

Сабадош Г.О., к. е. н., доцент кафедри макроекономіки та державного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

Постоєнко К.І., аспірант кафедри макроекономіки та державного управління, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

МОНІТОРИНГ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕРЖАВНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ

Abstract. The presented describes results of monitoring the effectiveness of public management in Ukraine. The problem of public administration effective system formation, which aims at the realization of national interests of the society and every individual separately, considered. In article the basic theoretical foundations of public management. In the article analyzed global trends in the implementation of government administrative management in public administration. The authors focus on the role of administrative and public management in the implementation of administrative reform, which main goal is to improve the efficiency of public administration. Also, qualitative and quantitative indicators, which give the opportunity to evaluate the impact of trends in public management in Ukraine, were monitored. Attention was paid to the analysis of the qualitative and quantitative composition of public service. Based on the analysis of public administration management concept development and reforming efforts in developed countries the expediency of introduction of administrative and public management in the implementation of the administrative reform was achieved.

Key words: administrative and public management, administrative reform, trends monitoring, prospects of implementation.

Постановка проблеми. Стало очевидним, що без системи державного управління, яка переслідує національні інтереси, якість життя індивіда і суспільства в цілому в Україні ніколи не буде відповідати стандартам розвинутих країн. Аналіз еволюції та сучасних світових тенденцій реформування державного управління дозволяє розглядати адміністративно-державний менеджмент як інструмент реалізації адміністративної реформи.

Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, а також аналіз результатів демократичних перетворень крізь призму впливу сучасних світових тенденцій свідчать про необхідність підвищення ефективності та результативності державного управління, зокрема шляхом реформування адміністративної системи.

Ендогенні та екзогенні фактори впливу на процес реалізації адміністративної реформи в Україні сьогодні суттєво різняться з факторами впливу в інших країнах. Доведено необхідність впровадження в систему управління державною службою фахівців та сучасних інструментів з бізнесу. Зокрема реалізацію концепції “Електронної демократії” як одного з засобів боротьби з корупцією і підвищення якості державної послуги. Здійснимо моніторинг стану реалізації концепції державного менеджменту в Україні.

Аналіз досліджень і публікацій. До фундаментальних досліджень теорії і практики адміністративного менеджменту віднесено праці А. Файоля, М. Вебера, Л. Урвіка. Проблемам адміністративного менеджменту у сучасних умовах присвячені наукові видання зарубіжних вчених О.В. Райченко, І. Адізеса та А.Н. Фомичева. До робіт українських науковців віднесено навчальний посібник Б.В. Новікова, Г.Ф. Сініюка, П.В. Круша, наукові публікації І.С. Смірної, О.М. Антіпова та І.С. Педак. Вітчизняними авторами були досягнуті наукові результати в галузі теоретичних основ вирішення даної проблеми, разом з тим, аналіз публікацій вчених з проблем адміністративного

менеджменту свідчить, що в теорії адміністративного менеджменту існують різні позиції щодо сутності і реалізації механізмів адміністративно-державного менеджменту.

Як відомо, свої завдання держава вирішує через систему адміністративно-державного управління, що є комплексним соціально-економічним інститутом. Саме тому є актуальним сьогодні розвиток теорії та практики адміністративно-державного менеджменту.

Мета і завдання дослідження. Здійснити моніторинг стану реалізації концепції державного менеджменту в Україні. Розглянути перспективи впровадження державного менеджменту в Україні.

Виклад основного матеріалу. Поширеним явищем реформування державного управління є перехід від ієрархічних систем управління з централізованою інституціональною організацією до децентралізованих адміністративних форм, які забезпечують політичний контроль і суспільну підтримку політичних рішень.

Актуальним сьогодні є механізм демократизації прийняття політичних рішень у сфері виробництва суспільних благ. Є модель політичної мережі, яка дозволяє усунути вади ринкового саморегулювання, контролювати публічно-управлінський апарат та суб'єктів з виробництва суспільних благ, активізувати людський капітал як фактор територіального розвитку.

Уряд функціонує на трьох рівнях організаційної структури держави:

– система найвищих інстанцій влади, що об'єднує уряд та інші центральні установи, які формують і реалізують внутрішню і зовнішню політику;

– система середнього рівня влади, утворена апаратами середньої ланки (регіональний рівень);

– система різних форм самоврядування.

Сучасний аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу.

Хоча керівництво у новому державному менеджменті протиставляється адмініструванню, воно не створює концептуально значиму нову теорію, а представляє собою продовження пошуку нових способів державного управління, що відображається вже у теорії політичних мереж.

Еволюція менеджменту у державному управлінні привела до появи таких нових понять, як “належне врядування” (*good governance*), “глобальне врядування” (*global governance*), “зайняте врядування” (*engaged governance*) тощо¹.

