

О. І. Вороновкандидат психологічних наук, доцент,
докторант кафедри державного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ

У статті досліджено рівень особистої цілеспрямованості державних службовців, його вплив на формування публічних цілей та прийняття управлінських рішень. Побудовано модель особистої цілеспрямованості співробітника органу публічної влади, яка є ключовим елементом механізму цілепокладання. Наведено структуру міжвидової ієрархії публічних цілей та обґрунтовано роль механізму цілепокладання під час прийняття рішень у публічній сфері.

Ключові слова: цілеспрямованість, механізм цілепокладання, управлінські рішення, публічне управління, ієрархія цілей, публічна сфера.

Постановка проблеми. Однією з ключових особливостей та функціональною характеристикою публічного управління є здібності державних службовців формулювати та ставити цілі. Постановка цілі передбачає аналіз умов діяльності, визначення шляхів та засобів досягнення цілі, що має практичну реалізацію у прийнятті рішень. Процес прийняття рішення є центральним у системі цілеспрямованої діяльності державного службовця [1]. Під час визначення цілеспрямованості рішення, на думку Т. Коуена (1963), інтуїція повинна відігравати більш важливу роль у звичайних рішеннях, ніж це допускають раціональні обмеження процедур прийняття рішень [2, с. 18]. С. Ожегов зазначав, що ціль – це те, до чого прагнуть, те, що потрібно здійснити, стан справ, що очікується, який людина або система планують досягнути [3]. Ціллю може бути предмет, об'єкт або дія. Основними характеристиками цілі є: прогноз розвитку системи, багатозначність, невизначеність. Виходячи з прогностичного характеру, цілі поділяються на короткотермінові, середньотермінові, довготермінові. Відповідно, серед управлінських рішень розрізняють оперативні, тактичні і стратегічні. Більшість дослідників розглядає цілепокладання як інтелектуально-діяльнісну характеристику особистості, що пов'язана із формуванням моделі бажаного результату та роботою над його досягненням. Якщо суспільство є суб'єктом цілепокладання, а держава – суб'єктом реалізації цієї цілі, то сфера публічного управління трьома гілками державної влади забезпечує

виконання відповідних рішень, що виникають на шляху до цілі [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теорія постановки цілей виходить із того, що поведінка особистості визначається цілями, які вона ставить перед собою. Автором цієї теорії є Е. Лок (1968) [5]. Значний вклад у розробку вказаної теорії внесли Т. Райсн і Г. Латем. Низка положень теорії цілей була сформована в 50-х роках ХХ ст. П. Друкером і Д. Мак-Грегором на ґрунті підходів до управління за допомогою цілей. Цілепокладання та цілебудування як специфічні форми людської діяльності розглядалися Д. Богоявленською, Л. Славіним, О. Тихомировим, М. Вудкоком, Д. Френсісом, Л. Зайвертом, Дж. О'Шенессі, Р. Акоффом, Ф. Ємері [6, с. 14]. Принцип єдності далеких та близьких цілей сформував В. Глушков [7]. Він вважав, що не можна вирішувати конкретне завдання за відсутності стратегічних перспектив його розвитку, не можна формувати стратегічну ціль, не розділивши її на певні кроки, кожний із яких був би самостійним результатом.

Цілі публічного управління відповідають цілям держави, головною з яких Х. Кастеласо вважав сталий розвиток суспільства [8, с. 16]. Г. Атаманчук розглядав цілепокладання як центральну функцію публічного управління та стрижень адміністративно-управлінської діяльності, що пронизує усі її стадії – інформаційну, організаційну, регулюючу, координуючу, контрольну [9, с. 107–108.]. Цілями публічного управління є належне функціонування системи публічної влади, її відтворення, реалізація її функцій і

надання нею публічних послуг [10]. При цьому вони спрямовані на задоволення публічних інтересів. Як основну ціль органу публічного управління Ж. Гюльєльмі розглядав досягнення соціального оптимуму [11]. Л. Сморгунов відзначав, що управлінський цикл містить стадію управлінського впливу шляхом реалізації відповідного рішення, головним елементом якого є цілепокладання.

Теорія постановки цілей є дуже складною, тому що відсутня стандартизація та уніфікація її застосування на практиці. Є різна міра цільової орієнтації у різних соціальних груп, які відрізняються за статтю, віком, освітою, профілем діяльності. Немає однозначної відповіді, як формувати цілі у сфері публічного управління: чи повинен визначати цілі керівник, орган влади, чи вони повинні визначатись тими, хто їх буде досягати, на ґрунті широкого обговорення та участі. Участь у постановці цілей сприяє особисто му задоволенню учасників процесу прийняття рішення. Однак це не свідчить про позитивне ставлення до процесу реалізації поставленої цілі. Цілі повинні забезпечувати суспільне задоволення. Багато невизначеностей виникає під час вирішення питання про те, хто буде суб'єктом постановки цілей – керівник чи група відповідальних осіб.

