



## ВИКОРИСТАННЯ КОНСАЛТИНГУ В ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ

### **А. О. Краснейчук,**

*кандидат наук з державного управління, провідний науковий співробітник – вчений секретар Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування, Національна академія державного управління при Президентові України*

Стаття присвячена питанням використання консалтингу в діяльності органів державного управління. Становлення України як правової, соціальної та демократичної держави диктує нові форми і методи роботи державних органів. Цей процес має відповідати основним світовим тенденціям розвитку державного будівництва й передбачає підвищення ефективності функціонування всіх його складових. Це вимагає нових методичних рішень, нових технологій управління та якісної організації управлінських процесів. Інноваційна перебудова інститутів влади пов'язана із консалтингом, який у широкому розумінні є видом інтелектуальної діяльності, основним завданням якого передбачається аналіз та обґрунтування перспектив щодо розвитку і використання науково-технічних та організаційно-економічних засобів з урахуванням предметної області, яка потребує допомоги.

*Ключові слова:* консалтинг, консалтингові технології, консалтингова послуга, предметна класифікація консалтингу, види консалтингу в державному управлінні.

### **A. O. Krasneychuk,**

*Ph.D in Public Administration, Senior Research Fellow – scientist secretary, Institute on Public Administration and Local Self-Government Issues, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### **USE CONSULTING ACTIVITIES OF STATE BODIES**

This article focuses on the use of consulting government. The formation of Ukraine as a legal, social and democratic state demands new forms and methods of work of state bodies. This process must conform to major world trends in the development of nation-building and provides for increasing the efficiency of all its components.

This requires new methodological solutions, new technologies and quality management of the organization of administrative processes. The innovative restructuring of government institutions associated with consulting, which in the broadest sense is a kind of intellectual activity, whose main task is to analyse and study the prospects for the development and use of scientific, technical, organizational and economic instruments, taking into account the subject area that needs help.

*Key words:* consulting, technology consulting, consulting services, consulting subject classification, types of consulting in public administration.

### **А. А. Краснейчук,**

*кандидат наук государственного управления, ведущий научный сотрудник – ученый секретарь Института проблем государственного управления и местного самоуправления, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины*

### **ИСПОЛЬЗОВАНИЕ КОНСАЛТИНГА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ**

Статья посвящена вопросам использования консалтинга в деятельности органов государственного управления. Становление Украины как правового, социального и демократического государства диктует новые формы и методы работы государственных органов. Этот процесс должен соответствовать основным мировым тенденциям развития государственного строительства и предусматривает повышение эффективности функционирования всех его составляющих. Это требует новых методических решений, новых технологий управления и качественной организации управленческих процессов. Инновационная перестройка институтов власти связана с консалтингом, который в широком смысле является видом интеллектуальной деятельности, основной задачей которого предполагается анализ и обоснование перспектив по развитию и использованию научно-технических и организационно-экономических средств с учетом предметной области, которая нуждается в помощи.

*Ключевые слова:* консалтинг, консалтинговые технологии, консалтинговая услуга, предметная классификация консалтинга, виды консалтинга в государственном управлении.

### **Постановка проблеми у загальному вигляді.**

У період побудови нової держави з 90-х рр. минулого століття Україна пройшла певний шлях, досягла певних здобутків, пов'язаних із проблемами державної розбудови, створенням та вдосконаленням владних інституцій, як на центральному рівні – парламенту, президента, уряду, так і на місцевому – регіональної розбудови, включаючи відносно нову для країни інституцію – місцеве самоврядування. На жаль, на цьому шляху було багато недоліків, прорахунків влади та необізнаність соціуму задля здійснення дійсно позитивних зрушень.

Нові методичні рішення вимагають застосування нових технологій управління та якісної організації управлінських процесів. У цьому сенсі можливе використання консалтингу (консультаційної діяльності), яка у найширшому розумінні є видом інтелектуальної діяльності, основним завданням якої є аналіз та обґрунтування перспектив щодо розвитку і використання науково-технічних та організаційно-економічних інновацій з урахуванням предметної області, яка потребує вирішення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання історії, теорії та методології розвитку консультаційної діяльності розглядають науковці-економісти В.А.Верба, Т.І.Решетняк, Г.В.Жаворонкова, О.К.Трофімова та ін.

