УДК 351

О. А. КОТУКОВ, Т. В. КУЗНЯКОВА

ВИКОРИСТАННЯ МЕТОДУ СТРУКТУРИЗАЦІЇ ЦІЛЕЙ ЯК ВАЖЛИВА СКЛАДОВА ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

***В**икладено зміст методу структуризації цілей і доведено необхідність його використання під час діяльності органів публічної влади.*

Ключові слова: державне управління, метод структуризації цілей, органи влади.

***T**he article presents a method of structuring the content of the goals and the necessity of its use during the activities of public authorities.*

Key words: governance, ethod for structuring purposes, the authorities.

Підвищення ефективності діяльності системи органів публічної влади в сучасних умовах, посилення невизначеності та складної прогнозованості розвитку світової економіки, збільшення інформаційних потоків і прискорення процесів глобалізації передбачає необхідність зміни механізмів її цілепокладання, надання їй наукового обґрунтованого і раціонального характеру.

Об'єктивно цілі публічного управління народжуються і мають народжуватись "знизу" – іти від потреб та інтересів людей, які і є головним джерелом влади в будь-якій демократичній державі. Відповідно, цілі органів влади полягають у тому, щоб сприяти матеріальному і духовному розвиткові свого народу, забезпеченню потреб та інтересів усіх громадян. Отже, потреби суспільства і проблеми, що турбують його членів, є справжнім і актуальним джерелом формування цілей публічного управління. Проте спектр таких проблем і потреб є широким, що обумовлює необхідність ранжування і побудови пріоритетів, розробки стратегії і тактики їхньої діяльності.

Необхідність вивчення об'єктивних умов, в яких функціонує суспільство, потреб та інтересів його членів, об'єктивне визначення внутрішніх можливостей, достовірна оцінка потенціалу кожної ланки управління обумовлюють необхідність забезпечення практичної цілераціональної діяльності органів публічної влади і наявності в керівників різних рівнів практичних умінь формування відповідного дерева цілей, яке виступатиме практичним втіленням реалізації стратегії роботи відповідних організацій і структурних підрозділів. Зазначене обумовлює актуальність даної статті.

Проблемам раціоналізації та підвищення ефективності діяльності органів публічної влади в Україні останнім часом приділяється багато уваги. Свої наукові роботи даному питанню присвятили В. Авер'янов, В. Бакуменко, Л. Беззубко, В. Дзюндзюк, А. Дєгтяр, Р. Калюжний, В. Князєв, Д. Кольцов, В. Корженко, В. Мартиненко, Н. Мельтюхова, Г. Одінцова, О. Ярмиш та ін.

Однак проблеми раціоналізації управління через використання методу структуризації цілей, а також методичні підходи щодо його використання в діяльності органів публічної влади, на жаль, залишаються в сучасних дослідженнях українських вчених поза увагою.

Мета статті – визначення особливостей використання методу структуризації цілей у діяльності органів публічної влади в Україні, а також розробка методики опанування даного метода слухачами магістратури державного управління.

Відомий французький філософ і соціолог XIX ст. Огюст Конт вивів таку формулу: "знати, щоб передбачити, передбачити, щоб управляти", яка не втрачає своєї актуальності і до сьогодні [3]. Її зміст стосовно сучасної системи публічного управління полягає в необхідності підвищення її раціоналізації, спирання на грунтовне вивчення зовнішнього середовища, об'єктивну оцінку своїх можливостей, подальшу розробку сценаріїв управління і відповідних способів реагування на імовірні складнощі під час їх реалізації.

