

**Е.В. Охотский, С.С. Фролов**

## **КАЧЕСТВО ЦЕЛЕПОЛАГАНИЯ — БАЗОВОЕ УСЛОВИЕ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

В статье изложена авторская точка зрения на место и роль целеполагания в управленческом процессе, оценена значимость конструктивности реализации запрограммированного в контексте общественного интереса и государственной стратегии роста. Предпринята попытка доказать, что наличие научно обоснованных целей, их системность и функциональная четкость является базовым условием эффективности государства и высокого качества государственного управления. Исследованы вопросы целеполагания в сложных условиях современной действительности, в ситуации отсутствия не только строгих методологических и идеологических ориентиров, но и соответствующих организационных, процедурных и эвристических алгоритмов. Наличие лишь «философского видения будущего» и нормативно утвержденных показателей эффективности органов исполнительной власти явно недостаточно.

В силу этого ставится задача формирования у аппарата управления и его специалистов современной «культуры изменений», умения не бюрократически сдерживать и разрушать, а создавать, приумножать и стимулировать, сохраняя все лучшее, что накоплено историей государственного строительства и лучшим опытом публичного управления, не тормозить, а приводить в действие новое и осваивать более эффективное. Авторы определили понятия «стратегия», «цель» и «целеполагание», выделили в них ряд политически, организационно и функционально взаимосвязанных целевых подсистем, доказывают, что эффективно задачи модернизации и социального обновления могут быть реализованы лишь стабильным, хорошо структурированным, высокопрофессиональным государственным аппаратом, хорошо организованной и авторитетной государственной службой.

Основной вывод: управленческие цели и меры по их эффективной реализации должны быть политически, юридически и экономически обоснованными, отражать глубинный интерес общества, реализовываться системно и в непрерывном режиме. Залог успешности — системность, стратегическая ориентированность, профессионализм, ответственность и конструктивность действия.

---

*Охотский Евгений Васильевич* — доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления факультета управления и политики МГИМО МИД России; e-mail: e.ohotskii@mail.ru

*Фролов Сергей Станиславович* — доктор социологических наук, профессор кафедры социологии факультета международной журналистики МГИМО МИД России; e-mail: frolovss2002@yandex.ru.

**Ключевые слова:** государство, древо целей, стратегия, результативность, целеполагание, цель, функции целей, успешное государство, эффективность.

In this article, the authors express their views on the place and role of goal-setting in the administrative process and assess the importance of constructive growth based on state strategy and the underlying public interest. They also try to prove that the presence of scientifically-grounded goals, their consistency and functional clarity are the basic conditions for state efficiency and the high quality of state administration. The article also considers the issues of goal-setting in difficult conditions of modern-day life, in situations where strict methodological and ideological guidelines and relevant organizational, procedural and heuristic algorithms are not available. Only a “philosophical vision of the future” and normatively-approved performance indicators of the executive bodies are clearly not enough.

All this necessitates the shaping of a modern “culture of change” in the administrative apparatus and its specialists, the ability to not bureaucratically restrain or destroy, but create, multiply and stimulate, while retaining the best practices that have been accumulated throughout the state-building history and the best public administration experience; not to hamper, but implement, new things and master more effective ways. The authors define the concepts of “strategy”, “goal” and “goal-setting”, identify a number of politically-, organizationally- and functionally-interrelated target subsystems within them, and prove that the tasks of modernization and social renewal can be implemented effectively only by a stable, well-structured, highly professional state apparatus, as well as a well-organized and reputable public service.

Summary conclusion: administrative goals and measures for their effective implementation should be politically, legally and economically justified; they should reflect the deep interest of the society, and be implemented systematically and continuously. The key to success is consistency, strategic orientation, professionalism, responsibility and constructive action.

**Key words:** state, goal tree, strategy, performance, goal-setting, goal, goal functions, successful state, efficiency.

Для того чтобы найти адекватный ответ на вызовы неопределенности и широкой вариативности современной действительности, а они по своим масштабам и возможным последствиям беспрецедентны, власти пересматривают традиционные алгоритмы своего управляющего действия, меняют целевые установки, ищут новые источники роста<sup>1</sup>. Заговорили даже о «новой нормальности» и новом типе правового демократического государства, о новых траекториях и новых моделях роста, инновационных факторах социальной эффективности и более строгих критериях оценки жизнеспособности государства в непростых условиях, внутренних сложностях

---

<sup>1</sup> Медведев Д.А. Глобальные вызовы — это новые источники роста. Сочи-2019: деловой климат. Специальный выпуск. 2019. С. 3–4.

и мировой нестабильности, рыночной волатильности, быстрых глобального масштаба перемен и трудной предсказуемости.

Эффективность управления в научных публикациях, не говоря уже о публицистике, часто представляется как действенность системы управления, как одна из качественных характеристик рефлексивности, гибкости и адаптивности управляющего действия, подчеркивается, что оценить качество любой сознательной деятельности, а тем более деятельности управленческой, невозможно без четкого представления о ее ценностно-целевой направленности. Доказывается, что эффективно лишь то действие, что «приближает субъекта к установленной цели, а неэффективно то, которое от этой цели удаляет»<sup>2</sup>. Соответствующим образом оценивается и качество управления. Основное внимание акцентируется на полученном результате, который характеризует политическую, управленческую и правовую культуру субъекта управления, на востребованность и затратность полученного результата, на его реальную социальную полезность. За скобками нередко остается лишь тот факт, что между затратами на производство продукта и тем, что обеспечивает его потребление, имеется существенная разница, которая как раз и заслуживает особого внимания. В управлении нельзя разрывать замысел, целевую установку, производительность, результат и пользу.