Різними аспектами консалтингу в державному управлінні та місцевому самоврядуванні займалися: муніципального консалтингу – О.В.Молодцов, С.Є.Саханенко; політичного консультування – В.В.Голубь; психологічних аспектів консультаційної діяльності – Ю.О.Молчанова; надання послуг з управління – Р.В.Войтович, В.С.Долечек, О.В.Ліпенцев, В.М.Сороко. Водночас бракує узагальнюючих наукових досліджень, присвячених питанням застосування консалтингу в державному управлінні.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячена стаття.** Консультаційна діяльність (консалтинг) є одним із важливих елементів соціально-економічної системи, її управлінською складовою як для суспільства в цілому, так і для державних органів зокрема. Консалтинг спільно із стратегічним управлінням, інформаційними технологіями розглядають як нові організаційні технології підвищення ефективності державного управління.

На сьогодні відсутні комплексні теоретико-методологічні розробки розвитку і впровадження консалтингу в структури державної влади.

**Метою** цієї статті є розгляд стану розробки наукової тематики консалтингу та виявлення пер-

спективних напрямів його впровадження в діяльність державних органів.

**Виклад основного матеріалу.** В Україні консалтингові послуги з'явилися на початку 90-х рр. минулого століття, що спричинено початком активного освоєння іноземним капіталом українського ринку і розвитком приватного підприємництва, а в державному управлінні – консультаційним супроводом процесів приватизації.

За трактуванням українських учених В.А.Верби, Т.І.Решетняк [6, с. 7], консалтинг, або економічне консультування, може стосуватися як локальних суто економічних питань (фінансовий аналіз, бухгалтерія, аудит, оподаткування), так і глобальних управлінських проблем (стратегічний розвиток, реорганізація, інноваційний процес).

Щодо вжиття власне цього поняття, то вважаємо за можливе вживання термінів «консультаційна діяльність», «консультування», «консалтинг» як тотожних, взаємозамінюючих, яким в англо-американській традиції відповідає категорія «consulting».

Існують два основних види класифікації консалтингу: предметна – з точки зору предмета консультування й методологічна – з точки зору методу консультування.

Предметна класифікація найбільш поширена. Відповідно до неї консалтинг класифікується залежно від трьох елементів менеджменту, на який вони спрямовані: загальний, фінансовий та виробничий.

Методологічна класифікація орієнтована на професійну специфіку консультантів, оскільки класифікує їхню діяльність залежно від методів роботи (експертне, процесне, навчальне).

Серед багатьох предметних класифікацій консалтингу найбільш оптимальною, на нашу думку, є класифікація, що запропонована українською дослідницею О.К.Трофімовою [10, с. 22]. Ця класифікація включає такі види консалтингу: управлінський, інвестиційний, фінансовий, фондовий, якості (TQM), виробничий (інжиніринг), ІТ-консалтинг (інформаційні технології), маркетинговий, реклама та зв'язки з громадськістю (PR), управління персоналом (HR), юридичний, навчання і безпеки організації. Схематично це відображено на рис. 1.

Сфера інжинірингу належить до нових видів консалтингу і включає розробку і впровадження більш новітніх технологій, соціально-економічний моніторинг, розробку нових способів комунікацій, стратегій управління тощо.

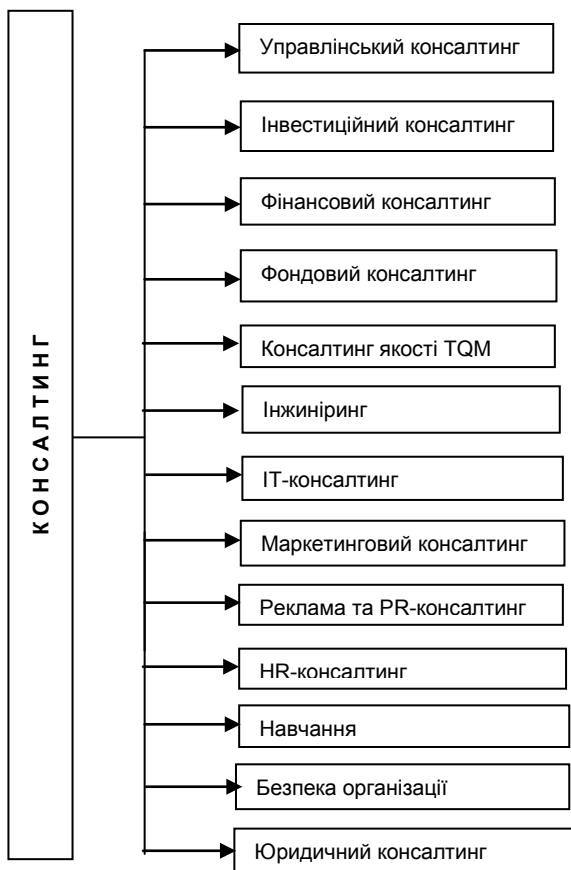


Рис. 1. Види консалтингу за предметом діяльності

Далі докладніше спинимося на видах консультування, найбільш доцільних для державного сектору.

