



УДК 338.242.4

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРОЙ:  
ВОПРОСЫ ПОСТАНОВКИ ЦЕЛЕЙ****STATE OF SOCIAL SYSTEMS: ISSUES STATEMENT OF PURPOSE****Б.А. Тхориков**  
**B.A. Tkhorikov***Белгородский государственный национальный исследовательский университет,  
Россия, 308015, Белгород, ул. Победы, 85**Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia**e-mail: Tkhorikov@bsu.edu.ru*

*Аннотация.* Вопрос целеполагания при осуществлении управленческого воздействия на общественные отношения достаточно подробно исследован, однако все еще остается неразрешенной ключевая методолого-методическая проблема – восприятие цели деятельности государственных организаций социальной сферы с позиции миссии или лозунга. В работе проводится сравнительный анализ признаков «миссии», «лозунга» и «цели»; анализируются цели Государственных программ РФ, выявляются и обосновываются их недостатки.

*Resume.* The issue of goal-setting in the exercise of administrative influence on social relations studied in some detail, but still remains a key unresolved methodological and methodical problem - the perception of the purpose of the activity of public organizations of the social sphere from the point of the mission or slogan. In this paper a comparative analysis of the signs of "mission", "slogan" and "purpose"; analyzes the objectives of the State program of the Russian Federation, are identified and justified by the disadvantages.

*Ключевые слова:* организации социальной сферы, индикаторы, цели.  
*Keywords:* state social organization, indicators, targets.

**Введение**

Главная цель любых управленческих действий – соблюдение общественного интереса. В отличие от частных интересов, которые обеспечиваются рыночными механизмами, общественный интерес формируется с помощью волеизъявления граждан. Государственные органы конкретизируют общественный интерес с помощью политических целей. Для реализации такие цели конкретизируются посредством задач. Последние обычно значительно различаются в зависимости от того, кто их реализует фактически и кто их может (должен) представлять [1, 2].

Перенос подобной практики из политической плоскости в область практического государственного управления предопределяет недостаточно высокие результаты работы организаций в государственном секторе. Государство, как и в случае политического управления, делает определенные заявления, сравнимые с миссией или лозунгом, последующее исполнение которых возлагается на различные общественные институты или отдельные организации через постановку управленческих задач. В современных условиях это проявляется в разработке множества задач по достижению какой-либо цели в формате Государственных программ.

**Результаты исследования**

Определений понятий «миссия», «лозунг» и «цель» в научной литературе представлено достаточно много, авторами предлагаются различные трактовки, которые во многом схожи между собой.

Миссия – идеал, недостижимая цель, ради которой была создана организация и во имя достижения которой она работает. Философское обоснование деятельности компании остается неизменным на протяжении всего периода существования предприятия или учреждения, однако мо-

жет эволюционировать. Миссией также принято считать идеологию организации, ее концептуальный подход к принципам взаимодействия с целевой группой.

Цель – идеальный результат, который может быть достигнут в определенной перспективе. Они должны быть конкретными, измеримыми, ограниченными во времени и достижимыми. Цели бывают основными и промежуточными, а их достижение обязательно подкрепляется ресурсами, без которых воплощение задумок невозможно.

Таким образом, цель – это локальный объект, который может быть достигнут в кратко-, средне- или долгосрочной перспективе. Их у организации всегда несколько, при этом все они разнесены во времени. Миссия – глобальный смысл существования компании. Она может быть только одна, неизменная на протяжении длительного периода времени. Как правило, в качестве миссии избирается идеальная ситуация, получить которую можно либо в отдаленной перспективе, либо никогда. Цели ограничены во времени, поэтому именно их достижение положено в основу оценки эффективности работы организации.

Целей у организации может быть множество, в то время как миссия – только одна. Миссия – глобальна, а цель – локальна. При постановке целей учитывается временной фактор, при выборе миссии – нет. По мере достижения одних целей перед организацией ставятся другие. Изменение миссии невозможно без полного переосмысления существования организации и ее идеологии.

Значение слова «лозунг» – «призыв, в краткой форме выражающий руководящую идею, задачи или требования партии в определенный исторический момент». Содержание и задачи лозунгов определяют их форму. Обращенные к аудитории, рассчитанные на мгновенное восприятие, удачные лозунги являются общепонятными, броскими, краткими и легко запоминающимися. Лозунги содержат в себе определенные идеологемы, призванные вызвать симпатии в обществе. Идеологема – это лаконично выраженные общественно значимые ценности, призванные способствовать политической консолидации избирателей для достижения выборных целей.

Наибольшую группу идеологем составляют общечеловеческие ценности: благо, благополучие, благосостояние, богатство, процветание, мир, порядок, достойная жизнь, счастье, прогресс, развитие, национальное согласие, стабильность и прочие [4].

С целью более детального изучения различий между рассматриваемыми понятиями выявим их признаки с позиции различных характеристик объекта и субъекта управления как категорий менеджмента (табл. 1).

