

Власко О.М.,

*магістр з економіки, Відмінник освіти України
Департамент кадрової політики Міністерства оборони України*

Устименко О.В.,

*кандидат наук з державного управління,
старший науковий співробітник
Центру воєнно-стратегічних досліджень
Національного університету оборони України
імені Івана Черняхівського*

ВИЗНАЧЕННЯ ЦІЛЕЙ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ – ПЕРЕДУМОВА УСПІШНОГО РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті обґрунтовується необхідність реформування системи державного управління. Аналізуються наслідки неналежного ставлення керівництва до формулювання цілей управлінської діяльності. Пропонується впровадження міжнародних стандартів ISO 9000, що застосовуються при створенні та удосконаленні систем менеджменту в організаціях, як визначальної передумови успішного реформування системи державного управління.

Ключові слова: *система державного управління, ISO 9000, цілі управлінської діяльності.*

DEFINING OBJECTIVES OF MANAGEMENT ACTIVITIES – A PREREQUISITE FOR SUCCESSFUL REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION

The paper argues the necessity of public administration reform. The consequences of improper attitude of the leading staff to management activities objectives formation analyses. Proposes international standards ISO 9000 insertion implementation as decisive prerequisites for successful reform of public administration.

Key words: *public administration, ISO 9000, objectives of management activities.*

Постановка проблеми. Про необхідність реформування системи державного управління говорять і пишуть з перших днів незалежності України. Але в цілому, до цього часу, продовжує існувати авторитарна

(патерналістська) модель системи державного управління, як рудимент системи управління радянської доби. Сучасний етап розбудови України, ті виклики, що постали у внутрішній і зовнішній політиці, вимагають створення прозорої, ефективної і відповідальної перед суспільством системи державного управління. Ця реформована система має працювати у режимі відповідності потребам людей, для забезпечення внутрішньополітичної стабільності, подолання корупції, встановлення взаємовигідних правових відносин між державою і бізнесом, реформування усіх сфер життя українського суспільства. Однак щоб досягти успіху перед початком реформування необхідно визначитися з цілями, які планується досягти. Система державного управління не повинна рефлекторно реагувати на виклики та загрози, вона має використовувати насамперед проектні та програмно-цільові підходи при плануванні своїх дій, у тому числі і щодо реформування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. “Після проголошення незалежності Україна опинилася на лінії цивілізаційного розлому між Євразійською і Європейською цивілізаціями. Існує реальна небезпека перетворитися на заручника політичних амбіцій Сходу чи Заходу або ще гірше – розмінною монетою в геополітичних іграх” [1, с. 13].

“Зрозуміло, що такий стан не може тривати довго. Державна позиція “Буриданового віслюка” в сучасному світі, як правило, є трагічною. Країни-лімітрофи з часом втрачають свою економічну або політичну незалежність, залишаючись у кращому випадку зоною нестабільності і конфліктів”, зазначає Н.Михальченко [2, с. 7].

Наведені висловлювання 15-річної давності виявились пророчими. Ми не оминули того “кращого випадку” і тепер маємо конфлікт з агресивним північним сусідом як плату за вибір європейського вектору розвитку України. Система державного управління не прислухалась до застережень та виявилася нездатною до адекватного реагування на виниклі загрози.

У цих умовах реформування системи державного управління набуває особливої актуальності. Авторитарна модель системи управління, яка дісталась у спадщину від Радянського Союзу, весь цей час розвивалася у напрямку концентрації владних повноважень у вищих ешелонах управління, роз’їдалася корупцією. Вона має бути перебудована в якісну і ефективну демократичну (сервісну). Але, за свідченням авторитетних експертів, необхідні зміни відбуваються надто повільно й нерішуче. Виникає враження, що “влада хоче провести реформи таким чином, щоб залишити в недоторканості основи старих суспільних відносин. Зробити новий фасад і зберегти старий зміст” [3, с. 1].

Зрозуміло, що таке “реформування” є неприйнятним, бо згідно з відомим “золотим праксеологічним правилом” засновника праксеології Т.Котарбінського, всяка добра справа в межах недоброї системи приречена на нівелювання цією системою [4].

Про це говорять і фахівці з питань державного управління. Так, Р.Войтович наголошує, що методологія побудови сильної держави протягом останніх років передусім була позбавлена чіткого розуміння кінцевого результату, на який була спрямована ідея державного будівництва та ідеологія запровадження системних реформ [5, с. 305].

Мета дослідження. На основі аналізу недоліків сучасної системи державного управління запропонувати дієві практичні заходи щодо її реформування у напрямі перебудови від авторитарної (патерналістської) моделі до демократичної (сервісної).

Виклад основного матеріалу. Почнемо з найнебезпечнішого і визначального недоліку системи державного управління – неналежного ставлення керівництва до формулювання цілей управлінської діяльності.