Эффективность представляет собой соотношение полученных за определенный отрезок времени позитивных итогов реализации управленческого решения, с обязательным, конечно, учетом использованных материальных, финансовых, интеллектуальных, информационных, инфраструктурных и иных ресурсов. Эффективность — это показатель более высокого уровня, нежели характеристика достигнутого результата. Она неразрывно связана с такими понятиями, как результативность (итог), экономия (рациональность) и производительность (способность производить определенные потребительские ценности за единицу времени), которая проявляется в соответствующем «социальном эффекте». В эффекте, органически сочетающем в себе а) разницу между результатами и затратами с положительным сальдо и б) пользу — способность этой разницы удовлетворять те или иные жизненные потребности общества. Управленческая же способность, в свою очередь, — это, по определению Х. Эддисона, «промежуточная переменная между мотивами реализации определенной государственной политики и результатами ее реализации»<sup>3</sup>. Поэтому эффективность, отражая масштабность

---

<sup>2</sup> Качество и успешность государственных политик и управления. Монография. М.: Научный эксперт, 2012.

<sup>3</sup> Addison H.J. Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science //

поставленных целей, полученной пользы и степень удовлетворения общественной потребности, всегда носит коллективно-общественный, а не личностно-частный характер<sup>4</sup>, детерминируется качеством управления, прежде всего на элитном государственном уровне.

Эффективность определяется по критериям производительности труда и технологического обновления, темпам и масштабам прироста валового внутреннего продукта, уровню благосостояния (качества) жизни, правовой упорядоченности и безопасности общественных отношений. Высший же критерий качества, а значит и эффективности управления — жизнеспособность страны, неразрывно связанная с такими понятиями, как «исторический выбор», «стратегия», «цель», «целеполагание», «целеустремленность», «результат». Исторический выбор понимается как процесс поиска исторической перспективы государства и результат формирования качественной определенности общества в условиях реальной исторической многовариантности; стратегия — как искусство концептуального осмысления и реализации на практике исторического выбора, практическая деятельность по осуществлению крупномасштабных преобразований и реформ, ориентированных на качественное изменение сложившегося положения и перевода его в новое состояние. Цель имеет свой смысл — это идеальный образ желаемого состояния системы, явления или процесса, планируемый результат, органически соединенный со средствами его достижения, мысленное предвосхищение результата определенного вида конструктивно-преобразующей человеческой деятельности в соответствии с запрограммированными перспективами общественного развития. Цель является результатом столкновения разнонаправленных и противоречивых действий по продвижению своих позиций различными группами интересов, сопровождается компромиссами, борьбой и взаимными убеждениями<sup>5</sup>, нередко и силовыми операциями. Завершается выбор цели при достижении элементного уровня, при котором утвержденные цели позволяют приступить к их реализации без каких-либо дополнительных пояснений и особых распоряжений, тем более, если они хорошо продуманы и закреплены в соответствующих национальных проектах.

Целеполагание квалифицируется в качестве базового условия реализации принципа системности и стратегической ориентиро-

---

<[http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC\\_Concept.pdf](http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf)>. — 21 p. (дата обращения: 26.09.2019).

<sup>4</sup> Атаманчук Г.В. Управление: сущность, ценность, эффективность. Монография. М.: Академия, 2018.

<sup>5</sup> Anderson A.R., Jack S.I. The Articulation of Social Capital in Entrepreneurial Networks: a Glue at Lubricant? // Entrepreneurship and Development. 2002. N 14. P. 193–210.

ванности государственного администрирования, основополагающей функции преобразования, как пишет Дж. Малган, желаний результаты «посредством мобилизации власти и знания»<sup>6</sup> в соответствии с прогнозируемыми и запрограммированными перспективами. Поэтому цель по сути своей представляет собой *внутренне побуждающий мотив* деятельности и «эпицентр управленческой деятельности», тот сюжет, из которого люди получают ответы на множество непростых вопросов как общественного, так и частного звучания. Особое значение приобретают те, которые касаются главной социально-политической миссии государства — консолидации общества и его конкурентоспособности, благосостояния и обеспечения спокойной и достойной жизни каждого человека в пределах единого независимого суверенного государства.

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» введен в действие комплекс национальных проектов, предусматривающий цели прорывного содержания, ориентирующих страну на новый уровень экономики, новое качество социально-гуманитарной сферы, на вхождение в число пяти крупнейших экономик мира. На высшем политическом уровне зафиксировали и публично в президентском послании парламенту Российской Федерации подтвердили, что поставленные целевые установки реальны, носят долгосрочный характер, отвечают масштабам и динамике происходящих в мире перемен<sup>7</sup>. Предмет особого внимания — развитие человеческого капитала, вопросы демографии, здравоохранения, образования, экологии и качества жилья. Специальным блоком представлены приоритеты военной политики и оборонно-промышленного комплекса, государственной безопасности и их дипломатического обеспечения.

Более конкретно некоторые из запланированных позиций можно представить следующим образом (табл. 1).