Описанные признаки позволяют сформулировать некоторые ограничения на использование «миссии» или «лозунга» в качестве целеполагающей основы государственного управления, являющиеся следствием отсутствия однозначного представления о состоянии объекта управления в будущем:

- 1) невозможность обеспечения координированного участия различных субъектов управления и хозяйствующих субъектов в процессах реализации цели, связанного с общей неопределенностью управленческой и производственной роли каждого из них;
- 2) сложность прогнозирования эффективности влияния различных мероприятий и организационных действий на изменения объекта управления из-за вторичности роли составления плана работ по реализации поставленных задач и их несогласованности с исполнителями и заинтересованными общественными институтами;
- 3) создание предпосылок для возникновения конфликта интересов различных стейкхолдеров при оценке достигнутых результатов, обусловленных неоднозначностью формулировки результатов, которые необходимо достичь;
- 4) игнорирование указания точных и обоснованных сроков выполнения цели, затрудняющее планирование поступления и распределения ресурсов, мотивирование субъектов управления и хозяйствующих субъектов, оценку промежуточных результатов, корректировку текущей деятельности и прочее;
- 5) снижение эффективности текущего контроля, вызванное необходимостью его организации в процессе работы из-за неизвестности на этапе целеполагания и планирования ключевых центров затрат, ответственных субъектов управления и прочего.

**Сравнение признаков «миссии», «лозунга» и «цели»  
Comparison of signs of «mission», «slogan» and «goals»**

Характеристики	Признаки		
	Миссия	Лозунг	Цель
1	2	3	4
Определенность объекта управления	широкое представление об объекте управления	абстрактный объект управления	точное представление об объекте управления
Позиционирование объекта управления в социально-экономической системе	осуществляется на отраслевом уровне	как правило, отсутствует или проводится на межотраслевом уровне	проводится на организационном уровне
Количественное определение изменений объекта управления	не требуется	как правило, отсутствует или является декларативной количественной величиной	точное и обоснованное количественное значение будущих изменений объекта управления
Причина проведения изменений	определяется собственником хозяйствующего субъекта	определяется интересами стейкхолдеров	как правило, определяется объективной проблемой, стоящей перед хозяйствующим субъектом
Сроки исполнения	отсутствуют заданные сроки, так как предполагается реализация миссии на протяжении всего периода существования хозяйствующего субъекта	отсутствуют или являются декларативными	четко определены и обоснованны
Источник и объем финансирования	точно не определен, предполагается использовать полученные в будущем хозяйствующим субъектом доходы, объем затрат не известен	информация о стоимости изменений и источниках покрытия затрат определяется в будущем, объем финансовых затрат не известен	определены до начала проведения работ по достижению цели
Контроль исполнения	отсутствует из-за общей неопределенности элементов, поддающихся контролю	отсутствует, так как неизвестен исполнитель	используются имеющиеся внутриорганизационные механизмы и инструменты контроля, при необходимости вводятся специальные формы контроля
Оценка затрат	является косвенной, так как отсутствует связь между центрами образования затрат и сформулированной миссией	как правило, не требуется	проводится в реальном времени по различным критериям
Частота и причины корректировки	как правило, не изменяется, может только эволюционировать со временем или полностью измениться	зависят от условий внешней среды	проводятся по итогам анализа эффективности реализации отдельных блоков работ
Связь субъектов управления с объектом управления	непосредственная	косвенная	непосредственная
Решаемые задачи	- объяснение причин существования хозяйствующего субъекта - описание идеологии работы	- привлечение внимания - консолидация общественных институтов	- описание конкретного результата работы
Ориентация на достигнутые ранее результаты (конкурентные преимущества, технологии)	учитывается на этапе формулировки миссии	полностью отсутствует	учитывается на этапе формулировки цели
Согласование с соподчиненными субъектами управления	как правило, миссия является видением будущего собственниками хозяйствующего субъекта, в правильности которого убеждают прочих субъектов управления	не проводится	учитываются интересы и мнения иных субъектов управления и стейкхолдеров, в зависимости от методов целеполагания и принятой системы управления проводится согласование планируемых изменений





С целью подтверждения гипотезы о том, что цели в государственной системе управления по своему содержанию являются миссией или лозунгом проведем сравнительный анализ целей, закрепленных в пяти Государственных программах Российской Федерации, связанных с социальной сферой, на полноту соответствия понятиям «миссия» и «лозунг» (табл. 2).

