

реалізації комунікативних проектів у сфері публічного адміністрування в Україні можуть застосовуватися різні організаційні моделі, що не суперечить чинній системі державного управління та місцевого самоврядування, а лише забезпечує можливість реалізації сучасних управлінських підходів для вирішення суспільно значущих проблем.

Подальші дослідження з цієї тематики доцільно зосередити на вивченні підходів до ресурсного забезпечення управління комунікативними проектами у сфері публічного адміністрування України.

Список використаних джерел

1. **Відкрита** влада : Інформаційно-ресурсний центр Дніпропетровської області. – Режим доступу : www.openpower.dp.gov.ua/ODA/OpenPower.html#chap=sitezen&sub=byCategory.

2. **Драгомирецька Н. М.** Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Драгомирецька Наталія Михайлівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2007. – 36 с.

3. **Драгомирецька Н. М.** Комунікативні проекти на регіональному рівні та практика їх реалізації в процесі демократичного врядування / Н. М. Драгомирецька // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Магістр, 2008. – Вип. 4 (23). – С. 104 – 110.

4. **Драгомирецька Н.** Методи побудови комунікативного проекту створення сильної громади через ЗМІ / Наталія Драгомирецька, Інна Васильєва, Євгенія Брущенко // Вісн. НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 125 – 132.

5. **Дрешпак В. М.** Концептуальні чинники формування державної політики України у сфері засобів масової інформації : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Дрешпак Валерій Михайлович. – Д., 2005. – 237 с.

6. **Дрешпак В. М.** Прес-служба установи, організації, підприємства : навч. посіб. / В. М. Дрешпак. – Д. : Журфонд, 2006. – 124 с.

7. **Каверина Е. А.** Коммуникационные проекты и специальные события как технологии развития корпоративной культуры вуза (на примере организации коммуникационных проектов РГПУ им. А. И. Герцена) / Е. А. Каверина // Инновации в образовании : вестн. Нижегородского ун-та им. Н. И. Лобачевского. – 2009. – № 5. – С. 31 – 37.

8. **Колодій А. Ф.** Публічне врядування і публічне адміністрування / Колодій А. Ф. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. колегія: В. С. Загорський (співголова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 488 – 491.

9. **Управління** змінами в публічному адмініструванні / Шаров Ю. П., Чикаренко І. А., Маматова Т. В. [та ін.] ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 144 с.

10. **Projektmanagement** – Netzplantechnik; Beschreibungen und Begriffe : DIN 69900:2009-01(D). – Berlin : Deutsches Institut für Normung e. V., 2009. – Режим доступу : www.nqsz.din.de.

Надійшла до редакції 06.06.13

УДК 35

Борис КОЛЕСНИКОВ, Оксана САЄНКО
Донецький державний університет управління

СПВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ», «ПЛАНУВАННЯ» І «ПРОГНОЗУВАННЯ» В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Аналізується співвідношення понять цілепокладання, планування і прогнозування в державному управлінні. Наводяться основні варіанти окреслення їх змісту. Обґрунтовується необхідність введення в теорію державного управління поняття «антиципація».

Ключові слова: державне управління, планування, прогнозування, цілепокладання, антиципація.

Борис Колесников, Оксана Саенко. Соотношение понятий «целеполагание», «планирование» и «прогнозирование» в государственном управлении

Анализируется соотношение понятий целеполагания, планирования и прогнозирования в государственном управлении. Представляются основные варианты определения их содержания. Обосновывается необходимость введения в теорию государственного управления понятия «антиципация».

Ключевые слова: государственное управление, планирование, прогнозирование, целеполагание, антиципация.

Borys Kolesnikov, Oksana Saenko. Value concepts «goal-setting», «planning» and «forecasting» in public administration

The correlation between goal-setting, planning and forecasting in public administration are analyzed. The basic outline versions of their content are given. The necessity of introduction to the theory of public administration a concept of «anticipation» is substantiated.

Key words: public administration, planning, forecasting, goal setting, anticipation.

