://doi.org/10.17213/2312-6469-2020-1-168-182 (In Russ.)

Pitkänen, E. (1970). Goal Programming and Operational Objectives in Public Administration. *The Swedish Journal of Economics, 72* (3), 207–214. https://doi.org/10.2307/3438951

Savkina, R. V. (2020). National projects in the system of measures to achieve the goals of effective economic development. *Innovatsii i investitsii [Innovation & Investment],* (4), 287–293. (In Russ.)

Schacter, M. (1999). Means… Ends… Indicators: Performance Measurement in the Public Sector. *Policy Brief,* (3). Ottawa: Institute on Governance.

Shash, N. N. (2015). Management of the State-Funded Programs' Efficiency: Methodological Bases of Development of a Program-Based Budget. *Upravlenets [The manager],* (1), 4–15. EDN: TKAUGT (In Russ.)

Silvestrov, S. N., Krupnov, Yu. A., & Starovoitov, V. G. (2021). Determination and implementation of national development goals in Russian strategic planning. *Rossiyskiy ekonomicheskiy zhurnal [Russian Economic Journal],* (1), 32–44. https://doi.org/10.33983/0130-9757-2021-1-32-44 (In Russ.)

Wang, B., & Chen, T. (2024). What do the sustainable development goals reveal, and are they sufficient for sustainable development?. *PLoS ONE, 19*(11), e0310089. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0310089

Информация об авторе

Братченко Светлана Анатольевна — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, Институт экономики РАН; https://orcid.org/0000-0002-5066-0678 (Российская Федерация, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com).

About the author

Svetlana A. Bratchenko — Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences; https://orcid.org/0000-0002-5066-0678 (32, Nakhimovsky Ave., Moscow, 117218, Russian Federation; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com).

Дата поступления рукописи: 28.06.2025.
Прошла рецензирование: 28.07.2025.
Принято решение о публикации: 03.09.2025.
Received: 28 Jun 2025.
Reviewed: 28 Jul 2025.
Accepted: 03 Sep 2025.