Немає однозначної відповіді і на питання щодо пріоритетності цілей для окремих керівників, працівників органів публічної влади та суспільства. У випадку формування індивідуальних цілей виникає конкуренція між окремими співробітниками органу публічного управління.

З одного боку, це активізує діяльність кожного, з іншого – зменшує позитивний ефект, який виникає на ґрунті синергії під час групової роботи. Постановка цілей перед окремими підрозділами провокує міжгрупову конкуренцію та знижує індивідуальну, зменшуючи індивідуальний внесок у роботу. Виникає питання: як поєднати індивідуальну та групову технології постановки цілей в органах публічного управління під час формування управлінських рішень.

Мета статті. Механізм цілепокладання як основний елемент процесу прийняття рішень у сфері публічного управління потребує сучасного аналізу та систематизації для розробки і запровадження відповідних методик у систему прийняття рішень органами публічної влади. Метою статті є відокремлення ключових структурних компонентів механізму цілепокладання та аналіз їхнього впливу на прийняття управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу. Первинна модель процесу постановки цілей виглядає так. Особа з урахуванням емоційної реакції усвідомлює та оцінює події, що відбуваються в її оточенні. На ґрунті оцінки визначаються цілі та реалізуються певні дії для їх досягнення, досягається результат та задоволення від його отримання [12]. Діяльність суб'єкта, який не здатний самостійно ставити цілі, спрямовується лише зовні. У процесі самостійних дій діяльність такого суб'єкта має випадковий характер, наслідки її можуть бути негативними – від втрати ресурсів до втрати сенсу життя. Тому основною компетенцією державного службовця вважається



Рис. 1. Модель особистої цілеспрямованості державного службовця

цілеспрямованість – характеристика діяльності, спрямованої на досягнення певної цілі [13]. Нами розроблена модель цілеспрямованості державного службовця як однієї із ключових компетенцій для прийняття рішень у сфері публічного управління (див. рис. 1).

Цілеспрямованість державного службовця є базовою складовою у процесі цілепокладання для прийняття управлінських рішень. Розвиток здібностей до цілепокладання важливо проводити на етапі професійного становлення державного службовця, оскільки цілепокладання є основним інструментом кар'єрної самореалізації. Між характеристиками цілей та особистими характеристиками виконавців є тісна залежність. Цілепокладанню властиві такі характеристики: складність (професійний рівень виконання, потрібний для її досягнення), специфічність (кількісна визначеність цілі), прийнятність (міра, до якої людина сприймає ціль як особисту), прихильність (рівень готовності службовця до досягнення цілі). У теорії постановки цілей під час розгляду залежності якості прийняття рішень від поставлених цілей підкреслюється, що рішення залежить від організаційних підходів та здібностей співробітників. Ці фактори впливають на мотивацію, цілі та рішення державних службовців. При цьому важливе значення має задоволення співробітника результатом прийнятого рішення, що викликає новий цикл мотивації, нові цілі та рішення. За-

доволення прийнятим рішенням визначається двома процесами – внутрішнім і зовнішнім. Внутрішні процеси пов'язані з тим, як державний службовець оцінює отриманий ним результат порівняно з визначеною ціллю. Зовнішнім є оцінка результату праці державного службовця з боку оточення.

Протягом жовтня – листопада 2016 року за методикою «Усвідомленість життєвих цілей» нами було проведено тестування, у якому взяли участь 62 слухача денної форми навчання та 242 слухача заочної форми навчання спеціальності «Публічне управління і адміністрування» Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України [14]. Методика відображає рівень сформованості життєвих цілей особистості, протиріччя між глибиною життєвих цілей та стилем використання вільного часу. У гармонійному розвитку особистості бальні оцінки за шкалами А – «відношення до життя» та Б – «структурованість вільного часу» пов'язані зворотною залежністю. Значні порушення зворотної залежності свідчать про дисгармонійний розвиток особистості, кризовий період життя та внутрішній конфлікт. За результатами тестування за шкалою А встановлено, що 76,3% службовців (із них 55,2% – жінки, 21,4% – чоловіки) мають чіткі життєві інтереси та цілі, до яких рішуче просуваються. 23,7% службовців (із них 13,2% – жінки, 10,5% – чоловіки) мають знижені запити до життя, часто