Важливість функції цілепокладання в державному управлінні добре усвідомлюється сьогодні і науковцями, і практиками. Більше того, державна служба як соціальний інститут покликана забезпечити практичну реалізацію цілей держави. Сама ж місія державного управління полягає в пізнанні громадських потреб та інтересів, їх рефлексії і структуризації з наступним визначенням цілей держави, що відповідають інтересам народу й розробки планів їх практичного виконання. Однак досягнення зазначеної місії є справою непростюю і ті складності і навіть кризові явища, які мають місце в системі публічної служби сучасної України, є багато в чому кризою цілепокладання та цілездійснення. Ефективність формування державних цілей і планів значною мірою залежить від того, на якій прогностичній базі щодо тенденцій розвитку суспільства та окремих його сфер ґрунтується цілепокладання та прийняття програмно-цілевих рішень, наслідки яких, у свою чергу, повинні також прогнозуватися. У цьому контексті слід зазначити, що прогнозування повинно бути і перед

© Колесніков Б. П., Саєнко О. В., 2013

цілепокладанням та плануванням і після них, моделювання майбутнього повинно постійно співвідноситися з урахуванням можливості небажаних наслідків, оцінюватися в аспекті можливості або неможливості тощо.

Незважаючи на значне коло публікацій з теорії державного управління, проблемі цілепокладання й прогнозування як спеціальних предметів дослідження приділяється недостатньо уваги. Серед науковців, які досліджували цю проблему, виділимо В. Л. Гавеля, Т. К. Гречко, В. А. Краюшкіна. Як бачимо, на сьогодні спеціальні дослідження цілепокладання в державному управлінні є поодинокими, а спеціальні дослідження прогнозування майже відсутні. Тому є потреба в концептуалізації та практичній технологізації ідеї формування ефективного взаємозв'язку цілепокладання та прогнозування в державному управлінні.

Метою статті є аналіз напрямів удосконалення державного цілепокладання та прогнозування і налагодження ефективної взаємодії між ними.

Аналізуючи взаємодію цілепокладання, прогнозування та планування в державному управлінні, доцільно уточнити сам зміст поняття «цілепокладання», а також співвіднести його з поняттями «управління» та такими суміжними поняттями, як «планування» і «прогнозування».

На сьогодні, як правило, розглядають чотири загальні функції, а саме: планування, організацію, мотивацію і контроль. Ця точка зору з деякими варіаціями стала на сьогодні традиційною серед науковців. Ми ж пропонуємо додатково виділити в системі управління функції цілепокладання і прогнозування, які часто розглядаються вченими як елементи процесу планування. Доцільність виділення цілепокладання і прогнозування як самостійних функцій зумовлена, з нашої точки зору, рядом причин. Адже цілепокладання як формування актуальних цілей держави та суспільства на короткострокову і довгострокову перспективу є необхідною умовою істотного підвищення значущості визначення напрямку розвитку суспільства, що обумовлено прискореним темпом змін національного та глобального соціуму в умовах розгортання інформаційної хвилі цивілізаційного розвитку і вимагає швидкої та якісної постановки цілей, серед яких актуальність одних може втрачатися або знижуватися, а інших підвищуватися. За таких умов цільовий склад соціального управління повинен постійно відстежуватися та своєчасно корегуватися, а в разі необхідності й радикально переформатовуватися. А це, у свою чергу, потребує виокремлення функції цілепокладання у відносно відособлену складову в процесі управління взагалі і державного управління зокрема.

Серед прибічників виокремлення постановки цілей в окрему складову управлінської діяльності трактування функції цілепокладання неоднозначне. На користь виділення цілепокладання як окремої функції управління свідчать такі чинники: цілепокладання передуює всім іншим функціям управління, але в ході всієї подальшої діяльності організації має місце переформулювання старих або формулювання нових цілей у

разі неефективності або помилковості спочатку сформульованих; цілепокладання – це складний і розгорнений у часі процес, що має свої специфічні закономірності і методологію, невластиві іншим управлінським функціям.

Прогнозування як функція управління також тісно пов'язане з функцією планування, але коли прогнозування здійснюється на етапі реалізації планів для оцінки їх можливих результатів і відхилень від планових значень з метою організації додаткових керуючих дій для ліквідації відхилень функція прогнозування стає елементом контролю.

На нашу думку, планування і прогнозування мають різні методологічні основи й різні цілі даних процесів. Планування має на меті сформувати найбільш оптимальний план використання ресурсів на підставі вхідної інформації, що включає прогнози і цілі держави й суспільства. Прогнозування ж спрямоване на визначення з найбільшою вірогідністю стану середовища, у якому відбуватиметься цілездійснення. Тому застосування системного підходу до вивчення планування розкриває суть даного поняття не просто як набору певних дій, результатом яких є складання плану, а як складного процесу, у якому суб'єкт управління визначає найефективніші методи цілездійснення з урахуванням чинників зовнішнього і внутрішнього середовища.