### Результаты исследования

Проведенный сравнительный анализ позволяет сделать вывод о том, что все цели рассматриваемых Государственных программ не являются таковыми и по своему содержанию обладают признаками лозунгов. То есть вместо конкретного описания желаемого состояния объекта управления, они ограничиваются выражением руководящей идеи и содержат рассмотренные выше идеологемы общечеловеческих ценностей. Счетная Палата Российской Федерации отмечает, что «цели многих госпрограмм абсолютно неконкретны, содержат нечеткие формулировки и недостаточно согласованы с задачами госпрограмм. Типичны ситуации, когда достижение цели не обеспечивается ни одной из задач или задача не направлена на достижение ни одной из целей». Обратим внимание на то, что цели формулируются в конце разработки программы, после выбора модели и оценки последствий на принимаемые решения, а не до начала работы над ее созданием. Следовательно, они не могут иметь окончательной формулировки до начала работ по подготовке эффективного решения. Иное дело итоговый документ, описывающий программу. В нем цели обычно формулируются в самом начале. Это облегчает чтение документа теми, кто будет участвовать в реализации программы. Однако в действительности при разработки Государственных программ сформулированная «цель» предвосхищала весь процесс работы, и составители программ были вынуждены «подтягивать» различные задачи и мероприятия, которые, по их мнению, могли повлиять на достижение поставленной «цели».

Таблица 2  
Table 2

#### Цели Государственных программ Российской Федерации Objectives of State programmes of the Russian Federation

Наименование Государственной программы и нормативного документа	Формулировка цели
1	2
Государственная программа РФ «Социальная поддержка граждан» (распоряжение Правительства РФ от 27.12. 2012 г. № 2553-р)	создание условий для роста благосостояния граждан – получателей мер социальной поддержки повышение доступности социального обслуживания населения
Государственная программа РФ «Развитие физической культуры и спорта» (постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 302)	создание условий, обеспечивающих возможность гражданам систематически заниматься физической культурой и спортом
	повышение конкурентоспособности российского спорта на международной спортивной арене успешное проведение в РФ крупнейших международных спортивных соревнований
Государственная программа РФ «Развитие здравоохранения» (постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 294)	обеспечение доступности медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки
Государственная программа РФ «Развитие культуры и туризма» на 2013-2020 годы» (постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 317)	реализация стратегической роли культуры как духовно-нравственного основания развития личности и государства, единства российского общества, а также развитие туризма для приобщения граждан к мировому культурному и природному наследию
Государственная программа РФ «Развитие науки и технологий» на 2013-2020 годы» (постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 301)	формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессах технологической модернизации российской экономики

Все указанные цели имеют абстрактное или чрезмерно широкое представление об объекте управления; позиционирование объекта управления в социально-экономической системе осуществляется на межотраслевом уровне или отсутствует; количественное определение изменений объекта управления – полностью отсутствует; причина проведения изменений определяется стейкхолдерами;



сроки исполнения являются декларативными; источник и объем финансирования определены до начала проведения работ по достижению цели; контроль исполнения программных мероприятий возлагается на сторонние институты; оценку затрат предполагается проводить в реальном времени по различным критериям; частота и причины корректировки будут проводиться по итогам периодического анализа работы организаций социальной сферы; связь субъектов управления с объектом управления является косвенной; решаемые задачи направлены на консолидацию общественных институтов; ориентация на достигнутые ранее результаты не прослеживается.

### Вывод

Сложившаяся практика постановки целей в государственном секторе приводит к снижению общей эффективности работы, в том числе из-за описанных выше ограничений использования миссии и лозунгов в качестве базы целеполагания, что подтверждается также данными Минэкономразвития и Росстата России. В качестве практического инструмента повышения результативности целеполагания целесообразно использовать метод TASKED, ориентированный на использование в сферах с высоким участием государственных институтов, учитывающий существование и способным преодолеть соответствующие «институциональные ловушки» [3]. В дальнейшем цикле работ, посвященных целеполаганию в ГОСС, будут рассмотрены результаты практической реализации данного метода.

### Список литературы References

1. Панов М.М. 2013. Оценка деятельности и система управления компанией на основе KPI. М.: Инфра-М: 255.  
Panov M.M. 2013. Ocenka deyatel'nosti i sistema upravleniya kompaniej na osnove KPI. M.: INFRA-M: 255.
2. Писарев Е.Л. 2013. Качество государственного управления: проблемы целеполагания. Административное право и процесс. № 10. – С. 3 – 10.  
Pisarev E.L. 2013. Kachestvo gosudarstvennogo upravleniya: problemy celepolaganiya. Administrativnoe pravo i process. № 10. – S. 3 – 10.
3. Тхориков Б.А. 2015. Методология индикативного управления организациями социальной сферы: проблемы целеполагания, метод TASKED. Научные ведомости Белгородского государственного университета. № 19. – С. 39-43.  
Thorikov B.A. 2015. Metodologiya indikativnogo upravleniya organizacijami social'noj sfery: problemy celepolaganiya, metod TASKED. Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. № 19. – S. 39-43.
4. Ярославцева А.Е. 2008. Лозунги нового времени. Вестник Томского государственного университета. № 4. – С. 109-115.  
Yaroslavceva A.E. 2008. Lozungi novogo vremeni. Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. № 4. – S. 109-115.