Таблица составлена авторами на основе целевых задач, сформулированных в ежегодных президентских посланиях Федеральному Собранию РФ, приоритетных национальных проектах, указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

---

<sup>6</sup> Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / Пер. с англ.: Ю. Каптуревского. Под ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011.

<sup>7</sup> Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. 20 февраля 2019 г.

Таблица 1

Генеральная цель — Россия в обозримом будущем должна стать самой привлекательной для жизни страной, страной с развитым гражданским обществом и устойчивой демократией, с современным образованием, культурой, здравоохранением и жилищным комплексом					
Цели экономической подсистемы		Цели социальной подсистемы		Цели инфраструктурной подсистемы	
1.1	Устойчивый экономический рост, ежегодное увеличение ВВП до 3,4%	2.1	Историческая миссия государства — спасение народа с выходом на показатель производительности жизни «80+»	3.1	Вхождение России в пятерку ведущих научных стран по приоритетным областям науки; увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от общего числа
1.2	Оздоровление инвестиционного климата, повышение качества инвестиций в основной капитал, увеличение их объема до 25% доли в ВВП	2.2	Семья и ее благополучие — высшая ценность и главная цель социальной политики государства	3.2	Создание 15 новых мирового уровня научно-образовательных центров, 4 международных математических центров и 150 новых исследовательских лабораторий
1.3	Развитие энергетики, реализация инвестиционных проектов «Сила Сибири», «Турецкий поток» и «Северный поток-2»	2.3	Борьба с бедностью, активная политика в сфере доходов и оплаты труда — доходы населения должны расти с учетом инфляции и пропорционально темпам регионального развития	3.3	Профицитный бюджет, гибкое валютно-денежное регулирование, создание надежной линейки финансовых инструментов поддержки экспорта

Таблица 1 (продолжение)

<p>1.4 Цифровизация экономики, создание безопасной, высококоростной цифровой инфраструктуры. Затраты на развитие цифровой экономики планируется увеличить в три раза</p>	<p>2.4 Медицинская помощь должна быть доступна во всех населенных пунктах страны. До 2024 г. будет введено в строй 7 тыс. поликлиник и других объектов здравоохранения. Развитие телемедицины, цифровизация медицинского контура, развитие экспорта телемедицины. Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения; повышение ожидаемой продолжительности жизни к 2030 г. до 80 лет; ускорение технологического развития</p>	<p>3.4 Повышение эффективности государственного управления на принципах проектного управления и перехода на цифровые технологии в экономике, управлении и социальном обслуживании. Совершенствование корпоративного законодательства</p>
<p>1.5 Обновление и качественное обустройство 85% дорожно-транспортной сети городских агломераций и не менее 50% автомобильных региональных дорог. Снижение доли дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, на 10%</p>	<p>2.5 Снижение в два раза уровня бедности; улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно; формирование системы защиты прав пациентов; создание условий, при которых люди будут вести активный образ жизни в благоприятной экологической среде; увеличение доли граждан, занимающихся физкультурой и спортом, до 55%</p>	<p>3.5 Развитие конкуренции, пресечение бюрократизма, повышение эффективности борьбы с коррупцией</p>
<p>1.6 Рост производительности труда не менее, чем 5% ежегодно, оптимизация структуры и правильная организация рабочих мест</p>	<p>3.6 Выравнивание социальных диспаритетов, сокращение безработицы, переход на новую пенсионную систему</p>	<p>Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования, выведение страны по качеству образования в десятку стран-лидеров</p>

Таблица 1 (окончание)

1.7	Снижение сырьевой зависимости, инновационность производства. Динамичный рост несырьевого экспорта. Среднегодовой прирост экспорта продукции несырьевого и неэнергетического сектора на 9,4%	2.7	Увеличение объемов жилищного строительства, переселение людей в современные и удобные квартиры, улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно	3.7	Освоение научно-технических достижений, внедрение передовых технологий. Удельный вес организационных инноваций, к 2024 г. должен увеличиться до 50%
1.8	Улучшение условий ведения бизнеса, популяризация предпринимательства, увеличение численности занятых в сфере МСП до 25 млн человек	2.8	Изменить существующую диспропорцию и обеспечить доступ к лучшим образцам культуры для всех категорий граждан, поддержка творческой инициативы населения	3.8	Создание новой системы профессиональной подготовки кадров среднего звена и массовых професий, переподготовка научных кадров, специалистов производства и управления
1.9	Расширение присутствия российских товаров и услуг на мировых рынках, завершение к 2021 г. создания гибкой линейки финансирования инструментов поддержки экспорта; устранение логистических ограничений	2.9	Развитие стратегически важных регионов — Арктическая зона, Дальний Восток, Северо-Кавказский федеральный округ, Республика Крым, г. Севастополь и Калининградская область. Формирование к 2024 г. 24 новых особо охраняемых природных территорий	3.9	Правовая, финансовая и административная поддержка, цифровизация госуправления, дебюрократизация, прекращение действия всех временных нормативных актов, улучшение качества национальной юрисдикции
К 2014 г. Россия должна войти в топ-10 стран новых брендов мира. Критерий жизнеспособности государства — территориальная целостность, государственный суверенитет, положительная демография и здоровье нации, эффективное государственное управление					



