

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

<https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.7>

УДК 338.24

JEL B41, E61, H50, H83, L52, L62, L72, O25



## Использование стратегий при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций<sup>1</sup>

Светлана А. БРАТЧЕНКО  *Институт экономики Российской академии наук, г. Москва, Российская Федерация*

**Для цитирования:** Братченко, С. А. (2024). Использование стратегий при разработке государственных программ: обзор практики и анализ ситуаций. *AlterEconomics*, 21(3), 553–570.

<https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.7>

**Аннотация.** Случается, что реализация государственных программ (ГП) не приводит к достижению их стратегических целей, к решению тех социально-экономических задач, ради которых они разрабатывались. Среди причин, связанных с разработкой и реализацией ГП, вопрос выбора и адекватности механизмов, инструментов и средств достижения цели затрагивается в научной литературе весьма эпизодически. Была выдвинута гипотеза, что одной из значимых причин, обуславливающих недостижение целей ГП (там, где это имеет место), может быть именно невнимание к вопросу инструментов и средств достижения цели. Методическим основанием исследования выступают два момента: во-первых, понятие стратегии, понимаемой как совокупность согласованных решений и действий, направленных на достижение цели; во-вторых, разделение целей в управлении на стратегические и оперативные (чаще всего ими выступают плановые значения индикаторов). При этом достижение оперативных целей далеко не всегда обеспечивает достижение стратегических целей. Хотя с точки зрения результатов управления именно достижение стратегических целей выступает истинной целью управления. Средством достижения целей в государственной программе является мероприятие. При анализе выборки из нескольких государственных программ в части из них было выявлено отсутствие стратегий: утвержденные мероприятия данных госпрограмм не содействовали достижению целей данных госпрограмм. По результатам исследования сделан вывод о необходимости использования стратегий (в значении средства достижения цели) при разработке ГП. В силу ограниченности объема журнальной статьи автор намерена посвятить следующую работу детальному исследованию причин выявленной проблемы, а также формулированию рекомендаций.

**Ключевые слова:** государственная программа, стратегия, достижение целей, стратегические и оперативные цели, показатели, мероприятия, контрольные события государственной программы

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

<sup>1</sup> © Братченко С. А. Текст. 2024.

# Strategising in the Development of Government Programs: A Practice Review and Case Studies

Svetlana A. BRATCHENKO ✉ 

*Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation*

**For citation:** Bratchenko, S. A. (2024). Strategising in the Development of Government Programs: A Practice Review and Case Studies. *AlterEconomics*, 21(3), 553–570. <https://doi.org/10.31063/AlterEconomics/2024.21-3.7>

**Abstract.** The implementation of government programs (GPs) often fails to meet their strategic goals and socio-economic objectives. However, the selection and adequacy of mechanisms and tools for achieving these objectives remain underexplored in academic literature, highlighting the research gap this study addresses. This study is based on two key concepts: strategy as a coordinated set of decisions and actions aimed at a specific goal, and the distinction between strategic and operational goals. While operational goals can be met, they do not guarantee achieving the strategic objectives that truly represent the aims of government and management. Our analysis of several government programs revealed a lack of coherent strategies, which resulted in a failure to achieve the intended goals. This highlights the urgent need for strategic planning in the development of government programs. Addressing these issues and formulating relevant recommendations could open avenues for further research.

**Keywords:** government program, strategy, goal achievement, strategic and operational goals, indicators, events, control events of the government program

**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

Одним из основных инструментов экономической политики в настоящее время выступают государственные программы (далее — ГП): в 2024 г. на реализацию 49 открытых государственных программ предполагается выделить 55 % федерального бюджета Российской Федерации<sup>1</sup>. В свете этого эффективность и качество реализации государственных программ приобретают особое значение.

В научной литературе признается существование проблемы качества разработки и эффективности реализации ГП (Хотулев, Наумов, 2019, с. 214; Чернова, 2019, с. 222; Иванова, Дегтерева, 2019, с. 50), отмечается, что имеют место прецеденты недостижения целей государственных программ (Галикеев и др., 2019, с. 27; Романова, Малая, 2023). Реализация государственных программ может не приводить к решению тех социально-экономических задач, ради которых они разрабатывались (Бобков, 2019, с. 92; Козлова и др., 2019, с. 22–23, 26–27; Коломиец, 2020, с. 154; Звягинцев, 2022, с. 102–103), в т. ч. и тогда, когда запланированные значения показателей достигаются и выполнение госпрограммы официально признается успешным (Коломиец, 2020, с. 156; Братченко, 2021; Наумов и др., 2022, с. 1391). В качестве основных причин в литературе фигурируют несовершенство оценки эффективности реализации госпрограмм (Хотулев и др., 2019, с. 20–21, 30–31, 44; Чернова, 2019, с. 222; Мальсагова, Ленков, 2022), а также нерелевантность и несогласованность целевых параметров госпрограмм (Сухарев, 2011, с. 149; Коломиец, 2020, с. 155; Гумеров и др., 2021, с. 44–45; Братченко, 2024). Кроме того, называ-

<sup>1</sup> Рассчитано автором по (Заключение, 2023, с. 26) и данным Федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов» от 27.11.2023 N 540-ФЗ.

ются такие факторы, как недостаточный учет факторов риска и путей их минимизации (Хотулев, Наумов, 2019, с. 219; Иванова, Дегтерева, 2019, с. 49; Добролюбова, Старостина, 2020, с. 244–245;), неудовлетворительное качество контрольно-надзорной деятельности при разработке и реализации государственных программ (Добролюбова, Старостина, 2020, с. 244), а также целый ряд других значимых факторов (Хотулев и др., 2019).

При изучении литературы мы обратили внимание на то, что вопрос выбора и адекватности механизмов, инструментов и средств достижения цели затрагивается весьма эпизодически. Предварительное изучение предмета натолкнуло нас на мысль, что одной из значимых причин, обуславливающих низкое качество разрабатываемых ГП (там, где это имеет место), может быть невнимание к вопросу инструментов и средств, при помощи которых предполагается достигать намеченные цели государственных программ. В данной работе мы решили проверить эту гипотезу: проанализировать ряд действующих государственных программ и на небольшой выборке попытаться проверить, насколько предусмотренные в государственной программе средства (т. е. запланированные в госпрограмме действия, которые должны осуществить исполнители ГП, в терминах ГП такие действия называются мероприятиями) содействуют достижению целей ГП. Потому что если предусмотренные средства не содействуют достижению целей госпрограммы, то неудивительно, что ее реализация не приводит к достижению поставленных целей.

В этом и заключается цель настоящего исследования — проанализировать мероприятия ряда госпрограмм и понять, содействуют ли они достижению целей ГП.

С самого начала мы хотели бы отметить, что в случае, если прецеденты несоответствия мероприятий целям ГП будут выявлены, далее закономерно напрашивается вопрос о причинах существования этого несоответствия. Забегая вперед, скажем, что это отдельная достаточно непростая проблема, и корни данного феномена, предполагается, лежат как в теоретической, так и институциональной плоскостях. В силу ограниченности объема журнальной статьи в данном исследовании эти вопросы будут затронуты лишь вскользь, изучению причин проблемы мы намерены посвятить нашу следующую работу. Задача настоящей статьи — только выявить и констатировать факты.