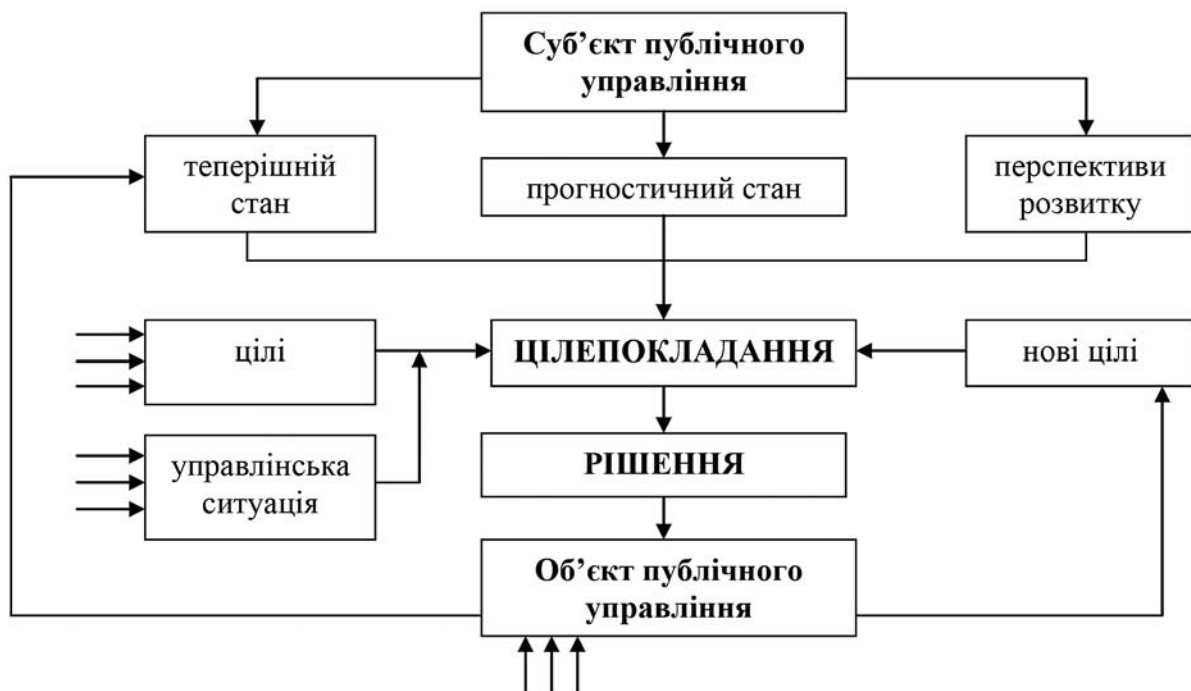


Рис. 2. Механізм цілепокладання у системі прийняття рішень органами публічного управління

не виконують заплановані завдання, нехтують особистим самовдосконаленням. За результатами тестування за шкалою Б встановлено, що 52,6% службовців (із них 36,8% – жінки, 15,8% – чоловіки) нехтують самовдосконаленням, у вільний час розважаються. 44,7% службовців (із них 31,5% – жінки, 13,2% – чоловіки) вільний час присвячують собі, до праці ставляться з інтересом. 2,63% службовців (жінки) всю увагу сконцентрували на певній життєвій програмі. 31,5% службовців, за даними тесту, мають порушення зворотної залежності показників, що свідчить про певні відхилення або складнощі у професійній діяльності.

Викликають інтерес певні тенденції, про які можна говорити за результатами тестування. Абсолютна більшість державних службовців мають чіткі життєві цілі, але, як свідчать подальші показники, вони не обов'язково пов'язані із професійними інтересами. Більшість службовців не надають пріоритету у вільний час питанням самовдосконалення, орієнтуються на приватні інтереси. Практично четверта частина службовців мають незадовільний рівень виконавчої дисципліни внаслідок низької цілеспрямованості. До половини службовців відрізняються неви-

соким рівнем комунікабельності. Лише менше 3% сконцентровані на певній життєвій програмі, що чітко пов'язана із професійною діяльністю або приватним життям. Потрібно звернути увагу на гендерний аспект дослідження. Майже 60% опитаних – жінки, що вказує на певні особливості цієї категорії державних службовців у процесах цілепокладання та прийняття рішень. Без сумніву, такі дані потребують подальшого дослідження за допомогою інших методик, але попередній аналіз свідчить про те, що певний стан особистої цілеспрямованості безпосередньо впливає на процес прийняття професійних рішень державними службовцями.