Управлінський консалтинг (management consulting, менеджмент-консалтинг) є видом консалтингової діяльності задля надання допомоги в подальшому розв’язанні управлінських проблем. Управлінський консалтинг у класичному розумінні – це один з основних видів предметної класифікації консультативної діяльності, функцією розвиваючого консалтингу та визначається ситуативно в процесі проведення конкретного консалтингового процесу. Крім загального управління та адміністрування, функції управлінського консультування можуть бути такими: стратегічне планування та управління, реструктуризація, організаційний розвиток, а послуги, визначені цими функціями, – організаційна діагностика, антикризове управління, управління організаційними змінами тощо.

У сучасний період реорганізацій державної служби вважаємо за потрібне використання кадрового консалтингу. Це пов’язане зі зростанням ролі працівників, які здатні генерувати і впроваджувати в життя інноваційні ідеї, організовувати й управляти процесами.

Ринок HR-консалтингу складається з кількох складових.

1. Рекрутинг – підбір кваліфікованих кадрів для об’єктів консультування на платній основі шляхом: використання власної бази даних; прямий пошук (Executive Search); так зване полювання за головами (Headhunting).

2. Аутсорсинг (outsourcing – буквально поза джерелом) – передавання неосновних функцій сторонньому підряднику. Придатними для аутсорсингу є сталі функції, що не потребують інновацій (кадрове діловодство, розрахунок заробітної плати, оформлення трудових крижок, лікарняних листків, відпусток тощо). Саме це дасть змогу вивільнити людські ресурси і направити фінансові ресурси на здійснення більш дієвих функцій.

Кадрове консультування раніше розглядалося крізь призму підвищення кваліфікації керівних кадрів. У державному управлінні воно має навчити державних службовців основам консультативної діяльності.

Консалтинг якості TQM (Total Quality Management) є одним з основних видів консультативної діяльності, у тому числі й для органів державного управління. Принципово новим в організації діяльності органів влади є перехід на міжнародні стандарти системи управління якістю. Найбільш поширеною нормою для створення таких систем є міжнародний стандарт якості ISO, що офіційно визнаний державним стандартом в Україні. З точки зору системного підходу виділяють такі базові принципи стандартів якості:

- орієнтування на споживача;
- лідерство (посилення значення ролі керівника і менеджменту);
- залучення всього персоналу;
- підхід з позиції процесу;
- системний підхід у менеджменті;
- постійне вдосконалення існуючої системи управління якістю;
- фактичний аналіз у стадії прийняття рішень;
- взаємовигідність відносин із постачальниками.

Інформаційні технології є новими і дуже перспективними внаслідок попиту на інформаційне програмне забезпечення, автоматизовану переробку інформації. Юридичне консультування належить до родоначальника професійного консалтингу. У державному управлінні використовується, переважно, як юридичний супровід або юридична експертиза.

Якщо йдеться про фінансове консультування, то в державному управлінні найбільш доцільно говорити про системи бюджетування, бухгалтерського обліку, аналізу господарської діяльності тощо, упровадження яких дасть змогу узгодити діяльність

державних органів усіх рівнів із формування і використання коштів державного та місцевих бюджетів.

Реклама і зв'язки з громадськістю передбачають двосторонні відносини між населенням і державними органами, створення позитивного іміджу діяльності останніх.

Такий вид консультування, як безпека організації пов'язаний насамперед із захистом інформації. У цій сфері потрібно визначити загальну організацію, класифікацію даних, системи доступу до інформаційних мереж.

Узагальнено перераховані вище види консультування у вигляді таблиці (табл. 1).

Таблиця 1

### Основні види предметної класифікації консультативної діяльності в державному управлінні України

Вид консультування	Предмет консультування	Назва послуги
1. Управлінське консультування	Стратегічне планування та управління. Організаційний розвиток. Реструктуризація	Стратегічний аналіз і планування. Організаційна діагностика. Антикризове управління. Управління організаційними змінами. Управління інфраструктурою
2. IT-консалтинг	Автоматизація документообігу. Розробка спеціалізованих ПЗ. Системна інтеграція. Інтернет-ресурси	Створення бази даних. Створення і супровід систем. Розроблення та встановлення мереж
3. Консалтинг якості	Управління якістю. Системи якості. Внутрішні перевірки	Створення систем якості. Аудит систем якості. Удосконалення системи якості
4. HR-консалтинг	Управління персоналом. Системи розвитку персоналу. Набір персоналу	Атестація. Формування команди. Мотивація персоналу. Вирішення конфліктів
5. Юридичний консалтинг	Експертиза документів. Юридичний супровід	Експертні висновки до законопроектів. Розробка підвідомчих НПА
6. Фінансовий консалтинг	Бюджетування. Фінансові інститути. Загальногосподарський облік. Управлінський облік	Аналіз господарської діяльності. Визначення бухгалтерського обліку. Оптимізація оподаткування