Дональд Кеттл, який досліджував адміністративне управління, зазначає, що Всесвітня революція в державному управлінні, яка розпочалася на початку 90-х років ХХ століття, має шість головних ознак та пріоритетних напрямів²:

1. Ефективність – в 1980-х роках розпочалося глобальне реформування в сфері державного управління. Ці реформи націлені на досягнення широкомасштабних завдань: переосмислення ролі держави й урядових організацій та їх взаємовідносин з громадянами.

2. Маркетизація. Уряди багатьох країн намагалися запровадити ринкові стимули і систему державного управління з метою усунення недоліків характерних для бюрократії.

3. Орієнтація на надання послуг. Поширилася практика створення й стимулювання альтернативних систем надання послуг, орієнтованих, насамперед, на задоволення потреб споживача. З метою реалізації таких завдань запроваджувалися спеціальні програми підготовки адміністративних менеджерів, орієнтованих на задоволення попиту споживача.

4. Децентралізація. Зміщення центру реалізації різноманітних програм та адміністративних дій на нижчі рівні управління.

5. Розробка та здійснення політики – відокремлення практичного управління від політики. Уряди багатьох країн наслідували приклад Нової Зеландії, розділивши функції управління на два напрями – функції закупівлі адміністративних послуг від функцій безпосереднього виробництва і надання таких послуг.

6. Персональна відповідальність за результати роботи. Ефективність роботи влади оцінюється не за показниками виконаних заходів, завдань і використаних коштів, а за показниками досягнутих результатів та корисності для безпосереднього споживача державних послуг.

¹ Пасічник, М.В. *Механізми впровадження нового публічного менеджменту: досвід США*. <http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf>.

² Мельтюхова, Н.М. (2010). *Зарубіжний досвід публічного адміністрування*: метод. рек. К.: НАДУ, 19.

Вищезазначені напрями реформування державного управління у різних країнах світу в загальному прояві були спрямовані на заміну традиційних засобів і способів адміністрування більш ринковими механізмами адміністративного впливу.

Україна знаходиться на етапі свого становлення та росту. 2014 рік не можна вважати звичайним пересічним роком становлення, але потрібно прийняти важкі реалії і врахувати їх при подальшому розробленні стратегій розвитку нашої держави.

Проведемо моніторинг впровадження тенденцій концепції державного менеджменту в Україні.

Як видно з табл.1 та рис.1. динаміка зміни кількості державних службовців в Україні варіюється з року в рік, а у 2013 спостерігається помітне збільшення порівняно з попереднім періодом. Особливо збільшується кількість державних службовців центральних органів влади всіх рівнів, судової системи і прокуратури. Значне зменшення наукової і консультаційної складової у системі державного управління свідчить про незацікавленість тодішньої влади у державному управлінні, спрямованому на підвищення якості українського суспільства.

Основою для адміністративної реформи в Україні є Стратегія сталого розвитку України до 2020 року, Національна антикорупційна стратегія, Стратегія національної безпеки України, Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017, яка передбачає удосконалення правового регулювання державної служби відповідно до європейських принципів ефективного врядування, що передбачають використання в державній службі прийомів маркетингу і стратегічного планування.

Проблемою в державній службі України є громіздка застаріла організаційна структура органів державної влади, яка не сприймає інновацій і не відкрита до зовнішніх змін. Тож, доцільно переглянути чисельність державних службовців і динаміку їх змін, яка представлена в табл. 2.

Як видно з таблиці 2, за даними 2014 року за трьохмісячний період у більшості центральних органів влади облікова чисельність штатних працівників зменшилась в межах від 1 до 6%, хоча в таких органах як Кабінет Міністрів, Міністерство внутрішніх справ, Міністерство закордонних справ, Міністерство молоді та спорту спостерігалась позитивна динаміка збільшення кількості працюючих, що у свою чергу, може бути пов'язано з теперішньою ситуацією в країні.

В Києві сьогодні працює близько 40 тис. державних службовців, а про ефективність і результативність роботи державного апарату важко сказати щось позитивне. Мова іде не про кількість, а якість, а саме кваліфікаційний рівень працівників і їхнє розуміння своєї ролі у загальному механізмі формування і реалізації державної політики³.

Як свідчать дані табл. 3, станом на початок 2014 року, у загальній структурі зайнятих у корпусі державної служби науковий ступінь чи вчене звання мали лише 0,6% працюючих, повну вищу освіту ще 88,5%, а інші 10,9% представляють недостатньо кваліфікований персонал. При цьому, варто відзначити, що низько кваліфікованими являються приблизно 4% керівників (у % до загальної кількості державних службовців відповідної категорії). Варто також зазначити, що значна кількість працівників корпусу, які мають вищу освіту, мають її не профільну⁴.

Кабінет Міністрів має намір скоротити 20% державних службовців у 2015 році.