Повышение уровня и качества жизни с выходом на темпы роста не ниже среднемировых закономерно может рассматриваться в качестве новой национальной идеи для страны и российского государства. Не случайно ведущим мотивом президентского Послания парламенту Российской Федерации 2020 г. и последовавшей вслед за ним конституционной реформы стало повышение профессионализма публичного управления, социальная проблематика и национализация элит. Причем главное заключается не в политических декларациях и не в формально-бюрократической стороне дела (на этом направлении у нас традиционно все в порядке), а в том, чтобы государство адекватно реагировало на вызовы времени и на то, что больше всего волнует общество. Волнует же очень многое: кризисные провалы, стагнация производственно-экономической сферы и торгово-финансовые дискриминации, затухание экономической активности, внешнее санкционное давление и низкие темпы роста ВВП (прогноз на ближайшие два-три года — не более 1,8%); углубляющаяся социальная дифференциация и бедность (доля бедного населения в современной России превышает 13%, количество малоимущих среди занятых превышает 60%); нестабильность потребительских цен и рост тарифов; низкий уровень оплаты труда (за последние пять лет валютный эквивалент доходов работающих россиян снизился на 30%); закредитованность населения и безработица, «депопуляция» малого и среднего бизнеса — за четыре последних года ликвидировано более трех млн такого рода предприятий, что вдвое больше, чем было создано новых; безработица — фактор потери работы сегодня в лидерах наиболее тревожных общественных проблем; низкая производительность труда и практически нулевой уровень ее роста; налоговые ужесточения и усиливающаяся бюрократизация управления. Реализация национальных проектов пока не обеспечила сколько-нибудь значимых результатов. Еще труднее прогнозировать негативы вирусной пандемии.

При сохранении статус-кво в российской системе государственного управления отечественная экономика еще долго не сможет догнать мировую и выйти за запрограммированные цели. Правительство хочет довести экономический рост в РФ до уровня не ниже 3% с 2021 г., хотя, по прогнозу Международного валютного фонда (МВФ), мировая экономика будет расти на 3,5–3,6% в год. И даже трехпроцентный рост в России под вопросом, ведь достигаться он будет бумажно-бюрократическими методами со ставкой на имитацию активности. Особенно необычным выглядит перечень тех без преувеличения бумажных поручений, которые дает глава правительства с целью обеспечить экономическое ускорение. Ведомства будут работать над улучшени-

ем результатов опросов, составлением списков пилотных проектов, формированием очередных предложений по улучшению ситуации и т.д. На самом же деле, по мнению председателя Счетной палаты А. Кудрина, Правительству следует больше думать о специальных программах структурно-инвестиционных реформ и мерах, которые бы способствовали повышению доверия населения и бизнеса к мерам правительства, независимо от мировых цен на энергоносители, избегая социальных потрясений и конфликтов, последовательно переходя на рельсы цифровой экономики и цифрового управления<sup>8</sup>.

В практике реализации государственных целевых программ и приоритетных проектов используется достаточно широкий набор *форм, средств и инструментов*. В правительстве, как и в научном сообществе, хорошо понимают, что многое зависит от «плотности соединения» между структурными составляющими управляющего действия, от принятия решения и постановки цели до реализации поставленных задач и оценки полученного результата. Наиболее важные из них:

- социальные нормы, которые прошли проверку временем и устойчиво функционируют, закреплены законодательно в соответствующих нормативно-правовых актах, планах, программах, проектах и дорожных картах;

- материальные ресурсы, правовая обеспеченность их источников, рациональность распределения и использования. Именно рациональность распределения, а затем контроль, регулирование и ответственность являются важными условиями эффективной деятельности государственных управленческих структур. Всякие маятниковые инверсии, запредельная вариативность, политика неограниченных иносистемных внедрений непременно порождают «имманентную деструктивность»<sup>9</sup>;

- внешние условия по отношению к системе управления (системы вышестоящего уровня, мировой порядок и международная обстановка). Достижение результата в любом звене государственного управления может оказаться неполным (а иногда и вовсе минимальным), если соответствующая структурная единица не способна привлечь внешние ресурсы. Государственное управления современной модели не может считаться эффективным без активного обмена с внешней средой — это закон эффективной управленческой деятельности;

---

<sup>8</sup> Стратегия для России. Столыпинский форум. Москва. 29–30 марта 2018 г. М.: МГИМО-Университет. 2018. С. 17.

<sup>9</sup> Багдасарян В.Э. Россия в условиях трансформаций: Теория цивилизационного маятника. Монография. М. : Собрание, 2007.

– структурная упорядоченность, профессионализм аппарата управления, его ориентация на ценности социальной справедливости, свободы, социальной креативности и социальной гармонии, морального долга и патриотизма<sup>10</sup>. Все это в противовес спекулятивному мышлению, создающего, как в свое время писал Э. Дюркгейм, лишь иллюзию благополучия и превращающего нормальность в патологию.