Таким чином, планування як функція управління в межах системного підходу розглядається як система, включена в підсистему управління певним об'єктом. У процесі управління організацією всі функції взаємопов'язані і взаємозалежні. Вхід до однієї з них є продуктом інших і навпаки. Так на вході системи планування подається інформація щодо поставленої мети організації, що раніше отримана як результат функції цілепокладання, і прогнози розвитку середовища – як результат функції прогнозування. На виході системи планування отримуються кінцеві плани, розроблені в процесі планування. План є результатом процесу планування і детальним набором заходів, що підлягають реалізації, і їх виконавців. Сам процес планування фактично є зворотним зв'язком у системі управління і за своєю суттю виконує функцію контролю, зумовлюючи зміну цілей організації, коректування прогнозів розвитку чинників середовища.

Футуротворча концепція держави, з одного боку, ґрунтується на діагностуванні наявної в суспільстві ситуації та ретроспективному аналізі історії державотворення, а з іншого – задає гностичні координати для пізнання державою теперішнього і минулого. У зв'язку з цим виділяють чотири основних типи функціонування та взаємодії цілепокладання й прогнозування в процесі формування, прийняття та реалізації державно-управлінських рішень: футуроіндиферентні, коли органи державної влади мало уваги приділяють аналізу майбутнього як у цільовому, так і прогностичному аспектах; прогностично маловиважене цілепокладання; безцільове прогнозування; реципрокна (синергетична) взаємодія цілетворчого та прогностичного державного управління.

Футуротворча місія держави реалізується шляхом вирішення суперечності між бажаним та можливим у формі планування, яке полягає в моделюванні потрібного в майбутньому порядку дій щодо переведення бажаного в реальне й уникнення небажаного майбуття або підготовка захисних заходів на випадок його реалізації. Функція державного планування є похідною від цілепокладаючої та прогностичної функції держави. Зазначимо, що поряд із вузьким тлумаченням планування в науковій літературі є широкі його трактування, згідно з якими планування може поглинати цілепокладання і визначення майбутніх дій, потрібних для досягнення цілей, а також оцінку необхідних ресурсів для їх реалізації.

Якщо підсумувати викладені вище погляди на тлумачення понять «цілепокладання», «прогнозування» та «планування», можна зробити висновок, що кожне з них може тлумачитися як у широкому, так і у вузькому сенсі. У такому разі ми отримуємо три варіанти співвідношення цих понять. При широкому розумінні терміна «цілепокладання» поняття «прогнозування» й «планування» розуміють у вузькому сенсі. При широкому розумінні терміна «прогнозування» поняття «цілепокладання» й «планування» розуміють у вузькому сенсі. При широкому розумінні терміна «цілепокладання» й «прогнозування» розуміють у вузькому сенсі.

Такий стан речей зумовлений тим, що всі зазначені процеси виокремлюються лише відносно в контексті єдиного процесу відображення та моделювання майбутнього в державному управлінні. Цей єдиний процес потребує свого означення й тому періодично в різних авторів одне з трьох базових понять виконує функцію означення цього надпроцесу. Однак у філософській літературі та літературі з психології є пропозиції цей процес описувати поняттям «передбачення», або «антиципація» [1].

Таким чином, на наш погляд, існує доцільність використання вузького значення терміна «планування», який у такому разі є механізмом взаємоузгодження цілей та прогнозів і переведення їх у реальні дії або утримання від таких. Можливо, що між прогнозуванням і плануванням, а інколи й цілепокладанням, відсутній зв'язок, що породжує неефективність планів і державного управління, яке на них ґрунтується.

Якщо подивитися на цілепокладання, прогнозування та планування у вузькому значенні зазначених термінів, то можна встановити між ними зв'язок (таблиця).