Прем'єр-міністр зазначив, що йдеться про скорочення близько 50 тисяч чиновників. Зі слів прем'єра, ідея уряду в цьому питанні полягає в тому, щоб скоротити кількість чиновників, але підвищити якість їхньої роботи. На думку уряду, висока якість роботи чиновників буде означати і можливість отримувати вищу заробітну плату.

Як відомо, в грудні 2014 року Кабмін зобов'язався скоротити державний апарат на 10% в 2015 році. У жовтні 2014 Національне агентство з питань державної служби констатувало скорочення кількості держслужбовців на 27 тисяч осіб.

Новий уряд з метою підвищення якості державних службовців звернувся до Фонду "Відродження" Національної Ради Реформ з проханням розширити фінансування низки ініціатив щодо реформування державної служби. Так, в рамках цієї співпраці відбулось залучення всесвітньовідомих агентств з підбору персоналу до пошуку найкращих кадрів для системи державного управління. Йдеться насамперед про склад нового Уряду, про можливих міністрів, заступників міністрів, керівників департаментів.

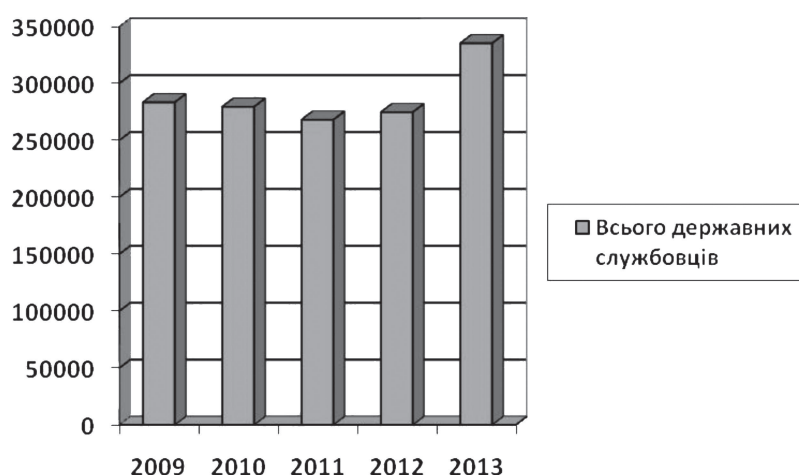
³ Концепція *Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012-2016 роки* <<http://www.rada.gov.ua>>.

⁴ Мостовий Г., Бабаєв В. (2010). Формування штатного кадрового резерву як перспективний напрям забезпечення державної служби кадрами нової генерації. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. № 3, 240.

Таб. 1

 Загальна кількість державних службовців України у 2009-2013 роках¹

Державні органи і установи	Кількість державних службовців по роках, осіб				
	2009	2010	2011	2012	2013
Органи і установи, що забезпечують здійснення повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України	4704	4440	4131	3397	4247
Державні органи України	3761	3691	2745	2806	2936
Міністерства	7523	7369	6533	6480	8723
ЦОВВ	9418	9420	9149	10021	10674
Територіальні органи міністерств, інших ЦОВВ	155 099	153 474	143776	149562	203110
Органи державної влади АР Крим	418	409	428	451	443
Місцеві державні адміністрації	75124	72511	70981	69222	71495
Підприємства, організації та установи, посади керівних працівників та спеціалістів яких віднесені до посад державних службовців	310	325	311	309	301
Органи судової системи і прокуратури	26576	27450	29639	32096	32952
Наукові, консультаційні та дорадчі органи	475	411	411	395	389
Всього державних службовців	283408	279500	268104	274739	335270


 Рис. 1. Динаміка загальної кількості державних службовців у 2009-2013 рр.²

¹ Канавець, М. (2014). Державна служба в цифрах 2014. Національне агентство України з питань державної служби, 4.

² Канавець, М. (2014). Державна служба в цифрах 2014. Національне агентство України з питань державної служби, 5.

Чисельність скорочених працівників в міністерствах України у 2014 р¹.

Органи влади	Облікова кількість штатних працівників на 31.03.2014, осіб	Облікова кількість штатних працівників на 30.06.2014, осіб	Зміна, %
Адміністрація президента	-	488	-
Верховна рада	1538	1524	-0,9
Державна фіскальна служба	1921	1896	-1,3
Кабінет міністрів	618	635	2,8
Міністерство аграрної політики та продовольства	376	364	-3,2
Міністерство внутрішніх справ	700	734	4,9
Міністерство екології і природних ресурсів	231	231	0
Міністерство економічного розвитку та торгівлі	1248	1234	-1,1
Міністерство енергетики та вугільної промисловості	414	405	-2,2
Міністерство закордонних справ	686	693	1
Міністерство культури	232	219	-5,6
Міністерство молоді та спорту	129	132	2,3
Міністерство освіти та науки	263	256	-2,7
Міністерство охорони здоров'я	256	247	-3,5
Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ	433	409	-5,5
Міністерство соціальної політики	-	463	-
Міністерство фінансів	-	778	-
Міністерство юстиції	725	719	-0,8
Міністерство інфраструктури	302	298	-4,3
Міністерство оборони	-	562	-

¹ Проект CASE України «Ціна держави». <<http://www.costua.com/news/93-fired-cs>>.