Сферу публічного управління прийнято розглядати як систему. Цілеспрямовану зміну сукупності значень, які описують стан об'єкту управління в часі та просторі, називають функціонуванням системи. Роль управлінського рішення полягає у зміні стану системи в напрямку досягнення цілі, або зміні самої цілі, якщо вона потребує корекції. Потреби та інтереси людей узагальнюються громадськими організаціями, спілками, політичними партіями, трансформуючись у колективні цілі. Цілі формулюються з огляду на майбутнє, що є невідомим та ймовір-



Рис. 3. Міжвидова ієрархія цілей у сфері публічного управління

нісним. Ієрархія цілей вибудовується за принципом пріоритетів, потреб, інтересів та ранжується у порядку зниження пріоритетності.

Механізм цілепокладання є процесом побудови системи цілей, їх співвідношенням між собою та вибором найбільш привабливих. У цілепокладанні реалізується зворотний зв'язок між усіма компонентами – ціллю, засобами та результатами (див. рис. 2).

Цілепокладання розглядається як процес постановки завдання суб'єктом для себе особисто і для інших суб'єктів. У публічному управлінні цей процес є циклічним. Як правило, розглядаються чотири стратегії цілепокладання: «кон'юнктивна» – ціль сформована за принципом «логічного І» з урахуванням можливості задоволення двох суперечливих якостей об'єкта та подолання суперечок між ними; «диз'юнктивна» – ціль сформульована за принципом «логічного Або» з урахуванням можливостей задоволення інтересів однієї із сторін об'єкта; «абстрактна» – ціль не пов'язана із функціонуванням соціально-економічної системи; «безцільна» – відсутність стратегії цілепокладання.

Спираючись на погляди А. Прігожина, можна виокремити основні типи цілепокладання у публічній сфері [15]. Пасивне цілепокладання – це формування цілей на основі об'єктивних потреб або під тиском зовнішніх обставин. У рамках цього типу можна виокремити декілька підрівнів залежно від міри самостійності постановки цілей: від завдань, від потреб, від загроз, від проблем. Конкурентне цілепокладання – це формування цілей на основі порівняння з іншими суб'єктами публічного управління залежно від боротьби інтересів та взаємного порівняння. На рівні ціннісного цілепокладання виокремлюють три джерела: від бачення, від цінностей, від місії.

Специфіка публічного управління пов'язана із тим, що його цілі зазвичай формулюються невизначеним чином. Виникає потреба побудувати ієрархію цілей із рівнем потрібної конкретності. Багатозначність цілепокладання реалізується у розбудові «дерева цілей», яке дозволяє пов'язати загальну ціль із цілями окремих підрозділів та їхніми завданнями. Вигляд схематично представленої сукупності розподілених за рівнями цілей нагадує перевернуте дерево, що зумовлює назву. «Дерево цілей» – це структурована, побудована за ієрархічним принципом сукупність цілей у сфері публічного управління, в якій відокремлені генеральна

ціль, субцілі першого, другого та подальших рівнів. Воно побудовано за принципом декомпозиції цілей у часі та просторі, є ієрархічною системою завдань, рішення яких призводить до досягнення головної цілі [16]. Дерево цілей може розглядатись як дзеркальне позитивне відображення дерева проблем. За джерелом виникнення, змістом та логічною послідовністю основні види цілей публічного управління утворюють відповідну ієрархію (див. рис. 3).

Залежно від виду цілі обирається вид управління, що визначає призначення конкретних цілей та характеристики управлінських рішень (див. табл. 1).

Таблиця 1

Характеристика управлінських рішень залежно від виду управління та цільового призначення

| Вид управління | Призначення цілі | Характеристика рішень |
|-------------------|------------------|--|
| Ситуаційне | стабілізуюча | стандартні |
| Програмне | орієнтуюча | складні з відповідним рівнем деталізації |
| Цільове | визначаюча | специфічні одноразові |
| Програмно-цільове | формуюча | обґрунтовані та перспективні |
| Проектне | концептуальна | циклічні |