Цели отличаются органическим единством и иерархической взаимозависимостью. По содержанию они могут быть представлены в следующей последовательности: общественно-политические — экономические — социальные — духовные — организационные — информационные — разъяснительно-пропагандистские. Далее действует своя логика: каждая предыдущая цель детерминирует последующую, реализация одной цели становится плацдармом для постановки новой цели и обеспечения новых созидательных действий. Их концептуальная, политическая, финансово-экономическая и нормативно-правовая основа тоже не секрет. Если еще не так давно мы не без оснований говорили, что целевые установки государства четко не определены и не имеют адекватной «публичной номинации», то сейчас ситуация иная. Целевые установки и соответствующие приоритеты закреплены в политических решениях программно-доктринального характера и соответствующих нормативно-правовых актах, таких как:

– Конституция Российской Федерации, в которой определены основы конституционного строя и ценностно-целевые ориентиры страны, принципы правления и характер государственного режима сформулированы императивы, определяющие цели государства и вытекающие из них функции государственного управления;

– Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

– международные соглашения и ратифицированные Российской Федерацией международные конвенции, общепризнанные нормы и принципы международного права;

– Указы Президента Российской Федерации: от 10 сентября 2012 г. № 1276 «Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации по созданию благоприятных условий веде-

---

<sup>10</sup> *Охотский Е.В.* Социальное государство: реальность или миражи социального благополучия? // Труд и социальные отношения: Наука. Практика. Образование. 2015. № 6. С. 47–59.

ния предпринимательской деятельности»; от 14 ноября 2017 г. № 548 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти»; от 7 мая 2012 г. №№ 596-606 по всем приоритетным направлениям социальной, экономической, демографической и национальной политики, науки и образования, военной службы и стратегическим задачам внешнеполитического курса; от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

– Послания Президента Федеральному Собранию Российской Федерации, политических докладах государственных руководителей и публикациях политических деятелей, в которых в концентрированном виде выражена политическая воля высшего руководства страны и правящей политической элиты, их глобальное видение, понимание и ранжирование целей<sup>11</sup>.

– правительственные решения, в частности, в постановления Правительства Российской Федерации: от 22 мая 2004 г. № 249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов»; от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»; от 4 августа 2015 г. № 789 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации»; от 29 октября 2015 г. № 1162 «Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации»; от 30 декабря 2016 г. № 1559 «Об утверждении Правил общественного обсуждения проектов документов стратегического планирования по вопросам, находящимся в ведении Правительства Российской Федерации, с использованием федеральной информационной системы стратегического планирования»; от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительных органов с учетом качества представления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанных оценок как основания для

---

<sup>11</sup> Путин В.В. Россия сосредоточивается. Ориентиры. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012; Путин В.В. Россия, устремленная в будущее. Веское слово президента. М.: Центрполиграф, 2018; Медведев Д.А. Национальные приоритеты. М.: Европа, 2008; Медведев Д.А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29; Медведев Д.А. Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28.

принятия решения о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»; – Распоряжения Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»; от 15 ноября 2012 г. № 2096-р «О перечне показателей для оценки эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности»; от 5 июня 2017 г. № 1166-р «Об утверждении Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». Специальным распоряжением 29 сентября 2018 г. введены в действие «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года», которыми определены «национальные цели» развития Российской Федерации и приоритеты деятельности Правительства Российской Федерации, разработаны траектории выхода на целевые уровни, ранжированы факторы, оказывающие влияние на достижение цели;

– методические рекомендации органов исполнительной власти, в их директивных, аналитических и отчетно-информационных материалах<sup>12</sup>.

Тем самым формируется единая система организационно-правового обеспечения стратегического, оперативного и тактического целеполагания (детальное и систематическое применение права<sup>13</sup>), документально закрепляются цели и задачи социально-экономического развития, устанавливается порядок реализации намеченного

---

<sup>12</sup> Минэкономразвития России, например, начиная с 2012 г. проводит анализ эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и глав субъектов Российской Федерации (по 43 показателям для руководителей федеральных органов государственной власти и по 21 показателю для глав регионов). В настоящее время перечень показателей совершенствуется в сторону сокращения. В качестве источников информации используются данные ведомств, доклады международных рейтинговых агентств и результаты социологического исследования, в том числе «Агентства стратегических инициатив по продвижению новых проектов». В качестве фактического значения среди нескольких источников принимаются наихудшее. В связи с различиями регионов по уровню социально-экономического развития для составления рейтинга регионы разделены на 3 группы: регионы с высокой, средней и низкой базой. В 2012 г. эффективность региональной правящей элиты была определена на уровне 84%. Средняя оценка предпринимателями бизнес-климата в России (по шкале от 1 до 10) составила 4,2 балла // [economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/](http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depinvest/) (дата обращения: 17.08.2019)

<sup>13</sup> *Wilson W. The Study of Administration // American Political Science Quarterly. 1987. Vol. 2. № 2. P. 212.*

и мониторинг контроля. Главная задача — мобилизовать, организовать и сориентировать людей на конструктивное в соответствии с избранным курсом преобразование реальной действительности.

Политические решения (послания, приоритетные проекты, целевые программы, концепции) носят рамочный характер, представляют собой высший уровень государственных управленческих решений, касаются крупных, социально значимых, затрагивающих судьбы миллионов людей проблем — безопасности, территориальной целостности и суверенитета государства, исторических перспектив социально-экономического, национально-территориального и социально-культурного развития. Подавляющее большинство из них вводится в действие федеральными законами и указами главы государства. Федеральные целевые программы принимаются в форме постановлений Правительства РФ. На уровне ведомств вводятся в действие концепции и различного рода перспективные планы.

Достаточно четкое представление о практическом использовании указанных форм дают данные, представленные в табл. 2.

