

ГАННА САБАДОШ
ІННА ОЛІВІНСЬКА

РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ДОНОРСЬКОГО ВПЛИВУ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ¹⁶³

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ ТА НАУКОВА ГІПОТЕЗА

Без реформи публічного управління Україні не зможе зберегти свою державність. Реформа публічного управління є однією з основних для країн, які намагаються подолати кризу. Від ефективності публічної служби безпосередньо залежить рівень життя громадян, якість ведення бізнесу, рівень ВВП та інші економічні показники.

Ефективна публічна служба слугує конкурентною перевагою сучасної держави на глобальному ринку. Один із ключових етапів реформи – підвищення спроможності міністерств, перетворення їх на аналітично-владні центри, що будуть лідерами у впровадженні реформ та підвищать ефективність діяльності Уряду в цілому.

Щоб вберегти країну потрібно грамотно та ефективно нею управляти. Для вирішення даного питання застосовують чимало проектів, в тому числі й донорських.

Зараз в контексті реформи державного управління залучаються міжнародні донорські проекти та програми допомоги для реалізації реформи.

Багато питань стосовно змін в управлінні потребують подальшої розробки, одним із яких є комплексний аналіз поточної діяльності державної служби, співпраці з залученням донорських організацій та цілі впровадження реформи.

Об'єкт дослідження: публічна служба України.

Предмет дослідження: процес реформування публічної служби під впливом міжнародних донорських проектів

Дослідження ґрунтується на системному та діалектичному підходах до вивчення процесів державного регулювання зайнятості. У роботі використано широкий спектр загальнонаукових і спеціальних методів: метод наукової абстракції), історичний метод (у дослідженні особливостей становлення

¹⁶³ САБАДОШ Ганна Олександрівна – кандидат економічних наук, доцент кафедри національної економіки та публічного управління ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

Сфера наукових інтересів: публічне управління та адміністрування, вивчення проблеми адаптації сучасного адміністративно-державного менеджменту в управлінську діяльність публічних службовців.

E-mail: asabadosha@gmail.com

ОЛІВІНСЬКА Інна Валентинівна – магістр публічного управління та адміністрування, ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана».

Сфера наукових інтересів: реформування публічної служби України.

E-mail: inna.olivinskaya@gmail.com

публічної служби в Україні), порівняльний аналіз (при вивченні світового досвіду реформування системи публічного управління в Україні), табличний та графічний методи (в аналізі динаміки та структури основних показників діяльності публічної служби України).

Інформаційною базою дослідження є нормативно-правові акти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України; аналітичні матеріали Національного агентства з питань державної служби України, використані праці вітчизняних і зарубіжних авторів, наукова та монографічна література; матеріали науково-практичних конференцій, ресурси мережі Internet.

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ЕВОЛЮЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Існування держави без державної служби та державного управління неможливе. Як відомо, державна служба як спеціалізована сфера діяльності державних службовців виникає разом з державою як органічна складова останньої. Державна служба та держава йдуть поряд та взаємно обумовлюють одна одну, оскільки «інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше — робить механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління».¹⁶⁴

У своєму розвитку державна служба в тому вигляді, який вона має в теперішні часи, пройшла чотири етапи:

I етап – часи від виникнення Київської Русі до повного її роздроблення та перебування під владою Литви і Польщі (включаючи історичний період існування Галицько-Волинської держави).

II етап – період існування Козацької держави – Запорізької Січі.

III етап – Україна в складі Радянського Союзу.

IV етап – сучасний етап (з моменту здобуття Україною незалежності).

Державна служба як наука використовує категорії інших соціально-економічних, гуманітарних та політичних наук (суспільство, влада, культура, право, правова держава, свобода тощо). Але вона має і свої базові категорії та поняття: державна служба, орган державної влади, державний службовець, посадова особа, державно-службові відносини, кар'єра державного службовця, посада державного службовця.

Потреба у запровадженні управління державними справами, що було орієнтоване на результат призвело до появи нового концепту у сфері державного управління — (management). З 1980 – х рр. широкого розповсюдження набуває процес становлення нової політики – адміністративної системи – Нового державного менеджменту.

Процес становлення нового та якісного інституту державної служби в незалежній Україні розпочався з прийняттям Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. №3723-ХІІ. Для розвитку основних положень

¹⁶⁴ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

цього закону та нормативно-правової бази щодо організації проходження державної служби було прийнято низку указів Президента України та постанов Уряду, які визначили головні шляхи практичної реалізації цього закону та заклали основи проходження державної служби.

Насамперед варто звернутися до визначення поняття «державна служба», яке надається в ст. 1 Закону-2015¹⁶⁵ та яке певною мірою концептуально відрізняється від визначення аналогічного поняття в Законі України «Про державну службу» 1993 р. (далі – Закон-1993), що виявляється в теоретико-методологічному підході до самого поняття «служба»¹⁶⁶

У новому Законі визначення дається більш широке і помітно, що конкретизували його враховуючи сучасні тенденції управління. Вперше вказується, про те, що це публічна діяльність і більш уточнюються деталі, що ж собою представляє державна служба в Україні.