У цій системі цілі, як правило, підмінюються завданнями, або отождожуються з ними. Постійно ми чуємо, як керівники різних рівнів більш-менш чітко формулюють завдання (що треба робити), але, як правило, не чуємо формулювань цілей діяльності (для чого це треба робити, який кінцевий результат очікується і кому він вигідний). Навіть на найвищому державному рівні чуємо: “Головне завдання реформи ...”, “Головне завдання відомства ...”. А цілі замовчуються. Залишається лише гадати, чому високопосадовець їх замовчує: чи вони такі, що не піддаються словесному формулюванню, чи такі, що не підлягають оприлюдненню.

Досить показовим у цьому сенсі є “Звіт робочої підгрупи про результати оцінки елементу “Внутрішнє середовище (середовище контролю)” системи внутрішнього контролю Міністерства оборони України” [6].

У Звіті лише перелік найменувань нормативних документів, якими врегульовуються різні види діяльності відомства, викладається на 12-ти сторінках тексту, а постановка цілей (п.2) містить лише 6 неповних рядків, в яких рекомендується ті цілі сформулювати. Підкомісія визнає, що “більшість самостійних структурних підрозділів Міноборони зазнає труднощів, пов’язаних з визначенням мети діяльності (місії) як на рівні Міноборони, так і на рівні структурних підрозділів, а також стратегічних цілей на обох цих рівнях” [6, с.1].

Виходить, усі ті нормативні документи (закони, постанови, положення, накази тощо), якими врегульовується діяльність відомства, у свій час готувалися і затверджувалися без чітко визначених цілей. Виникає

логічне запитання: яка ж ціна тим документам, якщо цілі врегульованої ними діяльності до цього часу не визначені і не сформульовані? Прикро, що за 24 роки незалежності ми все ще не навчилися формулювати цілі своєї діяльності, сподіваючись на те, що якийсь “великий вождь” або єдина “мудра партія” нам їх сформулює (або може й так “якось воно буде”).

Але погодьмося, завдання без цілі може виконувати лише міфічний Сізіф, а реальна людина або організація має знати мету своєї діяльності, щоб зосереджувати увагу на дійсно важливій справі, а не витратити даремно час і сили на побічні або непотрібні дії. Найкращий метод або спосіб діяльності буде нічого не вартим, якщо виконавець наперед не визначив, чого хоче, до чого прагне. Не буває попутного вітру кораблю, який не знає, до якої гавані він пливе. Скульптор бере в руки свій інструмент лише тоді, коли в його уяві вже існує певний образ. Чітке уявлення про кінцевий результат не тільки передує всякій усвідомленій діяльності, але й упорядковує її, робить осмисленою і успішною. А відсутність уявлення про кінцевий результат є ознакою праці підневільної, безраднісної, приреченої на невдачу. Люди (організації) без чітко сформульованих цілей вимушені працювати на досягнення цілей інших людей (організацій) або подумки ставити собі такі цілі, які не завжди можна оприлюднювати з етичних міркувань, але можна бодай для себе знайти виправдання своєї безцільної діяльності. Детальніше про це йдеться у статті “Ціль діяльності: як її формулюють” [7].

Неалежне ставлення керівництва до формулювання цілей управлінської діяльності є найнебезпечнішим і визначальним недоліком авторитарної (патерналістської) моделі державного управління. Ним спричиняються всі (або майже всі) інші недоліки цієї моделі. Зокрема, відсутністю чіткого формулювання цілей спричиняється формальне ставлення посадових осіб до виконання програм і планів управлінської діяльності. Наявність цих, здавалось би, важливих керівних документів зовсім не заважає (або майже не заважає) керівникам різних рівнів давати своїм підлеглим вказівки, розпорядження, доручення тощо не тільки всупереч плановим завданням, але й в супереч функціональним обов’язкам посадових осіб. Зрозуміло, що така “діяльність” не може бути ні якісною, ні ефективною. В таких умовах посадова особа відчуває себе не мислячим суб’єктом процесу, а лише бездумним об’єктом впливу. Її роль і значення в процесі діяльності нівелюються. І тут доречно пригадати висловлювання відомого знавця людської природи Д. Карнегі: “Найглибшою сутністю людської природи є пристрасне і непоборне бажання бути значним. Це постійний голод серця і душі, і той хто вміє цей голод вгамовувати, - володіє душами” [8, с. 26].

Невміння чи небажання авторитарного керівника вгамовувати “постійний голод серця і душі” своїх підлеглих є головною причиною атмосфери пасивності та невдоволеності в трудовому колективі, коли так-сяк виконуються поточні вказівки, розпорядження, доручення тощо, а планові завдання відкладаються на потім або виконуються аби-як, “для галочки”.