Тобто сутність управління потребує налагодженого механізму цілепокладання, а в ньому – логічного просування від більш абстрактного загального передбачення до конкретного прогнозування та подальшого програмування з використанням здобутків науки державного управління, і в результаті до тактичного і стратегічного планування – вибору належного способу дій та його неухильного впровадження в життя. Планування наводить міст між нашим нинішнім становищем і тим, якого ми хочемо досягти. Тому відмова від планування означає відмову від цілепокладання в публічному управлінні, а отже, – і від самого управління як такого, бо в такому разі на перше місце виходять стихійні механізми з абсолютною непередбачуваністю їх наслідків. Як стверджують Г. Кунц та С. О'Доннел, "планування – це прийняті наперед рішення про те, що робити, коли робити і хто буде робити. Планування проводить зв'язок між нашим сьогоднішнім станом і тим, чого ми хочемо досягти" [4]. При цьому планування, на їх думку, є практичним способом реалізації заздалегідь поставлених цілей.

Структура можливих цілей у публічному управлінні є вкрай складною та різноманітною. За сферою життєдіяльності суспільства можна виділити такі цілі:

– соціальні, які спрямовані на соціальну структуру суспільства, взаємовідносини його елементів, стан і рівень життя людей;

– суспільно-політичні, що спрямовані на комплексний, збалансований і якісний розвиток суспільства;

– економічні, які спрямовані на утвердження певного типу економічних відносин, забезпечуючи матеріальну основу реалізації суспільно-політичних та інших цілей;

– духовні, пов'язані в одному аспекті зі розвитком духовних (культурних) цінностей, якими керується суспільство, а в іншому – із залученням духовного потенціалу суспільства в реалізацію суспільно-політичних і соціальних цілей.

Зазначені цілі конкретизуються в низці інших, внутрішньо організаційних, які є цілями нижчого рівня порівняно з вищенаведеними, а саме:

– діяльнісно-праксеологічних, що передбачають розподіл і регулювання діяльності за конкретними структурами механізму держави та органів публічної влади;

– організаційних, які спрямовані на вирішення організаційних проблем у суб'єктах і об'єктах публічного управління – побудову відповідних функціональних і організаційних структур;

– виробничих, що полягають у створенні й підтриманні активності тих керованих об'єктів, які відповідають за досягнення названих вище цілей і сприяють їх реалізації;

– інформаційних, що забезпечують процеси цілевизначення, цілепокладання, цілереалізації та оцінювання ціледосягнення необхідною, достовірною, достатньою та адекватною інформацією;

– роз'яснювальних, що вимагають відпрацювання знань, мотивів і стимулів, які сприяють практичному досягненню комплексу цілей вищого порядку.

За терміном досягнення цілі публічного управління поділяють на: стратегічні (досягнення яких можливо через п'ять та більше років); тактичні (від півроку до п'яти років); оперативні (які необхідно досягти в термін, що не перевищує півроку) [1].

При цьому всі зазначені цілі мають бути жорстко пов'язаними одна з одною. Стратегічні цілі розгортаються в тактичні, що фіксують великі блоки дій щодо досягнення перших, а тактичні – в оперативні, які визначають щоденні й конкретні дії з досягнення стратегічних і тактичних цілей.

Стратегічні цілі фіксуються в Конституції, законах, державних концепціях та стратегіях, тактичні цілі, як правило, визначатися у програмах діяльності уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх цільових програмах.

Цілі, які ставить перед собою конкретний орган публічної влади, можна класифікувати за такими ознаками:

– *рівнем значущості для організації:* концептуальні, які виступають базисом для наступних цілей організації; включають філософію організації, її місію, цінності, місце в системі діяльності органів влади; загальні, що розробляються на довгострокову перспективу і відображають основні напрями діяльності організації; специфічні, що розробляються на основі загальних цілей в кожному підрозділі;

– *рівнем впливу на організацію*: такі, що забезпечують функціонування організації; такі, досягнення яких позитивно вплине на організацію; небажані, досягнення яких негативне вплине на організацію; ніяк не вплинуть на існування і розвиток організації;

– *джерелом виникнення*: поставлені іншими органами влади більш високого рівня; поставлені навколишнім середовищем, в якому функціонує дана організація; сформовані членами організації;

– *комплексністю:* прості; складні, що декопозуються на підцілі;

– *формою результатів:* виражені в кількісних показниках; описані якісними характеристиками;

– *з точки зору особливостей взаємодії:* індиферентні, які, не пов'язані між собою; конкуруючі; компліментарні, що доповнюють одна одну; антагоністичні, що виключають одна одну; ідентичні, які співпадають;

– *за результатами:* кінцеві; проміжні.