7. Реклама та PR-консалтинг	Передвиборчі технології. PR-консалтинг. Рекламні кампанії	Інформування громадськості. Консультації з громадськістю
8. Навчання	Навчальні курси. Тренінги. Навчання в дії	Семінари та круглі столи
9. Безпека організації	Захист інформації	Експертиза інформації

Уся консалтингова діяльність здійснюється шляхом надання послуг. Щодо визначення послуг, що можуть надаватися державними органами, то вони законодавчо визначені як послуги, пов'язані з консультуванням, експертизою, оцінкою, підготовкою висновків і рекомендацій. Однак останні стосуються тільки організації процедури закупівлі товарів, робіт та послуг за державні кошти.

Предметна класифікація консалтингових (або консультативних) послуг за функціональною сферою дуже вдало вписується у сфери діяльності державного управління, місцевого самоврядування. Європейський довідник-покажчик консультантів із менеджменту FEACO (European Directory of Management Consultants) [11, с. 10] визначає види консалтингових послуг, що відображено на рис. 2.

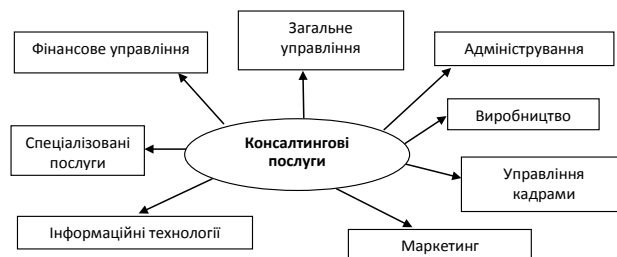


Рис. 2. Види консалтингових послуг

Як бачимо, усі зазначені види, крім виробництва, можливо застосовувати в державному секторі.

Наступне, на що хотілося б звернути увагу, – це проведення процесу консультування, який у державному секторі пов'язаний з підготовкою, ухваленням і аналізом виконання управлінських рішень. На підставі вивчення різноманітних підходів до проведення процесу консультування з урахуванням найбільш характерних рис, притаманних державним органам, пропонуємо наступну технологічну схему консультативного процесу (див. рис. 3).

Консультативну діяльність в органах державного управління можна трактувати у широкому розумінні цього поняття, що передбачає її поділ на формальну і неформальну.

Неформальна консультативна діяльність охоплює більшу частину роботи державного органу і складається з нарад, планерок, інших організаційних форм спілкування. Неформальне консульту-

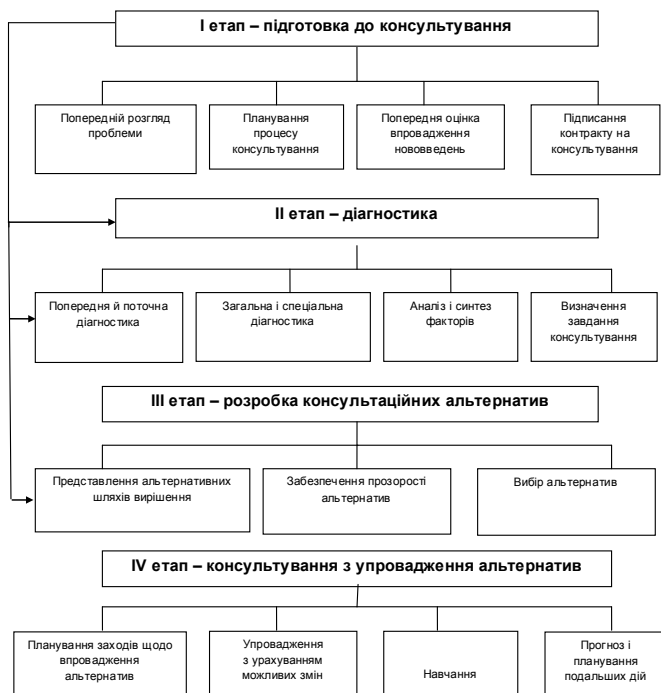


Рис. 3. Технологічна схема консультаційного процесу в державному управлінні

вання має здійснюватися регулярно, у робочому порядку, на всіх етапах процесу прийняття рішень як частина звичайних робочих взаємовідносин між державними службовцями, політичними діячами та їхніми основними партнерами. Проведення консультування в неформальному вигляді не потребує запровадження особливих механізмів його організації і може проходити, крім уже зазначеного, у формі телефонного спілкування, особистих зустрічей, бесід, листування тощо.