Гармонічні відносини між державними службовцями та громадянами значною мірою залежать саме від виконавської діяльності державних службовців. Громадяни оцінюючи роботу у кожному конкретному випадку – конкретного службовця формують думку про загальний апарат держави та державну службу як таку. У взаємовідносинах із громадянами орган влади представлений не анонімними структурами, але й людьми, які несуть окрім громадянської та моральної відповідальності ще й юридичну.¹⁶⁷

МАКРОЕКОНОМІЧНИЙ ТА ІНСТИТУЦІЙНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Реформа державного управління була фактично запущена 1 травня 2016 року з моменту вступу в дію нового закону України «Про державну службу». До цього силами українських та міжнародних експертів разом із Національним агентством з питань державної служби більше року велась робота над розробкою закону та підзаконних актів до нього. Серед них – Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби та постанови, які встановлюють схеми посадових окладів державних службовців відповідно до вимог нового закону, про затвердження типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії “А”, “Б” та “В” та інші (всього – маже 30 підзаконних актів).

У рамках впровадження пакету розширеної економічної та фінансової допомоги Україні 13 травня 2014 р. у Брюсселі Прем’єр-міністром України та Президентом було підписано Угоду про фінансування Контракту для України з розбудови держави (State Building Contract). Сума грантових надходжень в рамках програми складає 355 млн євро. Зазначена програма стала першим випадком

¹⁶⁵ Закон України "Про державну службу" [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.

¹⁶⁶ Панова Н. Новітні положення Закону України "Про державну службу" 2015 р. / Н. Панова // Підприємство, господарство і право. – 2017. – №12. – С. 178–182.

¹⁶⁷ Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

застосування Євросоюзом механізму загальної бюджетної підтримки третьої країни (принцип «спеціального підходу»). Пакет допомоги було сформовано шляхом перерозподілу фінансових ресурсів щорічної програми дій ЄІСП на 2013 р. та програми дій в рамках Європейського інструменту сусідства на 2014 р.

13.06.2014 р. надійшов перший транш (250 млн євро) у рамках Угоди. Другий транш обсягом до 105 млн євро було перераховано 30 червня 2015 року після виконання індикаторів результативності впровадження Контракту.

Поряд з Контрактом державної розбудови, між Україною та ЄС також укладено угоди про фінансування:

- Рамкової програми на підтримку Угод між Україною та ЄС (бюджет 21 млн євро);

- Програми підтримки громадянського суспільства в Україні (бюджет 10,8 млн євро, з яких 10 млн євро внесок із бюджету ЄС та 0,8 млн євро співфінансування України);

- Програми підтримки регіональної політики України (бюджет 55 млн євро).

Реалізація Контракту з розбудови держави в контексті створення сучасної публічної служби реалізується через низку проектів (табл. 1).

Таблиця 1

Донорські проекти по реформуванню публічної служби (2015–2020 роки)¹⁶⁸

Проекти/програми	Період реалізації	Донор	Мета
Прозорість та доброчесність публічного сектору (електронні декларації)	11.09.2015-31.12.2018	Уряд Королівства Данія Міністерство закордонних справ Королівства Данія Посольство Данії в Україні Пан Рубен Медсен Надзвичайний і Повноважний Посол Адреса: м. Київ, вул. Гоголівська, 8, 01054, тел: 200 1260 факс:44 200 1281 email: ievamb@um.dk http://ukraine.um.dk/uk/om-os-ukr/	Зміцнення урядування
Консультаційний фонд підтримки асоціації Україна-ЄС	01.01.2018-31.12.2020	Уряд Федеративної Республіки Німеччина Федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ)	Впровадження Угоди про асоціацію між Україною та -ЄС.
Проект "Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади" (EGAP)	22.07.2015-30.04.2019	Європейський Союз	Надання адміністративних послуг
Проект "Експертна підтримка врядування та економічного розвитку" (EDGE)	10.11.2014-31.07.2019	Уряд Канади через Міністерство закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади	Урядування та громадянське суспільство
Проект ЄС "Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС" (Association4U)	04.01.2016-03.01.2019	Європейським Союз	Впровадження Угоди про асоціацію між Україною та -ЄС

¹⁶⁸ Створено автором на основі аналітичних даних

Для ефективнішого результату деякі програми працюють за системою **Twinning**. Це інструмент інституціональної розбудови і нова форма безпосереднього технічного співробітництва між органами влади держав-членів ЄС та країн-бенефіціарів. Twinning має на меті допомагати країнам-бенефіціарам покращувати та підсилювати адміністративне функціонування органів державної влади, їх структуру, людські ресурси, управлінський потенціал, що має сприяти апроксимації *acquiscommunitaire* (законодавство ЄС).

Розвиток громадянських компетентностей в Україні реалізується через проект DOCCU.

DOCCU — проект представлений як міжнародний (швейцарсько-український), який реалізується в Україні в рамках Швейцарської стратегії співробітництва для України на 2015–2018 роки, а саме в рамках її напрямку «Врядування та відновлення миру». Швейцарська агенція з розвитку та співробітництва (ШАРС) уповноважила Інститут міжнародних проектів в освіті Цюріхського педагогічного університету реалізувати проект DOCCU.

Головна цього мета проекту – підтримка сталого розвитку громадянського суспільства за допомогою поширення знань про освіту для демократичного громадянства та освіти з прав людини (ОДГ/ОПЛ) в Україні через різноманітні системи:

- систему навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування;
- систему післядипломної освіти вчителів і керівників шкіл¹⁶⁹.

Проект впроваджується для того, щоб удосконалити процес співпраці між органами державної влади, системою освіти та громадськістю для створення демократичного середовища у місцевих громадах.