В силу известных обстоятельств данные за 2022 и 2023 гг. являются практически недоступными, поэтому анализ проводился преимущественно на данных 2021 г.

## **2. Терминологическая ремарка: понятия стратегии, стратегических и оперативных / операционных целей**

Предметом настоящего исследования является выявление связей между целями и средствами в государственных программах. Однако именно эта связь и лежит в основе значения категории «стратегия» (Виханский, 2016, с. 106).

При этом собственно стратегия — это идея, озарение относительно способа достижения цели, стратегия обязательно предполагает некую содержательную целостность. В стратегическом управлении под стратегией традиционно (т. е. в условиях низковолатильной внешней среды) понималось «установление базовых долгосрочных целей и задач и выработка программы действий и распределения ресурсов, необходимых для реализации этих целей» (Chandler, 1962, p. 16). По мере роста турбулентности среды и неопределенности условий стратегия должна стано-

виться более гибкой и адаптивной (Hofer, 1973, p. 47), из плана действий она все более превращается в «набор правил для принятия решений, которыми организация руководствуется в своей деятельности» (Ансофф, 1989, с. 27). Но и в этих условиях сущность категории «стратегия» остается прежней — она понимается как совокупность «согласованных решений и действий, направленных на достижение значимых ... целей» (см.: Тамбовцев, Рождественская, 2020, с. 29).

Из этого следует, что проблематика настоящего исследования может быть сформулирована по-другому, с использованием категории «стратегия». Так, применительно к государственным программам ключевыми выступают несколько вопросов: при разработке государственных программ продумывались ли и выработывались ли стратегии (в вышеуказанном смысле, как средства достижения цели) для достижения целей ГП? Если да, то есть ли упоминания об этих стратегиях в паспортах ГП? В государственных программах средством достижения цели являются мероприятия. В этой связи: в какой степени совокупность утвержденных мероприятий представляет собой целостность, единство, составные части плана по достижению целей госпрограммы, называемого стратегией? Или же такие стратегии не выработывались и мероприятия государственной программы представляют собой эклектичный набор мало связанных между собой действий? И ключевой вопрос — содействуют ли мероприятия достижению стратегической цели?

Поясним, почему с самого начала мы не использовали слово «стратегия» — потому что этот термин неоднозначен. В военном деле, в стратегическом управлении, а также в стратегическом менеджменте термин «стратегия» понимается сходно, как «совокупность согласованных решений и действий, направленных на достижение значимых ... целей» (Тамбовцев, Рождественская, 2020, с. 29). Аналогичное понимание закреплено в ГОСТе: «Стратегия — деятельность, направленная на получение планируемого результата с учетом перспективы долгосрочного развития»<sup>1</sup>.

В современной зарубежной практике государственного управления и, соответственно, в зарубежной научной литературе необходимость разработки эффективных стратегий является важной как для компаний (Nyugha, 2024, p. 7) (в т. ч. для компаний с государственным участием (Murthy, 1987; Bryson, 2021)), так и для органов государственного управления (Holmgren et al., 2017; Bryson, 2021; Pora et al., 2009; Johanson, 2009).

В системе же государственного управления Российской Федерации термины «стратегия» и «стратегический» обычно используются в ином значении. Основных отличий три, они очевидны уже из определения стратегии, сформулированном в законе о стратегическом планировании: «Стратегия — документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления ... на долгосрочный период»<sup>2</sup>:

— «стратегический» в государственном управлении, скорее, означает «долгосрочный»;

— термин «стратегия» используется не в значении инструмента управления, а для обозначения документа (Стратегия социально-экономического развития, Стратегия развития металлургической промышленности и др.);

<sup>1</sup> ГОСТ Р 52104-2003. Национальный стандарт Российской Федерации. Ресурсосбережение. Термины и определения. <https://docs.cntd.ru/document/1200032451> (дата обращения: 06.08.2024).

<sup>2</sup> См. п. 29 ст. 3 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ. <https://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения: 06.08.2024).

— «Стратегия является документом целеполагания» (Климанов, 2017, с. 115), стратегией называется документ, описывающий цели, задачи и показатели управления (Шилова, Брагина, 2020, с. 481). То есть документ под названием «стратегия», согласно закону о стратегическом планировании, не содержит стратегию в вышеуказанном смысле, описание способа достижения цели, системы действий или паттерна поведения для достижения цели. Е. М. Бухвальд в этой связи пишет: «Многие муниципальные стратегии, ... по сути, представляют собой описание (или просто картинку) некоего желаемого состояния муниципального образования на тот или иной предстоящий период. Вопрос о том, какими средствами и с какой вероятностью эта картина может быть достигнута, как правило, даже не затрагивается» (Бухвальд, 2022, с. 12).

Закономерно, что в отечественной научной литературе, как в зеркале, отражаются эти разночтения в понимании содержания термина «стратегия». Преимущественно стратегия понимается как документ целеполагания, а государственные программы выступают инструментом для достижения целей, сформулированных в стратегии (Дементьев, Слободяник, 2017; Домбровская, 2016; Телегина, 2020; Шведов, 2020). В другой части работ анализируются стратегии как средства достижения целей государственных программ (Панченко, 2015; Моткова, 2019; Яшина и др., 2024). Государственные программы могут выступать самостоятельным документом по отношению к стратегиям (Бушнев, 2016; Чумаков, 2021). В некоторых работах эти понятия совмещаются (Царук, 2022). Важно отметить, что все эти разночтения — не плод воображения ученых, а отражение реальной практики государственного управления в Российской Федерации. Более детально природа и корни этих разночтений будут проанализированы в нашем следующем исследовании.

В настоящей статье термин «стратегия» понимается в общепринятом значении как средство достижения цели, как совокупность согласованных решений и действий, направленных на достижение значимых ... целей, что не коррелирует с пониманием этого термина в документах государственного управления.

Для дальнейшего исследования нам важно иметь в виду, что система целей в управлении любым объектом содержательно неоднородна: так, в военном деле различаются стратегические и тактические цели, в управлении экономическими объектами также имеет место дихотомия «стратегическая цель» — «оперативная / операционная<sup>1</sup> цель».

В государственном управлении «стратегические цели обычно представляют собой социально-экономическую проблему или задачу, которую предстоит решить... (например, повышение конкурентоспособности промышленности)» (Братченко, 2024, с. 31). Будучи качественными, они «бесконечномерны». Поскольку «достижение стратегических целей характеризуется изменением состояния объекта управления, его бывает трудно четко идентифицировать и контролировать (особенно, когда объектом управления выступает такая сложная социально-экономическая система, как страна)» (Братченко, 2023, с. 82).

<sup>1</sup> Терминология в русском языке еще до конца не устоялась, поэтому в литературе встречаются оба термина: и «оперативный», и «операционный», и каждый имеет свои оттенки смысла. В зарубежной литературе чаще используется термин «операционный» (*operational*), например, в (Anthony, 1965). В данной работе автор использует оба термина.

«Поэтому в операционном управлении вместо стратегических обычно используются операционные цели» (Братченко, 2023, с. 82), которые легко контролировать, поскольку они должны обладать свойствами SMART: Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound (Doran, 1981, p. 35–36), т. е. быть конкретными, измеримыми, достижимыми, уместными и привязанными ко времени. «Чаще всего операционные цели формулируются в виде значений набора показателей (индикаторов)» (Братченко, 2023, с. 82), каждый из которых представляет собой «аппроксимацию, точнее, одномерную проекцию „объемной” качественной стратегической цели» (Братченко, 2024, с. 31).