Зв'язок цілепокладання, прогнозування та планування

Майбутнє		Цілепокладання	
		Бажане	Небажане
Прогнозування	Можливе	Планування оптимістичне	Планування песимістичне
	Неможливе	Утопічне	Антиутопічне

Усі зазначені процеси є складовими елементами єдиного процесу роботи держави над майбутнім суспільства, яким держава покликана керувати. Зазначений єдиний процес пізнання та творення державою майбуття можна було б назвати, скориставшись традиціями філософії та психології [1], як державно-управлінську антиципацію, або державне антиципування. Сам же процес державного управління, якщо врахувати наявність ще таких двох модусів часу, як минуле й теперішнє, можна розглядати як взаємодію таких підпроцесів:

- державної ретроспекції (пізнання та інтерпретація минулого, історія суспільного розвитку та державотворення);
- державної презенсопеції (моніторинг та аналіз наявної ситуації в суспільстві);
- державної антиципації (цілепокладання, планування та прогнозування щодо майбутнього);
- державної фантастоспеції (продукування утопій, антиутопій та інших екстратемпоральних, ірреалістичних моделей державотворення та суспільного розвитку).

При цьому держава й суспільство є яскраво вираженим прикладом спрямованих на майбутнє систем. Отже, не лише аналіз наявної ситуації, але й пізнання минулого безпосередньо чи опосередковано детермінується потребами осягнення і творення майбуття. А серед зазначених вище процесів державного пізнання, моделювання та творення майбуття домінантним процесом є саме процес цілепокладання. Ураховуючи таку важливу роль цілепокладання в державному управлінні, сам процес державного управління (як у широкому, так і у вузькому сенсі) можна розглядати як певний цикл утворення, реалізації та рефлексії мети.

Планування виконує гносеологічну функцію відображення дійсності і її форм у майбутньому, є однією з форм передбачення, виконуючи тим самим пізнавальну роль. У практичному значенні план є формою супідрядності дій окремих людей в їх єдності із засобами, спрямованими на отримання результатів, заради яких складається план.

Цілепокладання включає не тільки бажаний підсумок, але й уявлення про шляхи, методи, засоби його досягнення. Прогноз сам по собі не може бути чимось іншим, окрім знання про шляхи і засоби, які повинні забезпечити реалізацію передбаченого. Знання, на якому базується прогноз, відбирається за його інструментальністю, воно впливає з аналізу суті, напряму, темпів саморозвитку прогнозованого явища, на цьому ґрунтується інформаційна база прогнозування. Уже сама форма відбору інформації для прогнозування вимагає визначення етапів самореалізації прогнозованого процесу, а це вже планові позначки. Таким чином, планування спочатку іманентне і меті, і прогнозу.

Прогноз встановлює межі можливого і показує також межі, за якими планувати безперспективно. Отже, прогноз або ж сума прогностичних розробок містить у собі не тільки можливість, але й базу науково

обґрунтованого планування. Прогноз співвідноситься з плануванням як можливе, а мета репрезентує необхідне.

Прогнозування діяльності людини є виявленням її об'єктивних тенденцій у наявних умовах, а цілепокладання являє собою вибір однієї із цих тенденцій, бажаної для людини, тому цілепокладання спирається на прогнозування. Будучи виявленням об'єктивних можливостей, прогнозування має багатоваріантний і певною мірою вірогідний характер, а цілепокладання порівняно з ним зазвичай є конкретним, без варіантів. Звідси випливає, що за своєю інформаційною місткістю (змістовністю) прогнозування перевершує цілепокладання. Прогнозування має узагальнений характер, але рівень узагальненості прогнозування обмежений наявними умовами і місткістю інформації. У той самий час цілепокладання, будучи ідеалізуючою діяльністю, виходить за межі наявних умов. Отже, за рівнем узагальненості цілепокладання перевершує прогнозування.

План є сукупністю суб'єктивної реальності, яка за допомогою прогнозу максимально об'єктивізує цілепокладання. Він повинен розглядатися не з позицій адекватності й істинності, а з позицій його оптимальності щодо бажаного майбутнього. План повинен містити такі критерії оптимальності, вживані до цілепокладання: співвіднесення із засобами, які повинні відповідати планованому, обсяг необхідних ресурсів; час, необхідний для досягнення результату; можливі побічні наслідки діяльності за планом; ступінь стабільності одержаних результатів; можливість подальшого планування і реалізації діяльності.

