DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-5-24-28

Постановка и реализация целей как основа эффективного государственного управления

ЕВГЕНИЙ ВАСИЛЬЕВИЧ ОХОТСКИЙ, доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления
Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: e.ohotskii@mail.ru
СЕРГЕЙ СТАНИСЛАВОВИЧ ФРОЛОВ, доктор социологических наук, профессор кафедры социологии
Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (119454, Российская Федерация, Москва, проспект Вернадского, 76). E-mail: frolovss2002@yandex.ru

Аннотация: В практике государственного управления руководители различного уровня неизбежно сталкиваются с проблемой повышения эффективности их деятельности при стремлении к достижению планируемого результата. Сочетание результативности и эффективности вполне возможно и необходимо для достижения целей различных структурных единиц в рамках государственного администрирования. Однако следует признать, что простота и быстрота в достижении этих целей приводит к таким ситуациям, когда руководители государственных служб добиваются результативности в ущерб эффективной деятельности в области управления. В связи с этим важно определить и проанализировать аспекты работы руководителей и условия, которые могут существенно повысить ее эффективность. Такой анализ следует начинать с изучения проблемы постановки и реализации целей государственного управления. Необходимость целевого подхода обусловлена тем, что достижение указанных целей определяет успешность менеджмента внутри сложных систем. Следует признать, что любая неудачная постановка целей (на всех уровнях государственного управления) приводит к серьезным изъянам при администрировании в государственных структурах.
Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, механизмы управленческого воздействия, формы и методы управленческой деятельности, результативность и эффективность управления, составляющие эффективной управленческой деятельности, функции целей управления

Статья поступила в редакцию 24 апреля 2019 года.

Охотский Е.В., Фролов С.С. Постановка и реализация целей как основа эффективного государственного управления. *Государственная служба.* 2019. № 5. С. 24–28.

SETTING AND IMPLEMENTING GOALS AS THE BASIS FOR EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION

EVGENY V. OKHOTSKY, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of Public Administration and Law of the International Institute of Management
Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: e.ohotskii@mail.ru
SERGEI S. FROLOV, Dr. Sci. (Sociology), Professor of the Chair of Sociology
Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (76, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454). E-mail: frolovss2002@yandex.ru

Abstract: In the practice of public administration, managers of various levels of government inevitably face the problem of increasing the efficiency of their activities while striving to achieve the intended result. The combination of effectiveness and efficiency is quite possible and necessary to achieve the goals of various structural units within the framework of public administration. However, it should be recognized that the simplicity and speed in achieving the goals of effectiveness leads to such practical situations when the heads of public services achieve effectiveness to the detriment of effective activity in relation to the achievement of management goals. In this regard, it is important to identify and analyze the aspects of the work of the operators and the conditions that can significantly improve its efficiency. Such an analysis should begin with an examination of the problem of setting and implementing the goals of public administration. The need for a targeted approach is due to the fact that the achievement of these goals determines the success of management within complex systems. It should be recognized that any failure to set goals (at all levels of government) leads to serious flaws in the administration of public structures.
Keywords: public administration, state civil service, mechanisms of managerial influence, forms and methods of managerial activity, effectiveness and efficiency of management, components of effective management, functions of management objectives

The article was received on April 24, 2019.

Okhotsky E.V., Frolov S.S. Setting and implementing goals as the basis for effective public administration. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 5. P. 24–28. In Russian

Введение

Динамично изменяющиеся политические и социально-экономические условия современного мира ставят перед государством сложные, нередко практически неразрешимые задачи, многие из которых по своим масштабам и последствиям часто несопоставимы с теми, которые решались еще в недавнем прошлом. Для того чтобы найти достойный ответ на вызовы времени, власти пересматривают традиционные формы, методы и процедуры управленческой деятельности, заботятся о совершенствовании механизмов управляющего воздействия и повышении его качества, выходят на показатели и стандарты эффективного государства[1]. Ценности и преимущества такого подхода очевидны: они являются ведущим стимулом для проведения в Российской Федерации политических, экономических, административных и иных реформ.