Механізм регулярної оцінки системи державного управління дає змогу встановлювати цільові орієнтири для країни та періодично аналізувати прогрес у застосуванні принципів, які охоплюють шість ключових напрямів: стратегічні засади реформування державного управління; формування і координація державної політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит.

Зі впливом реформ відбулись кадрові зміни та системи оплати праці. Застосовують віднині новий підхід до відбору на державну службу, тепер попередньо проходять конкурс і лише після нього кандидати стають державними службовцями. Тобто таким чином процес став більш прозорим та об'єктивним, що і ставлять собі на меті всі донори реформ державної служби.

Донорські організації частіш за все не лише виділяють кошти на втілення проекту, а ще й проводять тренінги, моніторинг змін, уважно переглядають звітування.

¹⁶⁹ Розвиток громадянських компетентностей в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://doccu.in.ua/>.

Зі статистичної інформації обробленої в ході аналізу звітів НАДС можна спостерігати тенденцію припливу кадрів до державних установ, адже в 6-ти випадках з 8-ми прийнято на роботу більшу кількість людей, ніж звільнено. Проте розглядаючи співвідношення прийнятих осіб по конкурсу та прийнятих всього, то частка поза конкурсом залишається вагомюю, в деяких випадках досягає більше 50% від усіх прийнятих людей. Також для ефективного виконання свої обов'язків державні службовці проходили курси підвищення кваліфікації або ж їх навчали зовсім новим вимогам майбутньої роботи (Рис.1).

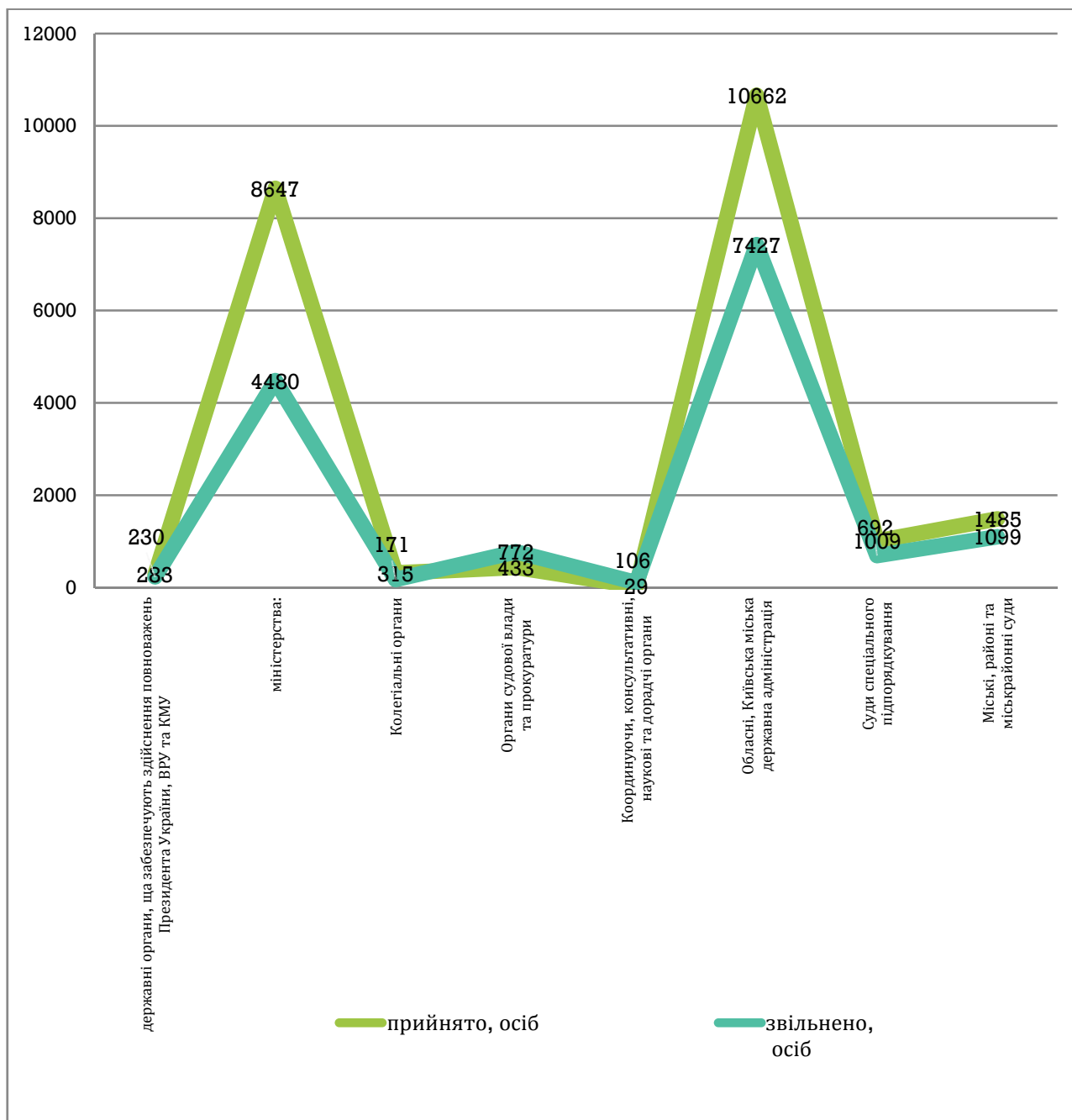


Рис. 1 Прийнято (разом) та звільнено державних службовців в Україні за 2017 р.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Створено автором на основі статистичних даних