Висновки і пропозиції. Складність, багатоаспектність та значна відповідальність державних службовців за ухвалені управлінські рішення вимагають уважного ставлення до всіх складових цього процесу. Рівень особистої цілеспрямованості державних службовців, його вплив на функціонування відповідних механізмів в органах публічного управління потребують запровадження спеціальної підготовки з навчання технологіям цілепокладання у процесі прийняття рішень. Постанова цілей має реалізовуватись з урахуванням їхньої складності, специфічності, наступності та прихильності до них державних службовців. Державні службовці повинні вміти проводити проміжний аналіз цілей, їх корекцію, визначення рівня, узагальнення результатів прийнятих рішень та підготовку пропозицій щодо оптимізації процесів цілепокладання. У практичному сенсі пропонується запровадити в публічній сфері України «Реєстр результатів цілепокладання органів виконавчої влади за сферами повноважень». Основними структурними елементами його повинні бути формули цілей, коротка характеристика результатів, що очікуються, та горизонти стратегічного

планування від 5 до 25 років, що зробить процес прийняття управлінських рішень системним, виваженим, поступовим.

Список використаної літератури:

1. Басинская И.В. Эффективность принятия решений в зависимости от стратегий целеполагания / И.В. Басинская, Н.Е. Альшевская, О.М. Радюк // Актуальные проблемы гуманитарного образования : матер. II Междунар. науч.-практ. конфер. (Минск, 22–23 окт. 2015 г.). – С. 85–90.
2. Cowan T.A. Decision Theory in Law, Science and Technology / T.A. Cowan // Science. – 1963. – P. 1065–1075.
3. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 72500 слов и 7500 фразеологических выражений / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова; РАН, Институт русского языка. – М.: Азъ, 1992. – 955 с.
4. Колесніков Б.П. Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління / Б.П. Колесніков, О.В. Коцюба // Держава та регіони. – 2010. – № 1. – С. 139–143.
5. Locke E.A. Toward a theory of task motivation and incentives / E.A. Locke // Organizational Behavior and Human Performance, American Institutes for Research. – 1968. – P. 157–189.
6. Акофф Р. О целеустремлённых системах / Р. Акофф, Ф. Эмери; пер. с англ. под ред. И.А. Ушакова. – М.: Советское радио, 1974. – 272 с.
7. Глушков В.М. Макроэкономические модели и принципы построения ОГАС / В.М. Глушков. – М.: Статистика, 1975. – 160 с.
8. Castelazo J. R. Administración Pública: Una Visión de Estado / J. R. Castelazo. – México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. – 464 p.
9. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : [учеб.] / Г.В. Атаманчук. – 3 изд., стер. – М.: Изд-во «Омега-Л», 2013. – 525 с.
10. Понкин И.В. Общая теория публичного управления : [избр. лекции] / И.В. Понкин. – М.: РАНХ ИГС при Президенте РФ, 2013. – 196 с.
11. Guglielmi G. Droit du service public / G. Guglielmi, G. Koubi, M. Long. – 4 ed. – 2016. – 896 p.
12. Рева М.М. Соціально-психологічні детермінанти життєвого цілепокладання особистості / М.М. Рева // Психологія і особистість. – 2016. – № 1 (9). – С. 207–216.
13. Гречко Т.К. Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т.К. Гречко // Менеджер. – 2006. – № 1(35). – С. 46–53.
14. Сборник психологических тестов / Сост. Е.Е. Каранешта. – К.: Хибатура, 1992. – 32 с.
15. Пригожин А.И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим / А.И. Пригожин. – М.: Дело, 2010. – 432 с.
16. Трофимова Л.А. Управленческие решения (методы принятия и реализации) : [учеб. пособ.] / Л.А. Трофимова, В.В. Трофимов. – СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2011. – 190 с.

Воронов А. И. Целеполагание как механизм формирования управленческих решений в публичной сфере

В статье исследовался уровень личной целеустремленности государственных служащих, его влияние на формирование публичных целей и принятие управленческих решений. Выстроена модель личной целеустремленности сотрудника органа публичной власти, которая выступает ключевым элементом механизма целеполагания. Приводится структура межвидовой иерархии публичных целей и обосновывается роль механизма целеполагания при принятии решений в публичной сфере.

Ключевые слова: целеустремленность, механизм целеполагания, управленческие решения, публичное управление, иерархия целей, публичная сфера.

Voronov O. I. Goal setting as a mechanism driving managerial decision-making in the public sphere

The article studies the level of personal state employees' commitment and its impact on the generation of public goals and management decisions. The personal commitment model for the state government body employee, which is a key element of the goal setting mechanism, has been built. There has been given the structure of the interspecific hierarchy of public purposes, as well as the goal setting mechanism for making decisions in the public sphere has been justified.

Key words: commitment (determination), goal setting mechanism, managerial decisions, public administration, hierarchy of objectives, public sphere.