Тем не менее важно помнить, что «целью государственного управления является отнюдь не достижение значений индикаторов, а изменение состояния объекта управления, то есть социально-экономической системы: решение какой-либо социально-экономической проблемы или социально-экономической задачи» (Братченко, 2021, с. 249). «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).

«Если критерием успешности управления является достижение стратегической цели, то такой критерий мы называем качеством управления, — при условии соответствия стратегической цели интересам (предназначению) организации (института, государства)<sup>1</sup>» (Братченко, 2023, с. 82).

### 3. Мероприятия как элементы стратегии для достижения целей государственных программ

Согласно действующему корпусу нормативных документов<sup>2</sup>, регулирующих разработку государственных программ, к целевым категориям ГП относятся национальные цели, приоритеты и цели государственной политики, цели и задачи (стратегические приоритеты) ГП в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного управления, целевые показатели ГП, мероприятия и контрольные точки (контрольные события) ГП.

В этом множестве целей национальные цели, приоритеты и цели государственной политики, цели и задачи (стратегические приоритеты) ГП в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного управления по содержанию относятся к стратегическим целям, а показатели ГП, мероприятия и контрольные события — к оперативным<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Требование соответствия целей и результатов управления национальным интересам и стратегическим национальным приоритетам фигурирует в ст. 5 Стратегии национальной безопасности РФ, а также в законе о стратегическом планировании. Среди ученых эту точку зрения отстаивает, например, С. В. Казанцев: «Национальными являются цели, отвечающие национальным интересам и выражающие их в форме желаемого результата, намеченного к достижению в установленное время» (Казанцев, 2021, с. 142).

<sup>2</sup> В частности, согласно Положению о системе управления государственными программами Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 (далее — ПП № 786).

<sup>3</sup> Подробнее об институциональной конструкции системы целевых категорий государственных программ см. в (Братченко, 2024, с. 32–33).

Ключевым элементом ГП выступает мероприятие: само понятие «государственная программа» определяется в Постановлении № 786 как «комплекс мероприятий»<sup>1</sup>. Мероприятие, в свою очередь, определяется как «действие (совокупность действий), направленное на достижение показателей государственных программ»<sup>2</sup>.

В этом контексте для нас важно получить ответы на два вопроса:

- содействуют ли мероприятия (контрольные события) ГП достижению оперативных целей (показателей) госпрограммы;
- содействуют ли мероприятия (контрольные события) ГП достижению стратегических целей госпрограммы.

1. Государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», часть федеральной программы «Развитие автомобилестроения и транспортного машиностроения», посвященная автомобилестроению: шесть из семи мероприятий программы (и 99,8 % средств) являются стимулированием продаж, т. е. нацелены на достижение оперативной цели (показателя подпрограммы) — индекса производства. Другими словами, мероприятия подпрограммы на первый взгляд выглядят стратегией по достижению индекса производства — что логично, поскольку именно этот показатель является основной составной частью критерия эффективности реализации ГП.

Однако эти мероприятия (эта стратегия) никак не содействуют достижению стратегической цели этой программы — развитию отечественной автомобильной промышленности и повышению ее конкурентоспособности. Для решения этой задачи составители ГП предусмотрели одно мероприятие («возмещение российским производителям грузовых колесных транспортных средств части затрат на выплату купонного дохода по облигациям размещенным и (или) уплату процентов по кредитам, привлеченным на цели развития заготовительных производств, обновления модельного ряда, модернизации производственных мощностей»<sup>3</sup>), на которое направляется 0,2 % от средств, выделяемых на развитие автомобилестроения, что явно недостаточно для достижения стратегических целей программы.

Почему данную совокупность мероприятий по стимулированию продаж некорректно назвать стратегией? По крайней мере, по двум причинам:

- стратегия предполагает четкое определение объекта управления. В нашем случае это российское автомобилестроение<sup>4</sup>. Составители же ГП четко не сформулировали, что они понимают под объектом госпрограммы. В результате в качестве бенефициаров программы в течение многих лет выступали (и продолжают выступать) иностранные автоконцерны — конкуренты российского автопрома. Только в 2020 г. АО «АвтоВАЗ» (контролируемый в то время Renault Group) по-

<sup>1</sup> Согласно п. 2 ПП № 786.

<sup>2</sup> Согласно п. 15 ПП № 786.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2021 г. № 505-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации „Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности“, Приложение № 24 к государственной программе Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102352828&backlink=1&nd=602152750> (дата обращения: 28.08.2024).

<sup>4</sup> Первой целью Стратегии экономической безопасности является укрепление экономического суверенитета Российской Федерации. Поэтому это должны быть юридические и физические лица, зарегистрированные в российской юрисдикции российскими же физическими или юридическими лицами и производящие продукцию, права на производство которой принадлежат также российским юридическим или физическим лицам.

лучил от Минпромторга около 40 млрд руб. субсидий, завод ООО «Хендэ Мотор Мануфактуринг Рус» в Санкт-Петербурге — около 30 млрд руб., калужский завод «Фольксваген Групп Рус» — порядка 22,7 млрд руб.<sup>1</sup> Вместо развития российского автомобилестроения по линии госпрограммы оказывалась поддержка его конкурентам, т. е. ГП противодействовала развитию российского автопрома;

— стратегия — это способ «перемещения» объекта управления из текущего состояния в целевое. Выбор показателя и анализ мероприятий ГП показывают, что составители были сконцентрированы на достижении цели — развитии промышленности, и это развитие неправомерно связывали с количественным ростом, индексом производства, безотносительно текущего состояния автопрома.

Между тем для достижения цели требуется сначала решить существующие проблемы и устранить существующие препятствия. Основная проблема российского автомобилестроения заключается отнюдь не в масштабировании производства. Беда в другом — в отсутствии производства российских легковых автомобилей. В 2014 г. отрасль, по сути, перестала существовать<sup>2</sup>. Несмотря на это, в течение всего этого периода задача воссоздания или восстановления отечественного легкового автомобилестроения в ГП даже формулировалась. Ни основной целевой показатель программы (индекс производства), ни мероприятия, нацеленные на стимулирование продаж, никак не могли решить проблему организации выпуска российских легковых автомобилей.

После начала специальной военной операции и ухода ряда иностранных автомобильных концернов из России было объявлено о начале выпуска легковых автомобилей под российскими брендами, однако фактически под брендом «Москвич» в действительности собирается китайский кроссовер JAC JS4<sup>3</sup>; кроссовер Lada X-Cross 5, производство которого сейчас «подвисло» из-за санкций, на деле является копией флагманского кроссовера Bestune T77 от китайского бренда FAW<sup>4</sup>, а в дизайне автомобиля X-Cross 7, к производству которого приступили на бывшем заводе Nissan в Санкт-Петербурге, явственно проступают черты китайского Chery Tiggo 7 Pro<sup>5</sup>. В этих условиях «АВТОВАЗ» пытается маневрировать: будучи не в состоянии полностью отказаться от иностранных комплектующих, он пытается производить максимально локализованные российские автомобили<sup>6</sup>. Но даже совре-

<sup>1</sup> Хасанов, Т. (2021, 24 апреля). Заплатили по минимуму: госсубсидия заводу Haval составила 1 рубль. *Газета.Ru*. [www.gazeta.ru/business/2021/04/23/13570388.shtml](http://www.gazeta.ru/business/2021/04/23/13570388.shtml) (дата обращения: 12.05.2021).