Таблица 2

**Уровень принятия программных документов за 1992–2007 гг.**  
(без учета ведомственных целевых программ)\* количество/процент

Название	Всего	Форма принятия					
		ФЗ	УП	ПП	РП	ВА	Акты ФС
Послание	14	–	–	–	–	–	–
Доктрина	8	–	5 (62,5)	2 (25,0)	–	1 (12,5)	–
Концепция	223	–	17 (7,5)	46 (20,0)	54 (25,0)	106 (47,5)	–
Стратегия	20	–	2 (10,0)	4 (20,0)	7 (35,0)	7 (35,0)	–
Целевая программа	364	4 (1,0)	26 (7,0)	283 (78,0)	28 (7,5)	23 (6,5)	–
Политика	22	1 (4,5)	21 (95,5)	–	–	–	–
Основные вправления	73	–	–	5 (7)	7 (9,5)	52 (71)	9 (12,5)

*Примечание:* ФЗ — федеральный закон; УП — указ президента; ПП — постановление правительства; РП — распоряжение правительства; ВА — ведомственный акт.

Таблица разработана учеными Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования.

Тем самым происходит не только «рассеивание целей», но и их интеграция в единое целое в форме так называемого «древа целей». Все ненужное и второстепенное, а тем более конфликтное и деструктивное отбрасывается. Учитывается и то, что в условиях неустойчивости внутригосударственной и международной ситуации, неразвитости отечественного венчурного капитала, недостаточно глубокого знания международных рынков, утечки квалифицированных кадров и капиталов, коррупции и недобросовестной конкуренции разработать долгосрочный макроэкономический прогноз, представить адекватные цели, выстроить соответствующие планы и определить резервы социально-экономического роста, — непросто. Но важно другое — наличие системы целей, даже далекой от совершенства, позволяет представить управленческий процесс как единую программу действий, развернутую по нескольким «стратегиям лидерства»<sup>14</sup>, воочию представить связь по линии «прогноз — цель — качество управления — социальный эффект». А далее определяются средства и формы реализации намеченного, мобилизуются соответствующие ресурсы.

В итоге получается логично выстроенная система управляющего действия, включающая в себя анализ ситуации, предвидение, прогнозирование, моделирование, целеполагание, программирование, планирование и целереализацию, направленная на осуществление главной для нашей страны цели — «формирование новой модели роста». Способом ее достижения в России является повышение профессионализма, освоение новых информационных технологий и коррупционного очищения государственного управления с целевой его ориентацией на построение «справедливого общества»<sup>15</sup> с выходом на уровень «социального оптимума»<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> На уровне непосредственной реализации глобальных целей и приоритетных задач выстраиваются соответствующие подсистемы целей. Для примера можно взять приоритетные проекты, национальные планы и целевые программы федерального, ведомственного или территориального социально-экономического развития. Под реализацию каждой стратегии выстраивается свое «дерево целей», ориентированных на все виды эффективного управления и рассчитанных на разные социальные эффекты: производственно-технологический, политический, экономический и социальный. См.: *Атаманчук Г.В.* Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. В 6-ти книгах. Кн. 3. М.: Академия, 2018. С. 275.

<sup>15</sup> *Implementing the Millennium Development Goals: Challenges and Responses for Public Administration // Contribution of the United Nations Committee of Experts on Public Administration / Ed. by G. Bertucci, A. Rosenbaum. NY., 2007.*

<sup>16</sup> *Guglielmi G.J.* Une introduction au droit du service public // <<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSDP.pdf>> (дата обращения: 24.06.2019).

Главное, чтобы цели были продуманными, просчитанными (по ресурсам, рискам и возможностям), обоснованными и социально мотивированными, основывались не только на правовых установлениях, но и свободе выбора, на сбалансированности интересов государства и потребностей общества, разумном сочетании убеждения и принуждения, доверии между властью, бизнесом и гражданами. Только высокие цели в соответствии с историческим выбором приводят к тому, что люди добровольно, заинтересовано и искренне реализуют свои интеллектуальные, нравственные и физические силы, т.е. то, что философы называют потенциалом «глубинного народа». Народа, который всегда, даже в самых трудных условиях «излучает непреодолимую силу культурной гравитации», которая как раз и соединяет нацию, притягивает к себе элиту<sup>17</sup>.

Правда, нельзя не признать, что у нас пока нет четко выраженного общенационального понимания своего исторического выбора и долгосрочной стратегии государственного строительства. Мы больше говорим об устойчивой стратегии роста, цифровизации и «новом качестве социально-экономического развития», изучаем уроки турбулентности прошлого, продумываем варианты и призываем к институциональным и структурным изменениям. Но до сих пор окончательно не определились в вопросах того, какое государство мы строим, какую экономику создаем, на чьи интересы ориентируемся: отказались от идеалов социализма, какое-то время с воодушевлением смотрели на скандинавскую модель социал-демократического правления, затем пошли по пути радикальных реформ и построения общества рыночной модели либерального типа. Сейчас пытаемся переосмыслить модель евразийства, присматриваемся к китайскому опыту и не можем на практике декларируемые цели соединить с реальностью. Перед нами по-прежнему стоит задача определения перспективы государственного строительства, все более актуальной становится необходимость познания общества, в котором мы живем и на какую перспективу можем рассчитывать, надо еще раз оценить то, что происходит сегодня, и какими могут быть цели нашего исторического будущего. Необходимо, как говорится, построить маяк, который будет задавать вектор продвижения вперед и поможет построить целевую матрицу, соразмерно соединяющей в себе интересы страны и особенности той ситуации, в которой мы находимся.