Перелік наслідків неналежного ставлення до визначення цілей діяльності та мотивації співробітників можна подумки продовжити, виходячи з власного досвіду. Зокрема, корисно пригадати випадки, коли людям стає зрозуміло, що цілі, які тривалий час замовчуються, виявляються такими, що суперечать базовим цінностям і прагненням суспільства. Тоді авторитарний керівник стикається з масовим спротивом, який примушує його або відмовлятися від своїх цілей, або йти геть.

Сьогодні ми маємо справу з трагічними наслідками злочинного маніпулювання цілями державного управління і тому, як ніколи, мусимо навчитися правильно їх формулювати. Цьому добре сприятиме впровадження міжнародних стандартів ISO 9000 [9] і їх вітчизняних аналогів [10-12]. Такі спроби в недалекому минулому уже передбачалися окремою Постановою Кабінету Міністрів України [13]. Скасування цієї Постанови у 2011 році [14] можна вважати наслідком злочинного маніпулювання цілями державного будівництва, а те, що дія згаданої Постанови до цього часу не відновлена, – серйозним недоліком Програми діяльності Уряду.

Відповідно до вимог міжнародних стандартів ISO 9000 цілі управлінської діяльності мають бути не тільки чітко сформульовані, але й задокументовані і доведені до персоналу (п. 4.2.1) [11, с.2]. Формулювання цілей має відповідати так званим smart – критеріям [15]. В Електронному словнику АБВУУ lingvo X5 [16] серед великого розмаїття значень слова “smart” є значення “розумний”. Словом “smart” позначають такі “розумні” речі, як, наприклад, смарт-фон, смарт-карта тощо. Остання навіть уже занесена у Великий тлумачний словник української мови: “Смарт-карта – Пластикові розрахункова банківська картка з вбудованим мікропроцесором, чіпом” [17, с.1347].

Отже, мета діяльності має бути розумною і відповідати на запитання: “Для чого потрібна ця діяльність?”, “Який її кінцевий результат?”.

Крім того, слово “SMART” розглядають як абревіатуру, утворену першими літерами слів: specific – конкретний, measurable – вимірний, attainable – досяжний, relevant – значущий і time-bounded – такий, що співвідноситься з часом (терміном) [15].

Отже, мета має бути конкретною, вимірною, досяжною, значущою і такою, що співвідноситься з терміном досягнення.

Також слід враховувати, що державне управління є діяльністю підвищеного рівня складності. А це означає, що його ціль має ієрархічну структуру, тобто, крім головної мети державного управління треба вміти формулювати підпорядковані їй часткові цілі (першого, другого і т.д. порядків) діяльності відомств (міністерств) і їхніх структурних підрозділів аж до часткових цілей діяльності окремих посадових осіб. І тут ми стикаємось з проблемою гармонійного поєднання офіційно заявлених і прихованих особистих цілей окремих посадових осіб або угруповань. Ідеться про те, що в середовищі державних службовців є немало тих, що цілком комфортно почуваються в авторитарній моделі державного управління і в її реформуванні не зацікавлені. Тому важливою складовою формулювання цілей управлінської діяльності має бути врахування і цієї обставини.

Спроба аналізу більш-менш вдалого формулювання цілей кадрової політики Міністерства оборони України розглядається в уже згадуваній статті “Ціль діяльності: як її формулюють” [7, с.54-56].

Як бачимо, формулювання цілей управлінської діяльності – справа не проста. Вона вимагає від керівника високого рівня підготовки та глибокого розуміння сутності і особливостей тієї діяльності, яку він наважується очолювати. Звичайно простіше й комфортніше керувати трудовими колективами, які мають лише завдання і не переймаються роздумами про цілі. Але якщо ми дійсно бажаємо зміни парадигми системи державного управління, якщо ми маємо намір замість апіорі неякісної і неефективної авторитарної (патерналістської) системи державного управління побудувати якісну й ефективну демократичну (сервісну) систему, то маємо погодитися, що для цього потрібні відповідні зусилля і готовність долати застарілі стереотипи мислення. А найголовніше – навчитись чітко формулювати цілі повсякденної роботи, пам’ятаючи, що таке уміння є ознакою високого рівня компетентності державного управлінця та запорукою успішності його управлінської діяльності.

Сказане добре узгоджується з вимогами міжнародних стандартів ISO 9000. Впровадження цих стандартів в системі державного управління є запорукою успішного її реформування. Але за умови, що цим впровадженням будуть перейматися всі підрозділи і посадові особи системи державного управління і що безумовне дотримання ними вимог цих стандартів буде об’явлено однією з важливих часткових цілей реформування.