<sup>2</sup> После перехода АО «АВТОВАЗ» в собственность концерна Renault Group в 2014 г. производство российских легковых автомобилей сохранилось только на УАЗе, выпускающем некоторое, весьма небольшое количество внедорожников.

<sup>3</sup> Возяков, А. (2024, 30 янв.). Бывший петербургский завод Nissan дистанцировался от АвтоВАЗа. *Деловой Петербург*. <https://www.dp.ru/a/2024/01/30/bivshij-peterburgskij-zavod> (дата обращения: 14.02.2024).

<sup>4</sup> «АвтоВАЗ» запустит сборку машин на заводе «Лада Санкт-Петербург» в рамках ПМЭФ (2023, 23 мая). *Деловой Петербург*. <https://www.dp.ru/a/2023/05/23/avtovaz-zapustit-sborku> (дата обращения: 14.12.2023).

<sup>5</sup> Бояркова, Г. (2024, 30 янв.). Была Lada, стал X. Бывший завод Nissan перезапускает производство, объезжая санкции. *Фонтанка*. <https://www.fontanka.ru/2024/01/30/73177043/> (дата обращения: 14.02.2024).

<sup>6</sup> Иванов, С. (2023, 16 янв.). АвтоВАЗ будет выпускать «Лады» в Санкт-Петербурге. Детали придут из Китая. *Autonews*. <https://www.autonews.ru/news/63c4e21f9a7947b57721fe2b?from=cory> (дата обращения: 14.12.2023).

менные вызовы не подвигли составителей программы пересмотреть подход к государственной поддержке автопрома: все также основной мерой остается стимулирование продаж, а основной оперативной целью — индекс производства.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод, что у составителей программы не было стратегии по восстановлению и развитию российского автомобилестроения, и, судя по паспорту ГП, они такой задачи перед собой и не ставили.

2. ГП «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», федеральная программа (далее — ФП) «Развитие металлургии, промышленности редких и редкоземельных металлов, отрасли композитных и новых материалов», посвященная производству редких и редкоземельных металлов. Основным показателем опять является индекс производства. Задачей ФП является импортозамещение 100 % редких и редкоземельных металлов к 2030 г.

Сама задача сформулирована так, что о возможности построения стратегии не может идти даже речи, поскольку ставить задачу так обширно (импортозамещение 100 %) просто некорректно. Сначала должны быть проанализированы исходные условия по каждому металлу отдельно, потому что для производства каждого металла экономические, организационные и управленческие условия и задачи разные. Какие-то металлы уже производятся в России, но в недостаточном количестве, для каких-то есть разведанные месторождения, а для каких-то и разведанных месторождений нет и не факт, что будут. Для каждого металла своя специфика. В программе же уже пообещали 100 %-ое импортозамещение для всех металлов.

Например, до СВО титановая руда (ильменит) поступала в основном из Украины, в настоящее время «единственным в России поставщиком (титан-циркониевых песков — С.Б.) остается ГОК „Ильменит” на базе Туганского месторождения титан-циркониевых песков в Омской области, в течение ближайших лет он может закрыть до 30 % потребностей в сырье»<sup>1</sup>, поэтому «до 2030 г. не стоит ожидать и перехода России на полностью собственное титановое сырье»<sup>2</sup>, российские месторождения только предстоит разрабатывать.

При этом нужно анализировать и «со стороны» металла, и «со стороны» месторождения. Так, одним из перспективнейших с точки зрения состава руды является месторождение Томтор (в составе руды ниобий, титан, иттрий, скандий, лантан, церий, празеодим, неодим, самарий, европий и др.), которое находится на севере Якутии, за Полярным кругом, где температура ниже 40 °С держится в среднем более 5,5 месяцев в году, а расстояние до завода по переработке руды равняется ~4500 км, причем только по зимнику.

Этот пример наглядно иллюстрирует, что в России зачастую удельные капитальные затраты выше по сравнению со многими зарубежными проектами, реализуемыми в более благоприятных климатических и инфраструктурных условиях, что приводит к очень низкой или даже отрицательной экономической эффективности при реализации металлов по мировым ценам (Яценко, 2020, с. 146). Из-за этого перспективы экспорта весьма проблематичны; напротив, импортное сырье практически гарантированно конкурентоспособно по ценам на российском

<sup>1</sup> Милькин, В., Николаев, Н., Волобуев, А. (2022, 12 сент.). Россия столкнулась с необходимостью создать свою добычу редких металлов. *Ведомости*. <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/09/13/940517-sozdat-dobichu-redkih-metallor>. (дата обращения: 18.12.2023).

<sup>2</sup> Там же.

рынке. Однако «поскольку редкоземельные минерально-сырьевые ресурсы являются стратегическим сырьем для государств с развитой экономикой, причем значение и их роль растет с каждым годом по мере развития научно-технологического прогресса и вовлечения в НИОКР» (Яценко, 2020, с. 149), разработка значительной части месторождений нецелесообразна с точки зрения рынка, но имеет смысл прежде всего из соображений национальной безопасности, особенно в текущих условиях.

Кроме того, «освоению месторождений редких металлов в России традиционно препятствует отсутствие внутреннего спроса, ... в России нет достаточно емкого рынка для ряда металлов. Например, в стратегии Минпромторга внутренний рынок феррониобия оценивается максимум в 3600 т в год, а только Томторский проект при запуске сможет дать 6000–7000 т, ... экономика проектов неочевидна»<sup>1</sup>. По мнению экспертов, «быстрым способом нарастить инвестиционную активность мог бы стать офсетный контракт с Росрезервом на приобретение у горнодобывающего бизнеса редких металлов по рыночным ценам, что позволит им не опасаться рисков недостаточного спроса. Подобная идея уже содержится в „дорожной карте“ по реализации стратегии развития металлургии, но до сих пор Минфин выступал против закупок в Росрезерв каких бы то ни было новых категорий сырья»<sup>2</sup>.

Что мы имеем на практике: в федеральной программе предусмотрены два мероприятия / контрольных события в отношении производства редкоземельных металлов:

— проведение конкурсного отбора комплексных инвестиционных проектов в сфере производства редких и редкоземельных металлов с целью оказания финансовой поддержки;

— осуществление финансовой поддержки российских организаций, реализующих комплексные инвестиционные проекты в сфере производства редких и редкоземельных металлов.

Финансовая поддержка предполагалась в виде субсидии на погашение части процентов. Эти два мероприятия предусматривались в ФП из года в год, без всякой динамики, что при масштабах проблем, кратко очерченных выше, было совершенно недостаточным для того, чтобы подвигнуть потенциального инвестора к принятию положительного решения.

Таким образом, федеральная программа на самом деле не содержала стратегии решения проблемы производства редких и редкоземельных металлов и поэтому не могла быть успешной — ни с точки зрения оперативных, ни стратегических целей. И поэтому неслучайно, что в 2021 г. мероприятия программы оказались нереализованными.