---

<sup>17</sup> Сурков В. Долгое государство Путина // Независимая газета. 2019. 11 февраля.



Не исключено, что самой приемлемой стратегической целью станет построение социал-демократического государства с евразийской моделью государственного управления. Возможно, что именно эта модель позволит по-настоящему эффективно реализовать функции целеполагания.

Имеются в виду следующие функции:

– *когнитивная функция* целеполагания связана с анализом проблемной ситуации, переработки соответствующего массива информации, поиска рационального варианта решения, гарантирующего с высокой вероятностью искомую результативность. Если администрация области программирует что-то построить, то это еще не цель, а лишь замысел и мысленное стремление к реализации когнитивной функции целеполагания. При таком случае цель в лучшем случае неконкретна и обезличена и вряд ли на выходе будет обеспечен нужный результат. В таком случае ответы на вопросы, как какая конкретная цель преследуется, как и в каком порядке будет осуществлено задуманное, какие средства могут быть задействованы и насколько рационально они будут использованы, как отнесутся к инициативе другие участники проекта остаются открытыми. Когнитивная функция целеполагания очень важна, но она не содержит конкретные ответы на многие вопросы, представляет собой лишь основу для проработки и принятия в последующем конкретных управленческих решений, таких, которые не спровоцируют когнитивный диссонанс — противоречивость установок, рассогласованность ценностных приоритетов, конфликтных отношений между исполнителями;

– *организационно-распределительная функция* целеполагания приближает субъект управления к эффективному исполнению заданных управленческих решений. Каждое сколько-нибудь значимое, рассчитанное на успех управленческое действие не только предполагает, но и требует упорядочения, организации, согласования, координации, контроля и рационального распределения ресурсов, т.е. соответствующей целеориентации всех субъектов (участников) производственно-управленческого процесса. При этом важно, чтобы набор поведенческих моделей, а тем более распределение полномочий и практическое использование ресурсов осуществлялось исключительно в интересах дела и гарантировало реализацию намеченных целей. Бюрократизма, формализма, казнокрадства и коррупции в этой системе не должно быть;

– *мотивационная функция*. По своей природе и по сути цель — установка на достижение определенного результата. Она должна

побуждать и возбуждать социальную энергию, мотивировать исполнителей к активному действию, в том числе по преодолению трудностей и препятствий. Никакая даже самая грамотная стратегия не сработает, если она не отражает настроения и потребности людей, не ориентирована на реальные интересы общества, государства, бизнеса и граждан, если у людей отсутствует реальное ощущение своей причастности к решению важных государственных и общественных задач;

– *функция преобразования.* Содержание и значение целевой функции преобразования заложены в инновационном характере государственного управления, управляющее действие ориентировано на успех, преобразование и инновацию, на движение к более сложному и совершенному результату. А это означает, что деятельность государственного аппарата должна быть направлена на формирование новых более эффективных социальных структур, на совершенствование отношений и форм их взаимодействия, на наиболее полное и рациональное использование имеющихся природных и социальных ресурсов, в том числе самых современных информационно-коммуникативных технологий;

– *идеологическая функция.* Для понимания этой функции важно помнить, что идеология — это не только система взглядов, идей и концепций, выражающих глубинные интересы больших общественных групп и социальных движений. Идеология призвана объяснять суть происходящего, указывать, на какие ценности ориентироваться, каким образом следует действовать, отвечать на вопрос, почему данная система наиболее целесообразна и почему исполнители должны действовать именно так, и именно таким образом. Идеологическая функция играет огромную интегрирующую роль, и используется в управленческой практике как важнейшая ее составляющая;

– *функция катектическая* поддерживает должный уровень эмоционального состояния субъекта управления и объекта управляющего воздействия. Любые, даже внешне привлекательные цели окажутся малоэффективными, если общество и соответствующие его подсистемы психологически не настроены на совершение соответствующих преобразующих действий, их внутренняя энергия не направлена на реализацию поставленных целей. Поставленная цель должна сопровождаться необходимым коммуникативным обеспечением. Каждая цель должна быть визитной карточкой и своего рода вдохновляющим, морально и психологически мобилизующим ориентиром для людей.

**Проектный и программно-целевой подходы:  
сравнительная оценка**

<b>Признак сопоставления</b>	<b>Программно-целевой подход</b>	<b>Проектный подход</b>
Цели	«Цель-стремление», предполагающая возможность бесконечного улучшения управляемой системы	«Цель-императив», конкретная задача по содержанию и срокам исполнения
Результат	Устанавливается по большей части качественными показателями, чаще всего описательно	Представляет законченный системный объект, который количественно и качественно определен
Содержание управления	Определение основных направлений развития системы и ее элементов	Целостное видение объекта, описание его строения и функционирования
Масштаб	Предполагает крупномасштабные изменения, активное вмешательство в среду реализации программы	Изменения могут быть разного масштаба, но непременно связаны с существом проекта
Сроки, продолжительность	Охватывается большой диапазон времени	Продолжительность ограниченная, сроки жесткие
Условия реализации	Подверженность вероятностным критериям оценки, результат скорее прогнозный, чем планируемый	Результат планируется с высокой степенью точности
Способ разработки предметной области	Действия исполнителей в большей степени инициативные	Операции в основном регламентированы, заранее известные
Затраты	Прогнозируются, уточняются по ходу реализации программы	Планируются строго, контролируется эффективностью результата

Таблица составлена профессором С.С. Фроловым

Реализация представленных функций — имманентное свойство любой системы управления. Наиболее наглядно они реализуются в системе программно-целевого управления и управления проектами. Программно-целевой метод и управление проектами — две самостоятельные системы, которые соотносятся как общее и частное. Между

ними немало сходного, но не меньше и различий<sup>18</sup>, на которые в контексте нашего исследования следует обратить внимание (табл. 3).