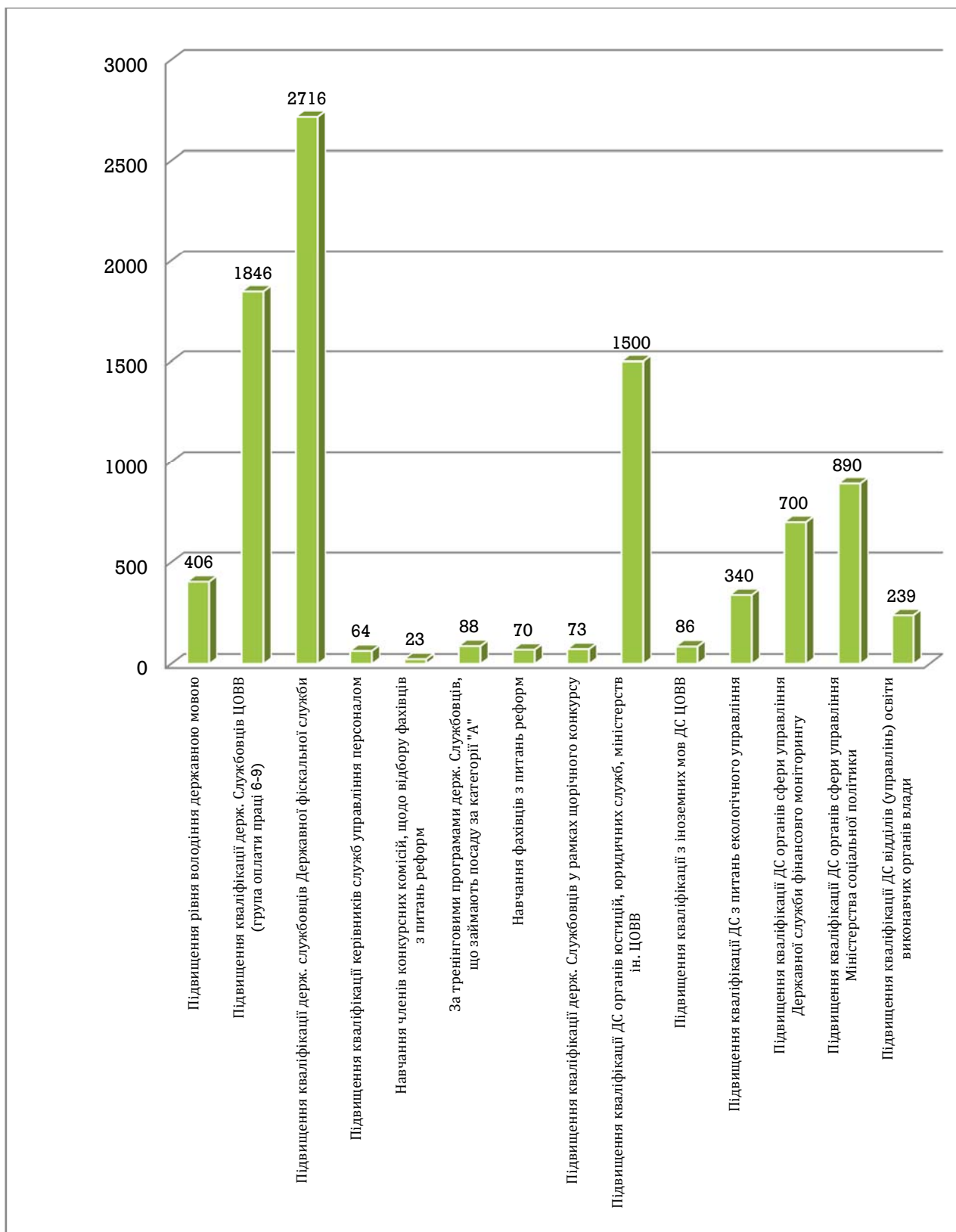


Рис. 2. Напрями підвищення кваліфікації державних службовців в Україні, осіб¹⁷¹

В 2017 році за даними річного звіту Національного агентства державної служби були проведені заходи щодо підвищення кваліфікації державних

¹⁷¹ Створено автором на основі аналітичних даних.

службовців за різними напрямками. Найбільше осіб було задіяно щодо підвищення кваліфікації в фіскальній службі, да державних службовців ЦОВВ та службовців у галузі юстиції та юридичних служб. Загальні відомості оприлюднено на рисунку 2, яка більш детально показує напрямки підвищення кваліфікації.

Із самого початку реформи державні службовці пояснювали свою неефективну роботу низькою мотивацією та нестабільністю. Кожен уряд «перетасовував» апарати, міністри приводили свої команди і «садили» лояльних людей на ключові посади, які, як правило, йшли з міністерства разом зі своїми «патронами». Проблему стабільності частково вирішує новий закон «Про державну службу», заклавши принцип виключно конкурсного відбору на всі посади державної служби, політичної неупередженості та захисту державних службовців від невмотивованих звільнень.

Щодо проблеми «низької матеріальної мотивації» державних службовців, то Уряд послідовно та відповідно до вимог закону «Про державну службу» підвищує посадові оклади. Більш того, відносна чисельність українських державних службовців та витрати на оплату їхньої праці відносно ВВП країни вже відповідають середньоєвропейським показникам.