3. Автором настоящей статьи также был предпринят выборочный анализ других государственных программ на предмет наличия или отсутствия стратегии достижения обозначенных в программах (подпрограммах) целей. В частности, отсутствие стратегии было обнаружено также в подпрограмме «Реализация приоритет-

<sup>1</sup> Милькин, В., Николаев, Н., Волобуев, А. (2022, 12 сент.). Россия столкнулась с необходимостью создать свою добычу редких металлов. *Ведомости*. <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2022/09/13/940517-sozdat-dobichu-redkih-metallov>. (дата обращения: 18.12.2023); Зайнуллин, Е. (2023, 4 дек.). Разведка не докопалась до редких металлов. *Коммерсантъ*. <https://www.kommersant.ru/doc/6379072> (дата обращения: 18.12.2023).

<sup>2</sup> Там же.

ных направлений внешнеэкономической деятельности в процессе международного экономического сотрудничества» государственной программы «Развитие внешнеэкономической деятельности», в подпрограмме «Совершенствование системы государственного стратегического управления» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика», в подпрограмме «Фундаментальные научные исследования» ГП «Научно-технологическое развитие». Изложить подробный ход и результаты анализа не позволяет ограниченный объем журнальной статьи.

4. Представляется полезным остановиться на еще одном примере — подпрограмме №2 «Вертолетостроение» ГП «Развитие авиационной промышленности», в мероприятиях которой отражаются последовательные шаги по конструированию и доработке новых модификаций вертолетов Ка-62, Ми-38-2 и «Ансат-2» (т. е. отражена динамика конструкторских работ). Так, согласно Сводным докладам о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ за 2020 г. и 2021 г.: если в 2020 г. в качестве задач (мероприятий) выступали проведение испытаний опытного образца вертолета «Ансат» с топливной системой увеличенной емкости и проведение испытаний на работоспособность, износ подшипников, узлов трения автомата перекоса и шлиц-шарнира вертолета Ка-62, то в 2021 г. требовалось согласовать акт готовности опытного вертолета Ка-62 к испытаниям на пониженные температуры и изготовить опытные элементы конструкции образцов рулевого и несущего винтов вертолета «Ансат», а также провести стендовые испытания лопастей рулевого и несущего винтов с усовершенствованной аэродинамической компоновкой (в частности).

Это означает, что качество разработки данной части ГП заметно превосходит качество разработки программ / подпрограмм, проанализированных выше. Поясним:

— во-первых, мероприятия характеризуются некоторой содержательной целостностью (все они касаются выпуска новых, более совершенных модификаций вертолетов);

— каждое из мероприятий подпрограммы (и, как следствие, их совокупность) содействует достижению стратегической цели ГП (развитию вертолетостроения).

Ни в одной из проанализированных выше ГП этого не наблюдалось.

На основании анализа совокупности вышеуказанных мероприятий нельзя утверждать, что в подпрограмме разработана и реализуется стратегия развития отечественного вертолетостроения — для этого недостаточно данных. Более того, можно с уверенностью сказать, что такая стратегия для достижения целей подпрограммы в то время не разрабатывалась. Но то, что реализация данных мероприятий содействует достижению стратегических целей подпрограммы (развитию вертолетостроения) — факт, и это прогресс по сравнению с другими ГП. Это первый шаг в направлении выработки стратегий достижения целей государственных программ.

В этой подпрограмме наблюдается и прогресс с методической точки зрения. Обычно мероприятия в ГП идентичны из года в год. В данном случае мероприятия подпрограммы отражают последовательность технологических инноваций по выпуску новых, более совершенных модификаций вертолетов, т. е. мероприятия отражают эти технологические шаги (продвижение к стратегической цели) в динамике.

Весьма желательно, чтобы этот опыт активно использовался при разработке других государственных программ.

#### 4. Выводы

В процессе исследования были детально изучены мероприятия и контрольные события шести подпрограмм, относящихся к пяти государственным программам («Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Научно-технологическое развитие» и «Развитие авиационной промышленности»). Было выяснено, что в пяти из шести проанализированных подпрограмм реализация утвержденных мероприятий не содействует достижению стратегических и / или оперативных целей данных подпрограмм. Кроме того, совокупность утвержденных мероприятий ряда подпрограмм не обладает свойством целостности. Это означает, что эта совокупность мероприятий не может быть охарактеризована как стратегия.

Из этого следует, что сформулированная в начале статьи гипотеза была подтверждена: в ряде государственных программ утвержденные мероприятия не составляют стратегию и не содействуют достижению целей госпрограммы (как стратегических, так и оперативных). Поэтому неудивительно, что реализация таких ГП не приводит к достижению сформулированных в паспорте ГП стратегических целей, решению соответствующих государственных социально-экономических задач и проблем.

В начале настоящей статьи был представлен краткий обзор основных факторов и причин, известных экономической науке, способных снизить эффективность реализации ГП и / или затрудняющих достижение целей ГП. Благодаря проведенному исследованию в список причин добавилась еще одна: отсутствие стратегии для достижения целей госпрограмм.

При рассмотрении причин, снижающих эффективность реализации госпрограмм, их можно условно разделить на две группы: критичные и некритичные — те, которые желательно устранить, и те, которые необходимо устранить или критично не устранить. Так, конечно, желательно выявить максимальное количество рисков и продумать способы их минимизации, но учет абсолютно всех факторов риска невозможен, а неучет какого-то фактора может никак не сказаться на эффективности реализации ГП (а может оказаться и фатальным). Ряд факторов же критичен, и их наличие гарантированно приводит к недостижению целей ГП, например, отсутствие финансирования. Так вот, отсутствие требования стратегирования при составлении ГП является критичным — если мероприятия не содействуют достижению целей ГП и не представляют собой стратегию, то цели ГП практически гарантированно не достигаются.

Отсюда следует вывод о необходимости использования стратегий (в значении средства достижения цели) при разработке государственных программ. Однако для того, чтобы сформулировать рекомендации по решению проблемы, прежде необходимо понять причины: почему до сих пор такая очевидная вещь, как стратегирование (т. е. выработка стратегии), не использовалась в обязательном порядке при разработке государственных программ. Как было сказано ранее, это отдельная достаточно непростая проблема, поэтому исследованию этого вопроса мы намерены посвятить нашу следующую работу.