Программно-целевой метод рекомендуется к использованию на уровне отдельных организаций и для работы над локальными управленческими задачами с соответствующей адаптацией под решение задач общенационального масштаба. Управление проектами соответствует оперативному уровню, проектно-целевой метод больше относится к стратегическому планированию. И самое главное — в управленческой деятельности в чистом виде выделить проектный или программный подход практически невозможно.

Сегодня программно-целевой метод рассматривается в качестве одного из самых эффективных и надежных инструментов государственного управления. Он обеспечивает комплексный межведомственный и межотраслевой характер управления, позволяет получать нужный мультипликационный эффект. Поэтому этот метод должен быть положен в основу очередного этапа административной реформы и может стать концептуальной составляющей новой модели государственного управления. Главное — управлять так, чтобы заявленные цели не остались декларацией, чтобы результаты были видны «на земле». Учитывая, конечно, законы бюрократических систем — аппарат неохотно воспринимает альтернативный инструмент управления, опасается неопределенности результатов и неизбежных рисков, сопряженных с реализацией таких инструментов<sup>19</sup>. Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов и наличие многочисленных институциональных препятствий.

## Литература

*Атаманчук Г.В.* Управление в жизнедеятельности людей. Очерки проблем. В 6-ти книгах. Кн. 3. М.: Академия, 2018. 424 с.

*Атаманчук Г.В.* Управление: сущность, ценность, эффективность. В 6 книгах. Кн. 1. М.: Академия, 2018. 432 с.

*Багдасарян В.Э.* Россия в условиях трансформаций: Теория цивилизационного маятника. Монография. М.: Собрание, 2007. 214 с.

*Башкатова А.* Отставание от глобальной экономики преодолеть не получится // Независимая газета. 2019. 30 октября.

---

<sup>18</sup> *Ванюрихин Г.И.* Новые возможности управления обществом в эпоху научно-технического прогресса // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 5-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. 31 мая — 2 июня 2007. С. 116–117.

<sup>19</sup> *Hepburn G.* Alternatives to traditional regulation (OECD Report) // Organisation for Economic Co-operation and Development // <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>> (дата обращения: 26.09.2019).

*Ванюрихин Г.И.* Новые возможности управления обществом в эпоху научно-технического прогресса // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. Материалы 5-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова. 31 мая — 2 июня 2007.

Качество и успешность государственных политик и управления. Монография. М.: Научный эксперт, 2012. 496 с.

*Малган Дж.* Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага / Перевод с англ.: Ю. Каптуревского. Под научн. ред. Я. Охонько. М.: Изд. Института Гайдара, 2011. 470 с.

*Медведев Д.А.* Национальные приоритеты. М.: Европа, 2008. 504 с.

*Медведев Д.А.* Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.

*Медведев Д.А.* Россия-2024: Стратегия социально-экономического развития // Вопросы экономики. 2018. № 10. С. 5–28

*Охотский Е.В.* Социальное государство: реальность или миражи социального благополучия? // Труд и социальные отношения: Наука. Практика. Образование. 2015. № 6. С. 47–59.

*Путин В.В.* Россия сосредоточивается. Ориентиров. М.: ОЛМА Медиа Групп, 2012. 128 с.

*Путин В.В.* Россия, устремленная в будущее. Векское слово президента. М.: Центрполиграф, 2018. 190 с.

*Путин В.В.* Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 20 февраля 2019 года.

Стратегия для России. Столыпинский форум. Москва. 29–30 марта 2018 г. М.: МГИМО-Университет. 2018.

*Сурков В.* Долгое государство Путина // Независимая газета. 2019. 11 февраля.

*Addison H.J.* Is Administrative Capacity a Useful Concept? Review of the Application, Meaning and Observation of Administrative Capacity in Political Science // <[http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC\\_Concept.pdf](http://personal.lse.ac.uk/addisonh/Papers/AC_Concept.pdf)>

*Anderson A.R., Jack S.I.* The Articulation of Social Capital in Entrepreneurial Networks: a Glue at Lubricant? // Entrepreneurship and Development. 2002. N 14. P. 193–210.

*Guglielmi G.J.* Une introduction au droit du service public // <<http://www.guglielmi.fr/IMG/pdf/INTRODSP.pdf>>

*Hepburn G.* Alternatives to traditional regulation (OECD Report) // Organisation for Economic Co-operation and Development // <<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>>

Implementing the Millennium Development Goals: Challenges and Responses for Public Administration // Contribution of the United Nations Committee of Experts on Public Administration / Ed. by G. Bertucci, A. Rosenbaum. NY., 2007. 120 p.

*Wilson W.* The Study of Administration // American Political Science Quarterly. 1887. Vol. 2. № 2. P. 197–222.