Також є показники ефективності роботи держави, вони представлені в рейтингу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) Світового банку, який складається цією організацією щорічно в рамках проекту Worldwide Governance Indicators (WGI) для 215 країн з 1996 року. В рамках цього рейтингу якість управління оцінюється за шістьма критеріями:

- право голосу при прийнятті рішень і підзвітність;
- політична стабільність і незастосування насильства;
- якість нормативної бази;
- ефективність роботи уряду;
- верховенство закону;
- боротьба з корупцією.

Для реалізації основних завдань поставлених завдань мого диплому вирішила використати індикатор №4 «Ефективність роботи уряду».

Він складається з наступних показників:

- враження про якість державних послуг,
- якість державної служби та її незалежність від політичного тиску,
- якість розробки і реалізації державної політики,
- прихильність держави політиці, що проводиться.

В Україні оцінка за цим індикатором за період з 1996 по 2016 рік в основному залишався в діапазоні 20% — 30%.

Одним із постійних питань є утримання органів державного управління та заробітна плата державних службовців. Проаналізувавши динаміку частки видатків Зведеного бюджету України на утримання органів державного управління протягом 2012-2016рр. Відбувалося поступове зниження з 28,17% до 27,11% видатків до ВВП з 2012 по 2014 рік. Але після 2015 року відсоток

видатків відносно ВВП на утримання органів державного управління знову значно збільшились.

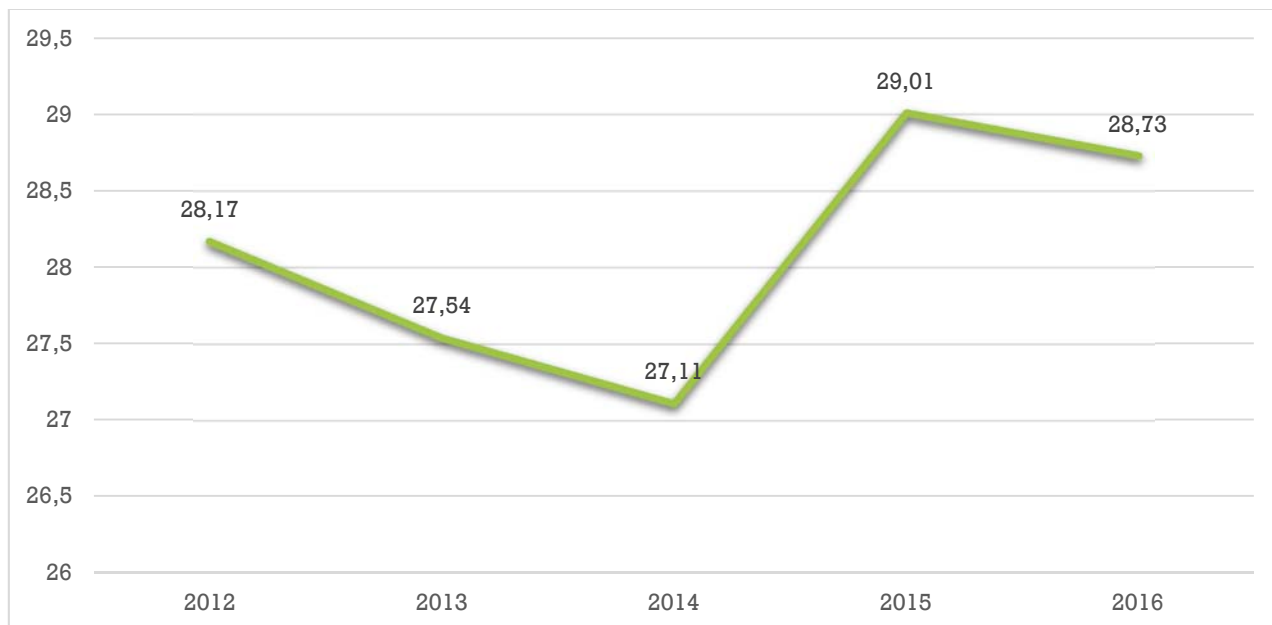


Рис. 3. Частка видатків на органи державного управління до ВВП¹⁷²

Досить стрімке падіння обсягів видатків з 2012 по 2015 роки може бути обумовленим такими факторами як підвищенням мінімальних заробітних плат і комунальних платежів. За 2016 рік відбулося скорочення частки витрат через зменшення кількості державних службовців в Україні. Найбільш вагомою статтею видатків на утримання органів державного управління є фінансування зовнішнього бору, чия частка за останні три роки була незмінною так склала 70%. Другою статтею є «Фінансування вищих органів державного управління, органів місцевого самоврядування» та складає 19% від загальної суми видатків на утримання органів державної влади. За останні 15 років витрати на оплату праці зростали швидше, ніж ВВП. Після прийняття Закону «Про державну службу», фонд оплати праці державних службовців і середні заробітні плати зросли більше, ніж вдвічі у 2016 році, а у 2017 році передбачалось зростання ще на 48%.

В Україні в рамках Реформи державного управління сформували висококваліфіковані, компетентні групи державних службовців, які обіймають посади державної служби, несуть відповідальність за проведення ключових національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці в рамках загальної системи оплати праці.

Щодо системи оплати праці державних службовці, то там також відбулись зміни:

До 01.05.2016 року : основні виплати (30%) + стимулюючі виплати (70%).

¹⁷² Створенно автором на основі статистичних даних.

Після 01.05.2016 року: основні виплати (70%) + стимулюючі виплати (30%)¹⁷³

Починаючи з 1 травня 2016 року змінилось відсоткове відношення виплати. Раніше оплата праці державних службовців складалась з 30% основних виплат і 70% стимулюючих. З травня 2016 року система працює навпаки.