Совершенствование механизмов управленческого воздействия: результативность и эффективность управления

Тот, кто занимается проблематикой государственного администрирования, не может не обратить внимание на то, что некоторые авторы пытаются представить эффективность управления как «действенность системы управления», как степень ее рефлексивности, организованности, гибкости и адаптивности [Управление организацией..., 2001. С. 813]. Это определение больше описывает организационно-управленческую культуру субъекта управления, чем эффективность и полезность полученного результата. На самом же деле эффективность – это нечто иное, и в самой общей трактовке она представляет собой соотношение полученных за определенный отрезок времени позитивных итогов в процессе реализации принятых управленческих решений с учетом использованных для их достижения материальных, интеллектуальных и иных ресурсов.

Сложность следования этому принципу в практике управления связана с тем, что руководители придерживаются двух основных целевых направлений: результативности и эффективности. Они принципиально различаются, однако на деле часто происходит их подмена. Это выражается в том, что менеджеры добиваются результата, но не эффективности. Различия целевых направлений иллюстрирует известный американский ученый И. Адизес на примере игры в теннис [Адизес, 2015. С. 39–40]. Так, теннисист перекидывает мяч на сторону соперника, что является, безусловно, результативным действием, но это не означает выигрыша очка. Перевод мяча на сторону оппонента, при котором игрок использует условия и собственные ресурсы, позволяет теннисисту выиграть очко в матче, что приближает его к победе. Такой переброс мяча можно считать эффективным. Следовательно, игрок, помимо достижения результата (переброса мяча на сторону соперника), должен принимать достаточно сложные решения, позволяющие ему добиться победы. Учитывая это обстоятельство, мы можем сказать, что достижение эффективности является более трудоемким процессом, нежели достижение результативности [Ринген, 2016. С. 40–44].

Эффективность управленческого воздействия представляет собой соотношение достигнутых результатов и использованных ресурсов. К сожалению, на разных уровнях государственного администрирования наблюдается стремление к результату, а не к эффективности. В качестве примера мы можем взять ситуацию, когда отдельный регион ставит задачу произвести большой урожай зерновых. Однако это может восприниматься как желание достичь высоких количественных показателей. Эффективное управление представляет собой качественно иную определенность. В наилучшем виде это иллюстрируется на основе деятельности руководителей в рыночной среде. Такие руководители, помимо ориентированности на прибыль, должны заботиться, по крайней мере, о хранении, продаже и продвижении бренда своей продукции для успешного функционирования в регионе. К сожалению, данный момент часто не учитывается многими руководителями структурных подразделений.

Составляющие эффективной управленческой деятельности

Достижение эффективности при принятии управленческих решений невозможно без правильной постановки целей. Так, значение целеполагания подчеркивает известный специалист в области управления сложными системами П. Друкер [Друкер, 2013. С. 85]. Несмотря на очевидную важность этого процесса, в подавляющем большинстве случаев мы сталкиваемся с такой постановкой задач, которая содержит нереалистичные цели и не учитывает условий, соблюдение которых необходимо для эффективной деятельности.

Чтобы охарактеризовать значение этого механизма для практики государственного регулирования, нужно опираться на определение целей управления социальными процессами в обществе (цель как планируемый результат, соединенный со средствами его достижения).

В этом определении мы можем видеть две составляющие целевого подхода к управлению. В качестве первой составляющей следует признать планируемый результат. Это вполне понятная и, казалось бы, естественная цель в рамках принятия государственных решений. По мнению большинства руководите-

1 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации до 2012 года, утвержденные Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1663-р: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994

лей, самое главное – определить реальный планируемый результат, а затем стремиться всеми силами к его достижению. Для большинства менеджеров в сфере государственной службы такой результат является не только главной, но и основной и единственной составляющей цели их работы. Система отчетности в подразделениях государственной службы способствует подобному восприятию целей управления. Кроме того, достижение планируемого результата представляется наиболее простым решением стратегических задач.

Однако профессионализм менеджера проявляется при выполнении второй составляющей цели: не только получение результата, но и оптимальное использование средств достижения поставленной цели. В этом случае руководитель выбирает более сложный путь, который, тем не менее, оказывается единственно верным при осуществлении эффективных управленческих действий [Акофф, 2012. С. 46–57]. При осуществлении эффективной государственной политики используется широкий набор средств достижения цели. Эффективность воздействия зависит от взаимосвязанных составляющих административной деятельности [Грэм, 2012. С. 120–145]. Выделим наиболее важные из них.