Мета має нормативний характер, оскільки без неї діяльність не може ні початися, ні тривати. Прогноз є зведенням знань і дій, засобів на тимчасовому відрізьку майбутнього. Він – аргумент на користь цілереалізації за планом. У плані зберігається вільний пошук цільових варіантів дій, посилений прогностичним знанням. Знання, що міститься в прогнозі, функціонально підкоряється домінантному прогностичному компоненту. Проте якщо в плані починає переважати емоційно-вольове напруження, витісняючи пізнавальний компонент, він стає абстрактним, позбавляється обґрунтування, віддаляється від життєвих реалій. Звичайно в плані міститься образ корисності того, що необхідно зробити, але монопольне панування прагматичної функції без пізнавально-сутнісної означає саморуйнування плану, робить його різновидом «управлінської гри», що не раз траплялося в останні роки існування радянської «планової» системи. Приймалися планові завдання, виконати які було майже неможливо, для їх реалізації використовувалися величезні засоби, усе це призводило до зростання дефіцитності й розбалансування економіки. Ще більший хаос вносили волонтаристичні корективи плану, коли одні проекти консервувалися і починалися нові, які раніше не планувалися, тому виконання плану вимагало героїзму, подолання штучно створених труднощів.

Цілепокладання доцільно розглядати як процес та результат моделювання майбутнього певним індивідуальним чи груповим суб'єктом

в аспекті його бажаності/небажаності щодо системи його потреб. При цьому конструювання моделей бажаного майбуття відбувається як у контексті держави, так і в контексті суспільства і, відповідно, у свідомості як суб'єктів, так і об'єктів державного управління.

Саме існування державності означає, що цілепокладання більшості соціуму в той чи інший спосіб набуло субординації щодо цілепокладання меншості, а місією еліти суспільства і є, насамперед, цілетворчість і перетворення суспільства загалом у цілісну цілеспрямовану систему, а також задоволення однієї з основних екзистенціальних потреб і людини, і суспільства – мати мету свого існування. Прогнозування – це моделювання можливого майбутнього в аспекті його ймовірності, планування (у вузькому сенсі), якісне та кількісне визначення ресурсів та дій, необхідних для досягнення бажаного й (або) уникнення чи нейтралізації небажаного, тобто це прогнозування цілездійснення. Планування (у широкому сенсі) є поєднанням цілепокладання та планування (у вузькому сенсі). Відповідно прогнозування може бути цільовим, плановим та експлоративним, що з'ясовує майбутні обставини, можливості та загрози.

Список використаних джерел

1. **Батраченко І. Г.** Основи психологічної теорії антиципації : монографія / І. Г. Батраченко. – Д. : Вид-во ДНУ ім. О. Гончара, 2012. – 264 с.
2. **Гавеля В. Л.** Сознание свободы и сознание цели в социальных и политических устремлениях человека / В. Гавеля // Сучас. укр. політика. Політики і політологи про неї. – 2009. – Вип. 16. – С. 19 – 33.
3. **Гавеля В. Л.** Целесообразность планирования и планирование целесообразности / В. Л. Гавеля // Наук. пр. Політологія. – 2008. – Вип. 41. – С. 97 – 102.
4. **Гречко Т. К.** Індивідуальне цілепокладання і саморефлексія державних службовців / Т. К. Гречко // Менеджер : вісн. Донец. держ. ун-ту упр. – 2006. – № 1 (35). – С. 46 – 53.
5. **Гречко Т. К.** Согласование целей индивида и организации на примере государственной службы / Т. К. Гречко // Менеджер : вісн. Донец. держ. ун-ту упр. – 2005. – № 1 (31). – С. 69 – 76.
6. **Колесніков Б. П.** Історична еволюція механізмів цілепокладання, планування та прогнозування в державному управлінні / Б. П. Колесніков, О. В. Коцюруба // Фінанс. механізм держ. упр. економікою України : зб. наук. пр. ДонДУУ. Сер. «Державне управління». – Донецьк, 2010. – Т. XI, вип. 167. – С. 31 – 38.
7. **Колесніков Б. П.** Основні механізми цілепокладання в структурі державного управління / Б. П. Колесніков, О. В. Коцюруба // Держава та регіони : наук.-виробн. журн. Сер. «Державне управління». – Запоріжжя, 2010. – № 1. – С. 139 – 143.
8. **Краюшкін В. А.** Державний механізм стимулювання стратегічного цілепокладання регіонів : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Краюшкін Вячеслав Анатолійович ; Донец. держ. ун-т упр. – Донецьк, 2009. – 20 с.

Надійшла до редколегії 23.05.13