Ці зміни спричинили деякі обурення від державних службовців, адже частіш за все їм надавали багато стимулюючих виплат в які входили премії, винагороди тощо. Тепер орієнтир йде більше на посадову ставку і як доповнюючий фактор це стимулюючі доплати.

Люди дуже звикли до 180% премії до різних свят і тощо, але результативність роботи до 2016 була більш помітною. Після 2016 відбулись зміни навіть в звітності, що впливає на премію, яку отримує державний службовець.

Зараз на заробітну плату впливають два основні фактори¹⁷⁴:

- публічний звіт
- оцінювання:
 - ✓ професійність;
 - ✓ відповідальність;
 - ✓ результативність.

Для регулювання роботи державної служби або ж роз'яснення, будь яких питань в Україні існує Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Агентство є центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах.

Агентство утворене Указом Президента України № 769 від 18 липня 2011 року шляхом реорганізації Головердержслужби України (створене 2 квітня 1994 р.).

На Національне агентство покладено виконання чималої низки завдань, основними з яких є: забезпечення формування і реалізація державної політики у сфері державної служби, приймати активну участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування і також здійснення функціонального управління державною службою.

Також Агентство державної служби можна ототожнити з державним HR – агентством, яке забезпечує захист прав державних службовців у разі зміни істотних умов служби, забезпечує формування і оприлюднення єдиного переліку вакантних посад державної служби в державних органах та переможців конкурсів, та ще й здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю НАДС, його територіальних органів, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери його управління.

Основна нормативно-правова база, якою регулюється діяльність Національного агентства державної служби:

- Закон України від 10.12.2015 року № 889-VIII "Про державну службу"

¹⁷³ Створено автором на основі звітів НАДС

¹⁷⁴ Створено автором на основі аналітичних даних.

- Закон України від 14.10.2014 року № 1700-VII "Про запобігання корупції"
- Закон України від 07.06.2001 № 2493-III "Про службу в органах місцевого самоврядування"
- Накази НАДС
- Акти Кабінету Міністрів України.

ЕФЕКТИВНІСТЬ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ПІД ВПЛИВОМ МІЖНАРОДНИХ ДОНОРСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Конкурентоспроможність держави Україна на пряму залежить від ефективності роботи державних установ, в тому числі і тому, що саме державні установи (міністерства та інші органи виконавчої влади) формують і реалізують державну політику в таких соціально-важливих сферах, як розвиток підприємництва та ведення бізнесу, освіти, науки, розвитку інфраструктури, залучення інвестицій, подолання корупції, безпека, захист довкілля і в багатьох інших сферах, які разом визначають конкурентоспроможність держави, безпеку, добробут її громадян та рівень розвитку людського капіталу країни.

Для розгляду країни серед позицій інших країн в світі використовують Індекс глобальної конкурентоспроможності (англ. The Global Competitiveness Index).

Якщо враховувати позиції України попередніх років, то Україна цього року посіла 81-е місце серед 137 країн світу, покращивши свої позиції на чотири пункти.

Незважаючи на незначні покращення, в цьому році в нас все ще найгірші позиції за оцінкою міцності банків (130 місце), за регулюванням фондових бірж (134 місце), за якістю доріг (130 місце), за інфляційними змінами та за здатністю країни утримувати таланти (129 місце), за захистом права власності (128 місце).

Україна вже просувається в напрямку змін, які дадуть більш ефективний результат в управлінні країною.

На мою думку розвиток е-врядування та конкурсний відбір на посади в державну службу буде викорінювати одну з найголовніших проблем – корупцію. Адже саме корупція і намагання отримати щонайбільше особистої вигоди вбиває будь-які позитивні зміни у починаннях.

Таблиця 2

Індекс глобальної конкуренції в Україні за основними складовими

Індекс глобальної конкуренції (за основними складовими)	2014-2015 (зі 144 країн)	2015-2016 (зі 150 країн)	2016-2017 (зі 138 країн)	2017-2018 (зі 137 країн)
		76	79	85
Основні вимоги	87	101	102	96
Інституції	130	130	129	118
Інфраструктура	68	69	75	78
Макроекономічне середовище	105	134	128	121
Охорона здоров'я та початкова освіта	43	45	54	53
Підсилювачі продуктивності	67	65	74	70
Вища освіта і професійна підготовки	40	34	33	35
Ефективність ринку праці	80	56	73	86
Розвитку фінансового ринку	107	121	130	120
технологічна готовність	85	86	85	81
Розмір ринку	38	45	47	47
Інновації та фактори впливу	92	72	73	77
Відповідність бізнесу сучасним вимогам	99	91	98	90
Інновації	81	54	52	61

В таблиці 2 зазначено, що по основним вимогам Україна показала в 2017-2018 роках кращі показники, ніж в попередніх періодах, але все одна позиція нижча, ніж в 2014-2015 роках. Не можна залишити без уваги й той факт, що за показниками макросередовища Україна значно втратила свої позиції. Зростання темпу інфляції та нестабільність курсу маячки, які підтверджують провал даного показника.

Якщо розглядати такі показники як «Вища освіта та професійність» і «Технологічна готовність», то можна спостерігати позитивну динаміку, де Україна стабільно підвищує своє місце в рейтингу. Дані показники вказують на те, що наступне покоління, яке зараз навчається буде більш підготовлене і зможе показати ефективніші управлінські рішення.