Різноманітність цілей підкреслює важливість застосування в практиках управлінців різних рівнів методу структуризації цілей чи, як його ще називають, метод дерева цілей [1]. Згідно з даним методом, цілі представляються графічно у вигляді своєрідного дерева зі стовбуром і зростаючими на ньому вітами, які відображають пріоритетність цілей, зв'язки між ними та засоби їх досягнення. Побудова такого дерева здійснюється на основі дедуктивної логіки з використанням евристичних процедур. Концепція дерева цілей уперше була запропонована Ч. Черчменом і Р. Акоффом у 1957 р. [5]. Вона передбачає кількісний та якісний опис, строки досягнення та аналіз ієрархічно розподілених взаємопов'язаних і взаємообумовлених цілей управління.

Дерево цілей складається з цілей декількох рівнів: генеральна мета – головні цілі (підцілі 1-го рівня) – цілі 2-го рівня – підцілі 3-го рівня і т.д. до потрібного рівня. Для досягнення генеральної мети необхідно реалізувати головні цілі (ці цілі виступають щодо вищестоящої цілі як засоби); для досягнення кожної з головних цілей необхідно реалізувати відповідно свої більш конкретні цілі 2-го рівня і т.д.

Для побудови дерева цілей використовують процедури класифікації, декомпозиції та ранжування. Кожна підціль повинна характеризуватися коефіцієнтом відносної важливості. Сума цих коефіцієнтів для підцілей однієї цілі повинна бути рівною одиниці. Кожний рівень цілей (під цілей) необхідно формувати за відповідною ознакою декомпозиції процесу їх досягнення, а будь-яку мету (підціль) бажано відносити до організаційно відокремленому підрозділу чи виконавцю [6].

Цілі діяльності органів публічного управління, представлені в "дереві", мають відповідати таким вимогам:

– бути об'єктивно зумовленими й обгрунтованими, виходити з об'єктивних закономірностей і тенденцій суспільного розвитку й діяльності людей;

– бути соціально мотивованими, тобто йти від потреб, запитів й інтересів людей, відповідати їм і викликати цим самим розуміння, підтримку цілей, прагнення втілити їх у життя;

– бути науково обгрунтованими, тобто підкріпленими відповідними науковими дослідженнями прогнозів економічного, соціального та духовного розвитку суспільства;

– бути системно організованими, включати в певній послідовності цілі стратегічні, тактичні й оперативні, загальні й часткові, головні й забезпечуючі, кінцеві й проміжні, віддалені, близькі й безпосередні тощо;

– бути забезпеченими в ресурсному відношенні як з інтелектуального, так і з матеріального боку, базуватись на реальному, а не на уявному потенціалі [Там же].

Обґрунтованість і дієвість цілей публічного управління визначаються рівнем забезпеченості їх досягнення сукупністю ресурсів (організаційних, природних, людських). Особливе значення тут мають природні й людські ресурси, які є, як правило, обмеженими. Тому увагу слід звернути на залучення і використання тих, що відтворюються, розвиваються й перебувають у постійному розпорядженні. Перш за все – це ресурси суспільної моралі і права.

У цьому контексті варто відзначити, що будь-які цілі, які ставляться в публічному управлінні, мають оцінюватися під кутом зору їх відповідності існуючим у суспільстві і загальнолюдським моральним нормам (справедливості, правди, гуманізму), закріплюватися законодавчо і проводитись у життя силою законів, нормативних актів і механізмів їх реалізації.