Першим кроком в напрямі визначення цілей у загальному процесі реформування системи державного управління можна вважати “Програму діяльності Кабінету Міністрів України” [18]. Основними цілями діяльності Кабінету Міністрів України визначено: нову оборонну політику, що гарантує національну безпеку і обороноздатність України та відновлення національного суверенітету на всій території держави; нову політику державного управління; нову антикорупційну політику; нову економічну політику; нову політику управління державною власністю; нову продовольчу політику; нову політику енергетичної незалежності; нову соціальну політику; нову культурну політику; нову політику розвитку молоді та спорту; нову політику міжнародної допомоги. Для досягнення кожної з цих цілей визначено ряд завдань. Звичайно, можна сперечатися щодо коректності визначення цілей, однак необхідно вітати сам процес.

Стратегічно важливі цілі визначено також в Угоді про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншого боку, яку ратифіковано Законом № 1678-VII від 16.09.2014 [19]. Одним із завдань, конче необхідних для виконання поставлених цілей, є поступова адаптація законодавства України до *acquis* ЄС.

Зважаючи на це, у міністерствах та відомствах, інших структурних підрозділах виконавчої влади слід створити спеціальні групи, які на постійній основі мали б аналізувати поточний стан управлінської діяльності та готувати практичні рекомендації щодо приведення його у відповідність до вимог міжнародних стандартів ISO 9000. До складу таких груп бажано залучати найбільш підготовлених і сучасно мислячих державних службовців на основі добровільного волевиявлення, а для аудиту і сертифікації їхньої діяльності – представників авторитетних європейських організацій.

Висновки:

1. Неналежне ставлення керівництва до формулювання цілей управлінської діяльності є однією з вад сучасної системи державного управління.

2. На противагу цьому, чітке формулювання цілей управлінської діяльності та мотивації працівників є визначальною передумовою успішного реформування системи державного управління.

3. Впровадження міжнародних стандартів ISO 9000 є запорукою успішності реформування системи державного управління.

Список використаної літератури

1. Рудич Ф.М. Україна, Росія, Євроатлантика: деякі аспекти взаємовідносин / Ф.М.Рудич // Персонал. – 2000. – № 2. – Приложение № 5(10) Україна в сучасному геополітичному просторі: Сб. наук. трудов. – С.11-14.
2. Михальченко Н.И. Лимитроф Європи: випадковість чи доля України / Н.И. Михальченко // Персонал. – 2000. – № 2. – Приложение № 5(10) Україна в сучасному геополітичному просторі: Сб. наук. трудов. – С. 6-10.
3. Люк Г. Як створити нову еліту? / Г.Люк // Українська правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/articles/2015/01/12/7054769/view-print>. – Назва з екрана.
4. Traktat o dobrej robocie. – Warszawa, 1965. - 220 s.
5. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : матеріали щоріч. Всеукр.наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 25 квіт. 2013 р. : у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, С. В. Загороднюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2013. – Т.1. – 588 с.
6. Колесник В.В. Звіт робочої підгрупи про результати оцінки елементу “Внутрішнє середовище (середовище контролю)” системи внутрішнього контролю Міністерства оборони України / В.В.Колесник, В.В.Мартинюк, О.О.Сергієнко, Є.О.Сологуб, О.П.Голота. – К. МОУ. – 2015. – 12с.
7. Власко О.М. Ціль діяльності: як її формують / О.М.Власко // Військова освіта: 36. наук. праць. – 2012. - № 1(25). – С.50–58.
8. Карнеги Д. Как завоевывают друзей и оказывают влияние на людей / Дейл Карнеги [Електронний ресурс]. – режим доступу: www.f-kotler.narod.ru/download/deyl-karnegi-kak-zfvoevyut-druzey.pdf. – Назва з екрана.
9. Управление качеством продукции. ИСО 9000 – ИСО 9004, ИСО 8402. – М.: Изд-во стандартов, 1988. – 21 с.
10. Системи управління якістю. Основні положення та словник: ДСТУ ISO 9000 – 2001. – К.: Держстандарт України, 2001. – 40 с.
11. Системи управління якістю. Вимоги: ДСТУ ISO 9001 – 2001. – К.: Держстандарт України, 2001. – 25 с.
12. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності: ДСТУ ISO 9004 – 2001. – К.: Держстандарт України, 2001. – 70 с.
13. Про затвердження програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 № 614 // Офіційний вісник України. – 2006. - № 20. – С.19.

14. Про скорочення кількості та укрупнення цільових державних програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 № 704 / Офіційний вісник України. – 2011. – № 51. – С.102.

15. SMART – технология постановки цели (по Доурдену) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://skillopedia.ru/blog.php?id=900>

16. Електронний словник АБВУД lingvo X5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.lingvo.ua. – Назва з екрана.

17. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і доповн.). Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.

18. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: Постанова Верховної Ради України від 27.02.2014 № 799-VII – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19>. – Назва з екрана.

19. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page. – Назва з екрана.