Прагнення держави до розвитку підтверджують показники, які стосуються інновацій. Наймовірніше, проте відповідність бізнесу сучасним вимогам – дану позицію ми покращили і вирвались вперед майже на 10 пунктів, а фактору «Інновацій», то закріпили свої позиції в новому періоді на 61 місці, а в порівнянні в 2014-2015 роках ми займали 81 місце. Це значний прогрес, який

дає надію на продуктивне та світле майбутнє, проте не варто оминати без уваги важливі компоненти, позиції яких в рейтингу країн світу Україну не задовольняють.

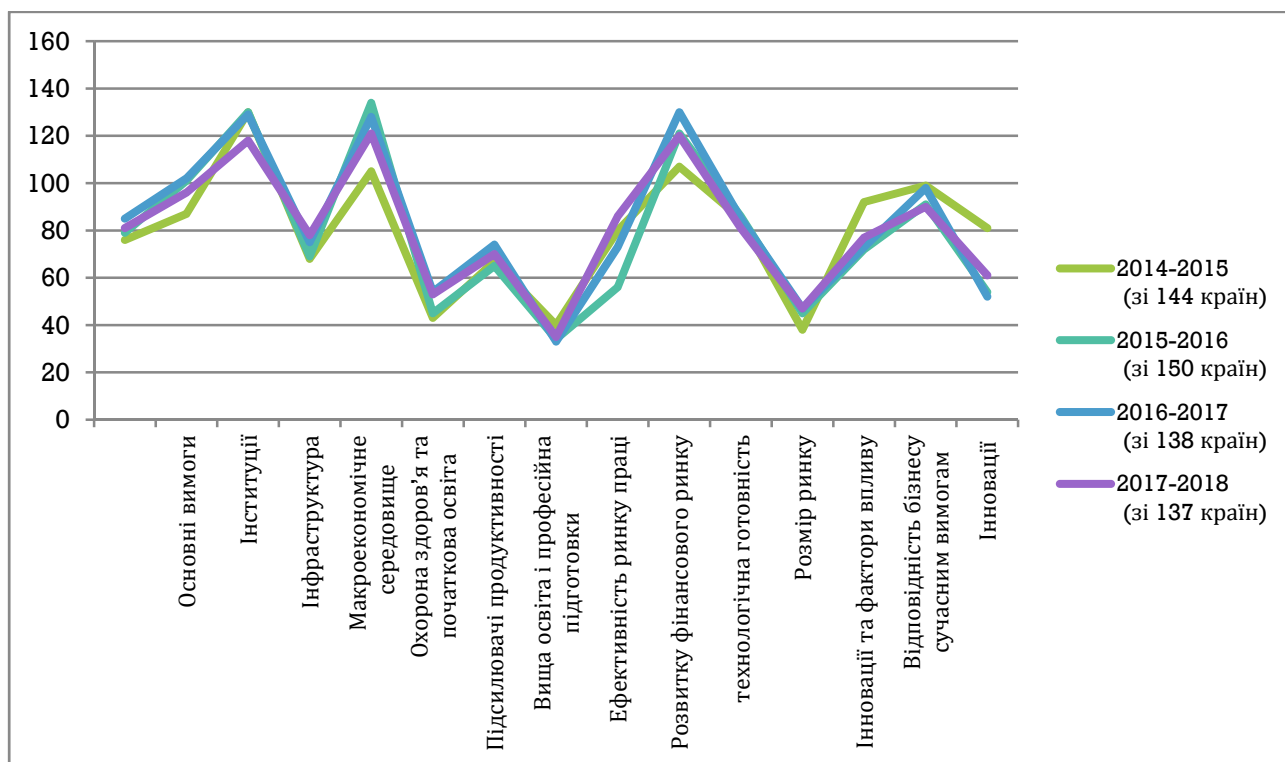


Рис. 4. Динаміка змін основних компонентів Індексу конкурентоспроможності в Україні

З вищесказаного можна зробити висновок, що економні позитивні зрушення можливі тільки за умов ефективного функціонування системи публічного управління.

Нові проекти які спрямованні на відкритість та прозорість системи неодмінно вплинуть на хід подій реформи.

Однією з рекомендацій можна зазначити внесення конкретики в нормативно-правові документи. Щоб заключення і роз'яснення були завжди однозначними та єдиними для всіх громадян.

З проблемою роз'яснення того чи іншого документу постійно звертаються до НАДС і тому це одна з нагальних проблем, яка потребує вирішення.

Для України однією з рекомендацій може бути активне залучення проекту SIGMA. В світі її активно застосовують і підтримки вдосконалення врядування та менеджменту. Метою започаткування даної програми стала потреба у наданні допомоги країнам з модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів до вступу у Європейський Союз. Найбільш показові ілюстрації результатів дослідження доступного світового досвіду застосування систем KPI (Key Performance Indicators — Ключові показники ефективності) для оцінки діяльності державних органів зарубіжних країн приведені в таблиці.