1. *Социальные нормы, действующие в данном обществе*. Нормативная сторона практики управления почти полностью связана с бюрократической основой государственного администрирования. Правильно построенная система представляет собой главное условие для эффективной работы государственной структуры. Эта составляющая представляется наиболее проблемной, но при условии разумного контроля следование социальным нормам можно считать важнейшим условием функционирования современных систем государственного управления.

2. *Ценностные ориентации у представителей различных структурных подразделений.* Государственные структурные подразделения не могут осуществлять эффективную деятельность без поддержки принятия управленческих решений со стороны представителей подчиненных различного уровня и населения. Общие позитивные оценки со стороны представителей социальных институтов в отношении тех или иных проявлений государственной и региональной политики являются важнейшим показателем эффективности принятия управленческих решений. Позитивные ценностные ориентации приводят к безусловной поддержке административных начинаний и усилий со стороны представителей различных социальных слоев. В настоящее время многие руководители в сфере государственной службы обращают внимание на формирование позитивных ценностей как у представителей органов управления, так и у членов различных социальных групп из того или иного региона.

3. *Распределение материальных ресурсов.* В данном случае мы сталкиваемся с самой противоречивой и конфликтной составляющей в отношении достижения эффективности государственной управленческой деятельности. Все виды ресурсов (политические, экономические, информационные, социальные) должны быть распределены в соответствии с функциональным вкладом отдельной единицы в развитие системы как целого. Это является важным условием повышения эффективности деятельности управленческих структур. Каждый руководитель региона понимает, что равномерное распределение ресурсов среди районных подразделений не может привести к успешной работе социально-экономической сферы жизнедеятельности на данной территории. С другой стороны, он сталкивается с тем, что руководители районных подразделений считают, что их собственные задачи для них являются главными, и требуют повышения уровня ресурсного обеспечения. Эффективное руководство мы встречаем там, где менеджеры правильно учитывают функциональный вклад каждой структурной единицы и в соответствии с этим распределяют имеющиеся ресурсы [Goodin, 1996. P. 46–48].

4. *Характер и способ применения власти, использование полномочий и влияния*. Лояльность и следование определенным нормативным установлениям не может осуществляться в полной мере без необходимых способов социального контроля и применения властного воздействия. Для повышения эффективности воздействия на подчиненных важно, чтобы правильно использовались все три составляющие, к которым относятся: полномочия, данные представителям различных структурных подразделений государственной службы, непосредственное властное воздействие (чистая власть) и влияние. Сочетание этих составляющих управленческого воздействия позволяет максимально эффективно использовать имеющиеся ресурсы для достижения основных целей.

5. *Влияние внешних по отношению к системе управления условий* (структур вышестоящего уровня или международной обстановки). Достижение результата любой структурной единицей в рамках государственного управления может оказаться неполным (а иногда и невозможным), если она не способна привлекать внешние источники (осуществлять полноценный обмен с системными единицами внешнего окружения) для обогащения или дополнения собственных ресурсов и наиболее полного развития региона. Следует отметить, что современное государственное управление не может считаться эффективным без активного обмена с внешней средой, так как жизнедеятельность любой структурной единицы в современном обществе не может быть самодостаточной. Искусство налаживания отношений, позитивный обмен с внешним окружением является одной из существенных составляющих принятия эффективных управленческих решений.

6. *Психологический фактор*. К сожалению, в практике государственного администрирования психо-

логический фактор не составляет какого-либо значимого основания для принятия тех или иных решений. Однако современные технологии менеджмента включают его в число главных стратегических составляющих деятельности государственных структур. Он играет большую роль в реализации управленческого воздействия в сложных и часто конфликтных ситуациях. В этих случаях именно психологический фактор может считаться приоритетной составляющей такого воздействия со стороны представителей государственных структур.