**СПИСОК ИСТОЧНИКОВ**

- Ансофф, И. (1989). *Стратегическое управление*. Москва: Экономика, 358.
- Бобков, В. Н. (2019). Теоретико-методологические подходы к разрешению противоречий национальных целей и национальных проектов. *Научные труды Вольного экономического общества*, 217(3), 77–99.
- Братченко, С. А. (2021). Качество управления и результативность в практике государственного управления (на примере управления государственными программами). *Экономика: вчера, сегодня, завтра*, 11(10–1), 247–260.
- Братченко, С. А. (2023). Несогласованность целей в государственном управлении. *Вестник Института экономики Российской академии наук*, (6), 78–108. [https://doi.org/10.52180/2073-6487\\_2023\\_6\\_78\\_108](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_78_108)
- 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](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_1_28_46)
- Бухвальд, Е. М. (2022). Муниципальное пространственное стратегирование: особенности и основные задачи. *Проблемы развития территории*, 26(3), 8–23. <https://doi.org/10.15838/ptd.2022.3.119.2>
- Бушнев, В. В. (2016). Государственные стратегии и программы развития инноваций и формирование инновационной сферы. *Современное право*, (8), 23–25.
- Виханский, О. С. (2016). Научение как основа стратегичности поведения. *ЭКО*, 46(4), 103–116.
- Галикеев, Р. Н., Лутфуллин, Ю. Р., Ахметов, В. Я. (2019). Анализ реализации государственной программы продовольственного обеспечения Республики Башкортостан. *Региональные проблемы преобразования экономики*, (11), 27–34. <https://doi.org/10.26726/1812-7096-2019-11-27-34>
- Гумеров, Р. Р., Гусева, Н. В., Лысенко, А. А. (2021). Методология оценки качества государственных программ Российской Федерации на основе многокритериальной модели. *Менеджмент и бизнес-администрирование*, (2), 3–47. <https://doi.org/10.33983/2075-1826-2021-2-35-47>
- Дементьев, В. В., Слободяник, С. Н. (2017). Государственные программы как инструмент реализации стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. *Научные труды: Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН*, 15, 316–335.
- Добролюбова, Е. И., Старостина, А. Н. (2020). Повышение качества государственного управления в региональных государственных программах. *Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика*, 15(2), 231–252. <https://doi.org/10.17072/1994-9960-2020-2-231-252>
- Домбровская, И. А. (2016). Государственные и муниципальные программы как элемент механизма реализации Стратегии устойчивого развития. *Современные проблемы развития экономики и управления в регионе: Материалы X Международной научно-практической конференции, Пермь, 21 апреля 2016 года* (С. 41–46). Пермь: Издательство «От и До».
- Звягинцев, П. С. (2022). Государственные программы как инструмент государственного управления в аграрно-промышленной сфере в целях обеспечения продовольственной безопасности союзного государства. *Экономические науки*, (5), 101–105. <https://doi.org/10.14451/1.210.101>
- Иванова, Д. А., Дегтерева, В. А. (2019). Качество государственных социальных программ как основа эффективного государственного управления в России. *Неделя науки СПбПУ: материалы научной конференции с международным участием, 18–23 ноября 2019 г. В 3 ч. Ч. 2.* (С. 48–51). Санкт-Петербург: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС.
- Казанцев, С. В. (2021). Подход к оценке осуществления национальных целей. *Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник: материалы XX Национальной научной конференции с международным участием, Москва, 14–15 декабря 2020 года. Вып. 16. Ч. 1.* (С. 142–146). Москва: Институт научной информации по общественным наукам РАН.
- Климанов, В. В., Будаева, К. В., Чернышова, Н. А. (2017). Промежуточные итоги стратегического планирования в регионах России. *Экономическая политика*, 12(5), 104–127.
- Козлова, С. В., Братченко, С. А., Звягинцев, П. С. (2019). *Управление государственным имуществом в современной России: эволюция концепций, инструментов, механизмов: Научный доклад*. Москва: Институт экономики РАН, 60.

Коломиец, А. Г. (2020). К новому качеству управления государственными финансами. *Вестник Института экономики Российской академии наук*, (2), 147–161.

Мальсагова, Р. Г., Ленков, И. Н. (2022). Анализ эффективности государственных программ стимулирования экономики. *Инновации и инвестиции*, (4), 59–62.

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>

Моткова, Н. Б., Шаверская, Е. А. (2019). Финансовая стратегия в реализации государственных программ: методы построения и оценка эффективности. *Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*, (8(111)), 15–18.

Наумов, С. Н., Гусева, Н. В., Гумеров, Р. Р., Солнцева, Л. И. (2022). Оценка качества государственных программ Российской Федерации и противодействие манипулированию их индикаторами. *Экономическая безопасность*, 5(4), 1391–1412. <https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.114989>

Панченко, В. Ю. (2015). О стратегии развития системы юридической помощи в государственной программе «Юстиция». *Юридическая техника*, (9), 533–538.

Романова, И. Н., Малая, К. Ю. (2023). Оценка реализации государственных программ импортозамещения в фармацевтической отрасли в России. *Актуальные проблемы экономики и права: сборник трудов*, (2(12)) (С. 125–133). Киров: Межрегиональный центр инновационных технологий в образовании.

Сухарев, О. С. (2011). Институциональная инфраструктура согласования национальных стратегических приоритетов и государственных программ. *Научные труды ДонНТУ. Серия: экономическая*, (40–1), 148–155.

Счетная палата Российской Федерации (2023). *Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2024 год и на плановый период 2025 и 2026 годов»*. Москва: 60.

Тамбовцев, В. Л., Рождественская, И. А. (2020). Теория стратегического планирования: институциональный подход. *Terra Economicus*, 18(2), 22–48. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48>

Телегина, М. Ю. (2020). Государственные программы как инструмент реализации стратегии научно-технологического прогресса в Российской Федерации. *E-SCIO*, (1(40)), 268–277.

Хотулев, Е. Л., Наумов, С. Н. (2019). Государственные программы как инструмент реализации новой экономической политики. *Новая экономическая политика для России и мира. Сборник научных трудов участников Международной научной конференции. XXVII Кондратьевские чтения* (С. 214–221). Москва: Межрегиональная общественная организация содействия изучению, пропаганде научного наследия Н. Д. Кондратьева.

Хотулёв, Е. Л., Наумов, С. Н., Блохин, А. А. (2019). *Новые вызовы программно-целевого управления: поиск ответов и решений: научный доклад*. Москва: Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России, 51.

Царук, И. Р. (2022). Анализ деятельности Министерства экономического развития Мурманской области по реализации государственной программы «Стратегия социально-экономического развития Мурманской области до 2025 года». *Сборник трудов конференции — Двенадцатого Дня научного творчества по государственному и муниципальному управлению: Сборник трудов конференции, Химки, 19 ноября 2022 года* (С. 201–205). Химки: Академия гражданской защиты Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий имени генерал-лейтенанта Д. И. Михайлика.

Чернова, В. Ю. (2019). Барьеры достижения стратегических целей развития экономики: государственные программы в АПК. *Экономика: вчера, сегодня, завтра*, 9(1–1), 222–232.

Чумаков, М. В., Елизарова, А. А., Берендеева, А. Б. (2021). Анализ эффективности и рисков в реализации государственных программ, проектов, стратегий в регионах России. *Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение*, (2(66)), 65–75.

Шведов, Д. Л. (2020). Введение и использование государственных программ при реализации стратегий социально экономического развития региона. *Экономика и управление народным хозяйством*, (13(15)), 21–29.

Шилова, Н. Н., Брагина, Э. Н. (2020). Документарный анализ результативности процесса стратегического планирования региона. *Вестник академии знаний*, (40(5)), 475–482. <https://doi.org/10.24412/2304-6139-2020-10666>

Яценко, В. А. (2020). Особенности экономической оценки эффективности освоения редкоземельных минерально-сырьевых ресурсов. *Мир экономики и управления*, 20(4), 138–152. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2020-20-4-138-152>

Яшина, Н. И., Новикова, В. С., Савиных, Л. А., Гришунина, И. А., Малова, Н. Г. (2024). Анализ эффективности стратегии финансирования государственной программы развития здравоохранения. *Актуальные проблемы управления: научных статей по итогам X Юбилейной Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 24 октября 2023 года* (С. 608–611). Нижний Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского.