Результати аналізу іноземних систем показників ефективності¹⁷⁵

Країна	Назва державного органу	Цілі впровадження системи показників
США	Управління соціального забезпечення	Підвищення ефективності системи соціального забезпечення
Великобританія	Секретаріат Кабінету Міністрів	Підвищення відкритості та прозорості державного управління
Сінгапур	Міністерство Національного розвитку	Підвищення ефективності здійснення проєктів в області національного розвитку
Австралія	Казначейство	За допомогою підвищення ефективності державної служби
Таїланд	Центральний банк	Підвищення ефективності установ державного сектора

Вищевикладені дані показують, що державні органи влади по всьому світу стикаються з необхідністю підвищення ефективності діяльності державних установ, яка впливає на поліпшення добробуту громадян. Щоб мати можливість вимірювання та контролю ефективності діяльності службовців підвідомчих державних органів, уряди цих держав запровадили системи її моніторингу. Реалізація цього проєкту в Україні не тільки дозволить відстежувати рівень ефективності того чи іншого державного органу, а й забезпечить синергетичний ефект від спільного спрямування зусиль різних державних органів на досягнення пріоритетних для країни показників. Проведено аналіз позитивного досвіду впровадження КРІ в управлінні соціального забезпечення США, в Секретаріаті Кабінету Міністрів у Великобританії, в Міністерстві Національного розвитку Сінгапуру. Результати проведеного дослідження практики країн, що знаходяться на різному рівні соціально-економічного та політичного розвитку й мають досить різну національно-історичну, управлінську культуру, наочно продемонстрували, що, незважаючи на відмінності, керівництво органів державного управління цих країн чітко усвідомлює необхідність систематичного підвищення ефективності діяльності підвідомчих їм установ на основі впровадження відповідних систем управління ефективністю діяльності. Проведений аналіз також дозволив зафіксувати високу успішність подібної роботи як з точки зору істотного зростання рівня ефективності окремих державних структур, так і з позиції досягнення додаткового інтегрального синергетичного ефекту, одержуваного завдяки підвищенню єдності зусиль різних державних органів для досягнення пріоритетних цілей розвитку вивчених країн.

¹⁷⁵Складено автором на основі даних Європейського фонду управління якістю [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У сучасному світі в багатьох розвинених країнах гостро стоїть проблема оцінки ефективності роботи державних службовців. Це викликано в першу чергу тим, що публічна служба займає одне з провідних місць у забезпеченні нормального функціонування держави. Від сумлінної, грамотної та ефективної роботи державних службовців залежить якість прийнятих управлінських рішень, ступінь узгодженості роботи різних органів державної влади, ефективність всього державного апарату, процвітання держави в цілому і, як наслідок, високий добробут кожного громадянина. Тому вкрай важливо вчасно виявляти ефективність окремих державних структур. Крім того, в зв'язку зі швидкими змінами в соціально-економічних умовах і ускладненням економічних систем сформувалася потреба в перегляді існуючих методів управління державною службою та проведення заходів щодо підвищення ефективності самих державних службовців.

Одним із головних висновків дослідження є те, що ефективність публічної служби прямо залежить від якості державних інститутів. Тому реформування має змінювати підхід до прийняття управлінських рішень, а не лише освоювати кошти надані для проектів.

Основна передумова успішної реалізації реформи публічної адміністрації – забезпечення роботи інститутів реформи, передбачених Стратегією: Координаційної ради, робочих груп, відповідних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів України. Без належної роботи цих інституцій, а також реальної політичної волі та лідерства прем'єр-міністра реформа буде «топтатися на місці».

Для втілення в життя успішної реформи Україна активно освоює один із основних проектів – SIGMA.

Механізм регулярної оцінки системи державного управління дає змогу встановлювати цільові орієнтири для країни та періодично аналізувати прогрес у застосуванні принципів, які охоплюють шість ключових напрямів: стратегічні засади реформування державного управління; формування і координація державної політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит.

Зважаючи на те, що в Уряді та міністерствах наразі бракує персоналу достатньої кваліфікації для забезпечення реалізації реформи, а також для забезпечення єдиних методологічних підходів і неухильного виконання заходів Стратегії, доцільно створити «штаб» реформи державного управління під керівництвом прем'єр-міністра в складі урядовців, депутатів, українських і міжнародних експертів, які вже задіяні чи реально готові бути долучені до реалізації реформи. Досвід адміністративних реформ в інших країнах засвідчує, що важко очікувати успіху, якщо реформу не очолюватиме і періодично цього не демонструватиме особисто прем'єр-міністр. Міністр Кабінету Міністрів може бути заступником керівника такого «штабу» і більшість часу

присвячувати цій реформі безпосередньо. Основне завдання такого «штабу» – старт-ап реформи, організація та координація реалізації реформи, підготовка й узгодження із зацікавленими сторонами основних нормативних і методологічних документів, моніторинг реалізації заходів Стратегії та Плану реалізації Концепції запровадження посад фахівців із питань реформ.

Також продовження реформи державного управління передбачає й далі залучення донорських міжнародних проектів. Тому далі представлені майбутні проекти, деякі вже реалізуються і через пару років можна буде розглядати їхню результативність.

Від ефективної роботи кожного державного службовця, узгодженості роботи працівників у структурних підрозділах і цих підрозділів між собою залежить загальна ефективність функціонування державного органу в цілому.

На завершення хотілося б нагадати слова Теодора Рузвельта, що наголошував на наступному: «Великої нацією нас робить не наше багатство, а те, як ми їм управляємо».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
3. Закон України "Про державну службу" [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://nads.gov.ua/>.
6. Панова Н. Новітні положення Закону України "Про державну службу" 2015 р. / Н. Панова. // Підприємство, господарство і право. – 2017. – №12. – С. 178–182.
7. Розвиток громадянських компетентностей в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://docu.in.ua/>.
8. Складено автором на основі даних Європейського фонду управління якістю [Електронний ресурс] — Режим доступу :<http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>