Функции целей управления

Эффективная работа представителей государственных органов должна быть основана на четком выполнении функциональных требований, связанных с целями управления структурными подразделениями. Многие известные исследователи полагают, что успешная работа с целями является наиболее важной составляющей эффективного управленческого воздействия в рамках системы государственного администрирования [Фролов, 2001. С. 85–88].

Наиболее известной и понятной для большинства руководителей в сфере государственной службы является *когнитивная функция целей*. Она напрямую связана с результативностью управленческого воздействия. Например, если администрация области хочет построить дорогу, то ее создание наиболее последовательно отражает стремление к когнитивной функции цели. При постановке такой задачи учитывается в основном наличие тех ресурсов, которые направлены на достижение чистого результата, что соответствует когнитивной цели действия органов государственной власти. Как будет осуществляться эта работа? Какие средства будут использованы? Как отнесутся к этому другие участники проекта? Наконец, как будет в дальнейшем использоваться эта дорога? Когнитивная функция цели не включает эти вопросы в рамки своей компетенции.

Наличие обоснованных (с точки зрения ресурсного обеспечения) целей говорит о том, что когнитивная составляющая в данном случае является основой для принятия управленческих решений. Вместе с тем, принимая во внимание выполнение только данной функции, представители государственного управления не выходят на уровень эффективного выполнения управленческих задач. Это объясняется естественным стремлением руководителей к учету ситуации и оценке фактических показателей деятельности.

Распределительная функция целей в значительной степени приближает к эффективному исполнению управленческих решений со стороны государственных служб. В данном случае мы можем констатировать, что каждый значимый шаг предполагает обоснованное распределение ресурсов между отдельными составляющими организационных структур для совместного решения задач, образующих цель управленческого воздействия. Вклад каждого участника требует различных затрат. При этом важно, что при осуществлении государственного администрирования распределение ресурсов должно осуществляться эффективно, с учетом поставленной цели (а не престижа структурной единицы, ее близости к центральным органам власти, коррупционных схем и др.). Очевидно, что для большинства руководителей целевое распределение ресурсов является довольно большой проблемой, поскольку осуществление распределительной функции управления предполагает в этом случае высокую вероятность возникновения конфликтных ситуаций.

К сожалению, в процессе государственного администрирования забывается такая важная составляющая эффективного управления, как *целевая функция идентификации*. Здесь мы сталкиваемся с соотнесением задач отдельных системных / структурных единиц и системы / структуры как целого (региональные органы управления и центральные государственные учреждения). В отсутствии идентификации частей с центральными органами власти эффективность управления практически сводится к нулю. Цели, которые не учитывают возможностей обособления частей от целого, не могут быть не только эффективными, но и результативными [Nye, 2005. P. 58–62]. Можно привести множество примеров, когда из-за оторванности частей от политического целого управленческие цели не могут быть достигнуты.

Следующей функцией, создающей условия для эффективного менеджмента, является *мотивационная функция целей*. По своей природе цель должна мотивировать представителей различных групп населения. Наиболее ярким примером этого может служить присоединение Крыма к России, когда все регионы страны были мотивированы на действия Правительства Российской Федерации в отношении политического признания Крымской республики и поддержки ее политики. Мы наблюдаем высокую эффективность управленческих действий в этом направлении. Она основывается на создании общей мотивации представителей различных социальных групп. Такая мотивированность действий может стать частью эффективной политики управления в том случае, если будут созданы условия для удовлетворения тех потребностей представителей социальных групп, которые соответствуют целям государственной службы.

Еще одной целевой функцией, которая может считаться основной в административной практике, является *функция преобразования*. Ее содержание и значение заключаются в инновационном характере управленческой деятельности. Действительно, государственная деятельность на любом уровне должна быть ориентирована на формирование новых социальных отношений, структур, форм взаимодействия и т.д. Этот момент должен быть отражен в содержании цели управления. *Катектические (или эмоциональные) функции* поддерживают эффективное

принятие целей путем создания представителями государственных структур определенного эмоционального состояния. Любые задачи становятся неэффективными, если члены социальных групп не мотивированы на совершение действий, соответствующих целям, обозначенным органами управления.