Bryson, J. M. (2021). The Future of Strategizing by Public and Nonprofit Organizations. *PS: Political Science & Politics*, 54(1), 9–18. <https://doi.org/10.1017/S104909652000181X>

Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. MIT Press.

Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. Way to write management goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35–36.

Hofer, C. W. (1973). Some preliminary research on patterns of strategic behavior. *Academy of Management Proceedings* (Vol. 1973, No. 1, pp. 46–54). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.

Holmgren, J., Lystbæk, C. T., Friis, O. U. (2017). The need for strategy in the public sector? *EGOS*.

Johanson, J.-E. (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87(4), 872–891. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01767.x>

Murthy, K. R. S. (1987). Do Public Enterprises Need a Corporate Strategy? *Vikalpa*, 12(2), 9–20.

Nyugha, P. G. (2024). Lecture Notes for Corporate Strategy and Governance. *Pan African Institute for Development -West Africa (Paid-Wa)*, 64.

Popa, I., Dobrin, C., Profiroiu, A., Verboncu, I. (2009). Public sector strategy set up. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (5(25)), 82–91.

## References

Accounts Chamber of the Russian Federation (2023). *Zaklyuchenie Schetnoy palaty Rossiyskoy Federatsii na proekt federal'nogo zakona "O federal'nom byudzhete na 2024 god i na planovyy period 2025 i 2026 godov"* [Opinion of the Accounts Chamber of the Russian Federation on the Draft Federal Law — On the Federal Budget for 2024 and for the Planning Period of 2025 and 2026]. Moscow: Accounts Chamber of the Russian Federation, 60. (In Russ.)

Ansoff, I. (1989). *Strategicheskoe upravlenie [Strategic management]*. Moscow: Ekonomika Publ., 358. (In Russ.)

Bobkov, V. N. (2019). Theoretical and methodological approaches to solving contradictions of national objectives and national projects. *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia]*, 217(3), 77–99. (In Russ.)

Bratchenko, S. A. (2021). Quality and effectiveness in state governance practice (examples of state programme management). *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra [Economics: yesterday, today and tomorrow]*, 11(10–1), 247–260. (In Russ.)

Bratchenko, S. A. (2023). Inconsistency of goals in state governance. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*, (6), 78–108. [https://doi.org/10.52180/2073-6487\\_2023\\_6\\_78\\_108](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2023_6_78_108) (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](https://doi.org/10.52180/2073-6487_2024_1_28_46) (In Russ.)
- Bryson, J. M. (2021). The Future of Strategizing by Public and Nonprofit Organizations. *PS: Political Science & Politics*, 54(1), 9–18. <https://doi.org/10.1017/S104909652000181X>
- Bukhval'd, E. M. (2022). Municipal spatial strategic planning: Features and key challenges. *Problemy razvitiya territorii [Problems of Territory's Development]*, 26(3), 8–23. <https://doi.org/10.15838/ptd.2022.3.119.2> (In Russ.)
- Bushnev, V. V. (2016). National strategies and innovations development programs and formation of innovation sector. *Sovremennoe pravo [Modern Law]*, (8), 23–25. (In Russ.)
- Chandler, A. D. (1962). *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*. MIT Press.
- Chernova, V. Yu. (2019). Barriers to achieving the strategic goals of economic development: government programs in the agro-industrial complex. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra [Economics: yesterday, today, tomorrow]*, 9(1–1), 222–232. (In Russ.)
- Chumakov, M. V., Elizarova, A. A., & Berendeeva, A. B. (2021). Analysis of efficiency and risks in the implementation of state programs, projects, strategies in the regions of Russia. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regional'noe prilozhenie [Modern High Technologies. Regional Application]*, (2(66)), 65–75. (In Russ.)
- Dementev, V. V., & Slobodyanik, S. N. (2017). Government Programs as a Tool for The Implementation of the Strategy of Scientific and Technological Development of the Russian Federation. *Nauchnye trudy: Institut narodnokhozyaystvennogo prognozirovaniya RAN [Scientific Proceedings: Institute of Economic Forecasting RAS]*, 15, 316–335. (In Russ.)
- Dobrolyubova, E. I., & Starostina, A. N. (2020). Improving public governance quality in regional state programs. *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. "Ekonomika" [Perm University Herald. Economy]*, 15(2), 231–252. <https://doi.org/10.17072/1994-9960-2020-2-231-252> (In Russ.)
- Dombrovskaya, I. A. (2016). State and municipal program as an element of the mechanism for implementing Strategy of Sustainable Development. *Sovremennye problemy razvitiya ekonomiki i upravleniya v regione: Materialy X Mezhdunarodnoy nauchno — prakticheskoy konferentsii, Perm, 21 aprelya 2016 goda [Modern problems of economic and management development in the region: Proceedings of the X International Scientific and Practical Conference on April 21, 2016]* (pp. 41–46). Perm: Publishing House “Ot i Do”. (In Russ.)
- Doran, G. T. (1981). There's a S.M.A.R.T. Way to write management goals and objectives. *Management Review*, 70(11), 35–36.
- Galikeev, R. N., Lutfullin, Y. R., & Ahmetov, V. Ya. (2019). Analysis of the implementation of the state program food security of the Republic of Bashkortostan. *Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki [Regional problems of transforming the economy]*, (11), 27–34. <https://doi.org/10.26726/1812-7096-2019-11-27-34> (In Russ.)
- Gumerov, R. R., Guseva, N. V., & Lysenko, A. A. (2021). Methodology for assessing the quality of state programs of the Russian Federation based on a multi-criteria model. *Menedzhment i biznes-administririvanie [Management and Business Administration]*, (2), 35–47. <https://doi.org/10.33983/2075-1826-2021-2-35-47> (In Russ.)
- Hofer, C. W. (1973). Some preliminary research on patterns of strategic behavior. *Academy of Management Proceedings* (Vol. 1973, No. 1, pp. 46–54). Briarcliff Manor, NY 10510: Academy of Management.
- Holmgren, J., Lystbæk, C. T., & Friis, O. U. (2017). The need for strategy in the public sector? *EGOS*.
- Ivanova, D. A., & Degtereva, V. A. (2019). The quality of state social programs as the basis for effective public administration in Russia. *Nedelya nauki SPbPU: materialy nauchnoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem, 18–23 noyabrya 2019 g. V 3 ch. Ch. 2. [SPbPU Science Week: proceedings of a scientific conference with international participation, November 18–23, 2019. Part 2]* (pp. 48–51). St. Petersburg: POLYTECHNIC PRESS. (In Russ.)
- Johanson, J.-E. (2009). Strategy formation in public agencies. *Public Administration*, 87(4), 872–891. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2009.01767.x>

Kazantsev, S. V. (2021). An approach to assessing the implementation of national goals. Russia: trends and prospects of development. *Ezhegodnik: materialy XX Natsional'noy nauchnoy konferentsii s mezhdunarodnym uchastiem, Moskva, 14–15 dekabrya 2020 goda. Vyp. 16. Ch. 1. [Yearbook: proceedings of the XX National Scientific Conference with international participation. Issue. 16. Part 1]* (pp. 142–146). Moscow: INION. (In Russ.)