Винятково багатим за потенціалом ресурсом як для формування, так і здійснення цілевизначення в публічному управлінні є демократія. Цілі публічного управління з мінімальними затратами і максимальними результатами можуть досягатись тоді, коли потенціал демократії включений у їх реалізацію, коли люди знають цілі публічного управління і поділяють їх, беруть участь у їх реалізації, відчувають співвідношення результатів реалізації цілей зі своїми потребами та інтересами.

На особливу увагу заслуговує співвідношення цілей і засобів їх досягнення. Про адекватність других часто забувають, у результаті чого цілі, за задумом благородні й потрібні, реалізують такими засобами, що зрештою вони втрачають будь-який життєвий сенс. Раціональне й ефективне публічне управління вимагає гармонізації цілей, засобів і методів їх реалізації.

Отже, побудова дерева цілей діяльності органів публічного управління включає певні принципи і підходи. Центральними цілями, – (стовбуром) дерева цілей управління, – є, як правило, соціальні та суспільно-політичні цілі, пов'язані з якістю життя суспільства, його збереженням або перетворенням. За своїм характером ці цілі Д. К. Гелбрейт називає захисними і позитивними [2]. Дані цілі визначають стратегічні, тактичні і оперативні цілі діяльності органів публічного управління за окремими напрямами, перетворюючись на відповідні стратегії, програми, плани.

Важливе значення при цьому має процедура узгодження цілей з тим, щоб вони підтримували і посилювали одна одну. Також необхідна обґрунтована субординація цілей, при якій вони як би "працювали" одна на одну і реалізація однієї мети ставала підґрунтям для досягнення іншої.

Дотримання таких вимог може дійсно перетворити діяльність органів публічної влади на потужну рушійну силу функціонування країни в цілому та її окремих регіонів, зокрема.

Технологія побудови дерева цілей для конкретної організації включає такі етапи:

1) визначення концептуальної проблеми, вирішення якої обумовили необхідність побудови "дерева цілей";

2) генерація стратегічних, тактичних та оперативних підцілей;

3) розмежування цілей за джерелом виникнення та складністю;

4) верифікація цілей, їх перевірка на здійсненність;

5) перевірка компліментарності цілей та підцілей;

6) встановлення якісних та кількісних критеріїв досягнення цілей;

7) визначення кінцевих і проміжних точок контролю рівня досягнення цілей;

8) визначення механізму корегування та подальшого розвитку дерева цілей [1].

Під час побудови дерева цілей необхідно керуватися такими правилами:

– кожна сформульована ціль повинна мати засоби та ресурси для її забезпечення;

– при декомпозиції цілей повинна бути дотримана умова повноти редукції, тобто кількість підцілей кожної мети повинна бути достатньою для її досягнення;

– декомпозиція кожної мети на підцілі повинна здійснюватися за однією вибраною класифікаційною ознакою;

– розвиток дерева цілей має продовжуватися до тих пір, поки ключова проблема, покладена в основу дерева цілей, не буде мати всі засоби для її розв'язання.

На підставі викладеного матеріалу можна зробити висновок про важливість і необхідність опанування методу дерева цілей як слухачами магістерської підготовки, так і працівниками органів публічної влади. У подальших дослідженнях буде докладно розглянуто інші методи, необхідні в роботі органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Література:

1. *Виноградова З. И.* Стратегический менеджмент. Матрица модулей, "дерево" целей / З. И. Виноградова, В. Е. Щербакова. – М. : Фонд "Мир", Академический Проект, 2004. – 304 с.

2. *Гелбрейт Дж. К.* Новое индустриальное общество / Дж. К. Гелбрейт. – М. : АТС, 2004. – 225 с.

3. *Конт О.* Дух позитивної філософії (Слово про позитивне мислення) / О. Конт. – СПб., 1999. – 250 с.

4. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функцій : в 2 т. / Г. Кунц, С. О'Доннел ; пер. с англ. – М., 1981. – Т. 1. – С. 147.

5. *Черчмен Ч.* Введение в исследование операций / Ч. Черчмен, Р. Акофф. – М. : АТС, 1968. – 220 с.

6. http://www.inventech.ru/lib/analis/

Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.