Таб. 3

Загальна кількість державних службовців за рівнем освіти у 2014 році*

Кількість осіб	Службовці, які мають		
	повну вищу освіту	неповну, базову вищу освіту	науковий ступінь та вчене звання
Усього	243144	30 008	2048
Керівники	71 952	3 030	1424
Спеціалісти	171 192	26 978	624

* Шибалкіна, Ю. Проект CASE України «Ціна держави». <<http://www.case-ukraine.com.ua/experts/yulia-shibalkina>>.

Співпрацювали з двома світовими агентствами із найбільшим досвідом роботи з державним сектором у провідних країнах світу Pedersen & Partners та WE Korn Ferry. Компанії мають успішний досвід пошуку кандидатів на керівні посади в урядах Великої Британії, США, Саудівської Аравії та інших країн.

Залучення міжнародних агентств для відбору кандидатів на керівні посади є важливим кроком вперед. Зарубіжний досвід свідчить, що залучення іноземців є ефективним, але для початку на посаду консультантів та радників, а не доручати зразу ж посаду міністра і доступ до державної таємниці.

Загрозою реалізації адміністративної реформи в Україні є високий рівень корупції, який характеризується індексом сприйняття корупції. Індекс сприйняття корупції (англ. Corruption Perceptions Index, CPI) – щорічний рейтинг країн світу, що укладається організацією Transparency International з 1995 року. Країни у рейтингу впорядковані за показником рівня корупції, який базується на оцінках підприємців та аналітиків за десятибальною шкалою. Згідно даного індексу Україна посідає в світі в 2010 році – 134 місце, в 2012 році – 144 місце. Даний індекс показує, що діяльність державних органів управління є неефективною.

Сьогодні задля подолання корупції і сприянню впровадження реформ державні підприємства залучають до співпраці провідні консалтингові та аудиторські компанії. Наприклад, Міністерство аграрної політики і продовольства звернулось за допомогою до провідних світових аудиторських компаній для перевірки їх фінансової результативності. Їхня основна мета – зменшити корупційні ризики та підвищити ефективність, прибутковість через забезпечення прозорості їх діяльності. Мова про такі аудиторські компанії як: PricewaterhouseCoopers, Deloitte, Ernst & Young, KPMG.

Висновки. Україна знаходиться сьогодні на роздоріжжі. І те, що нам необхідний реабілітаційний пакет реформ є очевидним фактом. Інша справа, чи готова Україна до впровадження та реалізації державного менеджменту на урядовому рівні? Для реалізації програми виходу національної економіки України з тотальної кризи необхідно створити мобільну систему державного управління.

Аналіз сучасних тенденцій реформування управлінської моделі в Україні свідчить про те, що вона рухається до моделі нового державного менеджменту.

Результативність перетворень в державному управлінні залежить від мотивації політиків.

Ефективність державної служби певним чином тотожна ефективності діяльності органів державної влади, іншими словами апарату управління. Тому в центрі уваги мають бути питання макроекономіки, мікроекономіки, державного управління, теорії організацій та управління персоналом.

Перехід до держави як виробника послуг і товарів зумовлює підвищення значення поняття високоефективного державного апарату та державного сектору.

Певним проривом в області реформування системи державного управління можна вважати адаптацію ефективних управлінських бізнес-технологій в державне управління. Впровадження в практику принципів Public Management и New Public Management сприяло підвищенню якості державної послуги в розвинутих країнах.

References

1. Kanavets, N. (2014). Civil service in figures 2014. National Agency of Ukraine on Civil Service, 4-5.
2. The concept of the State Target Program of Civil Service Development for 2012-2016. <<http://www.rada.gov.ua>>

3. Meltyuhova, N.M. (2010). Foreign experience of public administration: method. Rec. K: NADU, 19.
4. Mostoviy G., Babaev V. (2010). Formation staff personnel reserve a promising area of civil service personnel ensure a new generation. Bulletin of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine. Vol. 3, 240.
5. Pasechnik M.V. Mechanisms for implementation of new public management: the experience of the United States. <http://academy.gov.ua/ej/ej9/doc_pdf/Pasichnyk_MV.pdf>
6. CASE Ukraine's project «The price of the state». <<http://www.costua.com/news/93-fired-cs>>
7. Yulia Shibalkina CASE Ukraine's project «The price of the state». <<http://www.case-ukraine.com.ua/experts/yulia-shibalkina>>