Современные теории менеджмента уделяют этому вопросу большое внимание. Действительно, каждая формализованная и принятая цель государственных структур управления должна сопровождаться необходимым коммуникативным обеспечением со стороны средств массовой информации. Это одно из наиболее важных условий эффективности целевого исполнения, связанного с управленческим воздействием государственных структур. Эффективность административного решения во многом зависит от выполнения *символической функции цели* управления.

Мы можем сказать со всей определенностью, что каждая цель должна быть своего рода «визитной карточкой» организации. Управленческие решения в государственных структурах не могут осуществляться в полной мере в условиях, когда представленные цели не воспринимаются членами социальных групп как значимые, необходимые и достижимые. Эффективность целей во многом зависит от способности управленческих структур представить в нужном свете значимость их деятельности, показать, что поставленные задачи могут служить ориентирами при реализации тех или иных проектов. Показ целевых направлений государственных структур является важной составляющей PR-деятельности в области менеджмента.

Идеологическая функция целей государственного управления довольно часто обсуждается, и ее значение для проявления эффективности не может вызывать сомнений. Действительно, каждая цель, создаваемая структурными подразделениями, с неизбежностью должна быть идеологически ориентирована, связана с осуществлением общих задач государственного управления. Для понимания этой функции целей следует учитывать следующее обстоятельство: идеология призвана не только указывать на то, как должны действовать члены социальных групп, но и объяснять, почему они должны действовать таким или иным образом. Важно понимать, что идеологическая составляющая используется неодинаково в различные исторические периоды. При этом идеология является важной и необходимой составляющей эффективной управленческой стратегии, использующейся в современной практической деятельности государственных управленческих структур.

Заключение

Разделение управленческих действий на результат и эффективность всегда существовало в деятельности управленческих структур. Управление по результату часто становилось приоритетным в рамках государственного администрирования, что нередко отрицательно сказывалось на качестве менеджмента на всех уровнях. В связи с этим представляется весьма важным переход от управления по результатам к эффективному государственному управлению. В ходе такого перехода руководителям государственных структур следует обратить внимание на то обстоятельство, что процесс эффективного администрирования имеет определенные оптимальные составляющие. Вместе с тем, вторым условием эффективного менеджмента можно считать разработку функций, соответствующих осуществлению эффективности управленческих воздействий.

Литература

Адизес И. Управление жизненным циклом корпораций. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2015. 512 с.

Акофф Р. Искусство решения проблем. М.: Книга по требованию, 2012. 221 с.

Браун Г.М. За рамками сбалансированной системы показателей. Как аналитические показатели повышают эффективность управления компанией. М.: Олимп-Бизнес, 2012. 248 с.

Друкер П. Эффективный руководитель. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2013. 232 с.

Ринген С. Народ дьяволов: демократические лидеры и проблема повиновения. М.: Издательский дом «Дело»; РАНХиГС, 2016. 392 с.

Управление организацией. Энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2001. 821 с.

Фролов С.С. Социология организаций. М.: Гардарики, 2001. 384 с.

Goodin R. The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 288 p.

Nye J. Soft power: the means to success in world politics. N.Y.: Public Affairs, 2005. 191 p.

References

Ackoff R. The art of problem solving. M.: Kniga po trebovaniyu, 2012. 221 p. In Russian

Adizes I. Corporate lifecycle management. M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2015. 512 p. In Russian

Drucker P. Effective leader. M.: Mann, Ivanov i Ferber, 2013. 232 p. In Russian

Frolov S.S. Sociology of organizations. M.: Gardariki, 2001. 384 p. In Russian

Goodin R. The theory of institutional design. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 288 p. In English

Management of the organization. Encyclopedic dictionary. M.: INFRA-M, 2001. 821 p. In Russian

Brown M.G. Beyond the balanced scorecard. How analytical indicators improve the efficiency of company management. M.: Olimp-Biznes, 2012. 248 p. In Russian

Nye J. Soft power: the means to success in world politics. N.Y.: Public Affairs, 2005. 191 p. In English

Ringen S. The Devils Nation: democratic leaders and the problem of obedience. M.: Publishing House 'Delo'; RANEPA, 2016. 392 p. In Russian