Khotulev, E. L., & Naumov S. N. (2019). State programs as a tool for implementing a new economic policy. A new economic policy for Russia and the world. *Sbornik nauchnykh trudov uchastnikov Mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii XXVII Kondrat'evskie chteniya [Collection of scientific papers of participants of the International scientific Conference XXVII Kondratiev readings]*. (pp. 214–221). Moscow: Interregional Social Organization for Assistance of Studying and Promotion the Scientific Heritage of N.D. Kondratieff. (In Russ.)

Khotulev, E. L., Naumov, S. N., & Blokhin, A. A. (2019). *Novye vyzovy programmno-tselevogo upravleniya: poisk otvetov i resheniy: nauchnyy doklad [New challenges of program-oriented management: search for answers and solutions]*. Moscow: Russian Foreign Trade Academy of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, 51. (In Russ.)

Klimanov, V. V., Budaeva, K. V., & Chernyshova, N. A. (2017). Preliminary results of strategic planning in Russian regions. *Ekonomicheskaya politika [Economic Policy]*, 12(5), 104–127. (In Russ.)

Kolomiets, A. G. (2020). Toward a new quality of public finance management. *Vestnik Instituta Ekonomiki Rossiyskoy Akademii Nauk [The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences]*, (2), 147–161. (In Russ.)

Kozlova, S. V., Bratchenko, S. A., & Zvyagintsev, P. S. (2019). *Upravlenie gosudarstvennym imushchestvom v sovremennoy Rossii: evolyutsiya kontseptsii, instrumentov, mekhanizmov: Nauchnyy doklad [State property administration in modern Russia: evolution of concepts, tools, mechanisms: Report]*. Moscow: Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, 60. (In Russ.)

Malsagova, R. G., & Lenkov, I. N. (2022). Analysis of the effectiveness of state programs to stimulate the economy. *Innovatsii i investitsii [Innovations and investments]*, (4), 59–62. (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.)

Motkova, N. B., & Shaverskaya, E. A. (2019). Financial strategy in the implementation of state programs: methods of construction and efficiency assessment. *Nauka i obrazovanie: khozyaystvo i ekonomika; predprinimatel'stvo; pravo i upravlenie [Science and education: economy and economics; entrepreneurship; law and management]*, (8(111)), 15–18. (In Russ.)

Murthy, K. R. S. (1987). Do Public Enterprises Need a Corporate Strategy? *Vikalpa*, 12(2), 9–20.

Naumov, S. N., Guseva, N. V., Gumerov, R. R., & Solntseva, L. I. (2022). Assessment of the quality of state programs of the Russian Federation and counteraction to the manipulation of their indicators. *Ekonomicheskaya bezopasnost' [Economic security]*, 5(4), 1391–1412. <https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.114989> (In Russ.)

Nyugha, P. G. (2024). Lecture Notes for Corporate Strategy and Governance. *Pan African Institute for Development -West Africa (Paid-Wa)*, 64.

Panchenko, V. Yu. (2015). On the strategy for the development of the legal aid system in the state program “Justice”. *Yuridicheskaya tekhnika [Legal technology]*, (9), 533–538. (In Russ.)

Popa, I., Dobrin, C., Profiroiu, A., & Verboncu, I. (2009). Public sector strategy set up. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, (5(25)), 82–91.

Romanova, I. N., & Malaya, K. Yu. (2023). Evaluation of the implementation of state import substitution programs in the pharmaceutical industry in Russia. *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava: sbornik trudov [Actual problems of economics and law: a collection of works]*, (2(12)) (pp. 125–133). Kirov: MCITO. (In Russ.)

Shilova, N. N., & Bragina, E. N. (2020). Documentary analysis of the effectiveness of the regional strategic planning process. *Vestnik akademii znaniy [Bulletin of the Academy of Knowledge]*, (40(5)), 475–482. <https://doi.org/10.24412/2304-6139-2020-10666> (In Russ.)

Shwedov, D. L. (2020). Introduction and use of state programs in the implementation of strategies for the socio economic development of the region. *Ekonomika i upravlenie narodnym khozyaystvom [Economics and management of the national economy]*, (13(15)), 21–29. (In Russ.)

Sukharev, O. S. (2011). Institutional infrastructure for coordinating national strategic priorities and government programs. *Nauchnye trudy DonNTU. Seriya: ekonomicheskaya [Scientific works of DonNTU. Series: economic]*, (40–1), 148–155. (In Russ.)

Tambovtsev, V. L., & Rozhdestvenskaya, I. A. (2020). Strategic planning theory: An institutional perspective. *Terra Economicus*, 18(2), 22–48. <https://doi.org/10.18522/2073-6606-2020-18-2-22-48> (In Russ.)

Telegina, M. Yu. (2020). State programs as a tool for implementing the Strategy of scientific and technological progress in the Russian Federation. *E-SCIO*, (1(40)), 268–277. (In Russ.)

Tsaruk, I. R. (2022). Analysis of the Activities of the Ministry of Economic Development of the Murmansk Region on the Implementation of the State Program “Strategy of Socio-Economic Development of the Murmansk Region Until 2025”. *Sbornik trudov konferentsii — Dvenadtsatogo Dnya nauchnogo tvorchestva po gosudarstvennomu i munitsipal’nomu upravleniyu: Sbornik trudov konferentsii, Khimki, 19 noyabrya 2022 goda [Conference Proceedings — Twelfth Day of Scientific Creativity in Public and Municipal Administration: Conference Proceedings, Khimki, November 19, 2022]* (pp. 201–205). Khimki: Academy of Civil Defence EMERCOM of Russia. (In Russ.)

Vikhansky, O. S. (2016). Learning as a Base for Strategic Behaviour. *EKO [ECO Journal]*, 46(4), 103–116. (In Russ.)

Yashina, N. I., Novikova, V. S., Savinykh, L. A., Grishunina, I. A., & Maslova, N. G. (2024). Analysis of the effectiveness of the financing strategy of the state health development program. *Aktual’nye problemy upravleniya: nauchnykh statey po itogam X Yubileynoy Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii, Nizhny Novgorod, 24 oktyabrya 2023 goda [Current management issues: scientific articles based on the results of the X Anniversary All-Russian scientific and practical conference, Nizhny Novgorod, October 24, 2023]* (pp. 608–611). Nizhny Novgorod: Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod. (In Russ.)

Yatsenko, V. A. (2020). Specific aspects in assessing economic feasibility of rare earth mining. *Mir ekonomiki i upravleniya [The World of Economics and Management]*, 20(4), 138–152. <https://doi.org/10.25205/2542-0429-2020-20-4-138-152> (In Russ.)

Zvyagintsev, P. S. (2022). State programs as a tool of public administration in the agricultural and industrial sphere in order to ensure food security of the Union state. *Ekonomicheskie nauki [Economic Sciences]*, (5), 101–105. <https://doi.org/10.14451/1.210.101> (In Russ.)

### 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 пр-кт, 32; e-mail: svetlana.bratchenko@gmail.com).

### About the author

**Svetlana A. Bratchenko** — Cand. Sci. (Econ.), Leading Research Associate, 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: 19.08.2024.*

*Прошла рецензирование: 26.08.2024.*

*Принято решение о публикации: 14.09.2024.*

*Received: 19 Aug 2024.*

*Reviewed: 26 Aug 2024.*

*Accepted: 14 Sep 2024.*