Формальне (інституціалізоване) консультування відбувається успішно, якщо воно точно сфокусовано на певних моментах, коли керівництво структурного підрозділу чи державного органу розуміє необхідність змін, однак не знає шляхів їх упровадження.

У сфері державного управління консультування можна розглядати як виконання таких його завдань:

- збирання, сортування, використання інформації;
- оцінка рівня підтримки того чи іншого альтернативного варіанта прийняття рішення;
- вирішення конфліктів між протилежними інтересами;
- пошук суспільної підтримки урядового варіанта і забезпечення співробітництва на етапі реалізації проекту тощо.

Виконання кожного з цих завдань потребує застосування певного підходу і різних форм консультування.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальшого розвитку.** Уряди розвинених країн експериментують з ідеями нового державного менеджменту, що припускає широке використання в державному управлінні методів роботи, що застосовуються в приватному секторі. Серед них слід виділити методи стратегічного планування, бригадного характеру роботи в процесі ухвалення рішень, оцінки якості виконання службових обов'язків, зменшення кількості рівнів управління, приведення заробітку службовців у відповідність з кількістю, якістю, складністю праці. За оцінкою фахівців, усі ці заходи, безсумнівно, сприятимуть підвищенню якості роботи державного апарату. Майже все з перерахованого належить до консалтингу, науковим розробкам різноманітних напрямів якого в майбутньому потрібно приділяти набагато більше уваги, ніж сьогодні.

Щодо предметної класифікації консалтингу в державному управлінні, то можливо виділити такі основні його види: управлінський; юридичний; фінансовий; якості; інформаційних технологій; кадровий; зв'язків з громадськістю; навчання; безпеки організації. Що стосується методологічної класифікації, то вона поділяється на консультування проекту, процесу та експертизу.

Технологічна схема консультаційного процесу в державному управлінні містить чотири етапи, а саме: підготовку до консультування; діагностику; консультування з розробки альтернативних шляхів вирішення; консультування з упровадження альтернатив. Вона фактично повинна якісно забезпечити процес підготовки, прийняття й аналізу виконання управлінського рішення.

Упровадження консалтингу отримало широке суспільне визнання в усьому світі й демонструє постійні тенденції до зростання та розширення. Особливої уваги заслуговує впровадження консультування в діяльність державних органів. Напрям дослідження консультаційної діяльності в державному управлінні можливі з точки зору внутрішнього і зовнішнього консультування. Унаслідок обмеження фінансових ресурсів на сьогодні доцільним є використання внутрішнього консультування і створення або виокремлення консультаційних структур на базі вже існуючих підрозділів. У подальшому необхідним вбачається запрошення незалежних консультантів або поєднання зусиль перших із використанням знань державних службовців певного підрозділу державного органу.

## Список використаних джерел

1. Верба В. А. Організація консалтингової діяльності : навч. посіб. / В. А. Верба, Т. І. Решетняк. – К. : КНЕУ, 2000. – 244 с.
2. Верба В. А. Консалтингова підтримка розвитку українських підприємств / В. А. Верба // Вісн. Хмельниць. нац. ун-ту. – 2009. – Т. 2. – С. 55–59.
3. Жаворонкова Г. В. Інформаційне підприємство: інновації, консалтинг, маркетинг / Г. В. Жаворонкова. – К. : НАУ, 2003. – 366 с.
4. Жуковська А. Перспективи розвитку ринку кадрового консультування в Україні / А. Жуковська // Галиц. екон. вісн. – 2009. – № 1. – С. 51–56.
5. Краснейчук А. Впровадження консалтингу в діяльність органів влади та місцевого самоврядування / А. Краснейчук // Наук. вісн. Акад. муніцип. упр. Серія «Управління». Вип. 4(6). Державне управління та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. – К. : Видавн.-поліграф. центр АМУ, 2008. – С. 56–68.
6. Краснейчук А. Консалтинг якості в контексті стандартизації послуг системи державного управління України / Алла Краснейчук // Зб. наук. пр. НАДУ. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Вип. 1. – С. 91–101.
7. Краснейчук А. Підходи та моделі консультаційної діяльності в державному управлінні / Алла Краснейчук // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 122–131.
8. Краснейчук А. Управлінське консультування як різновид консультаційної діяльності в системі державного управління України / Алла Краснейчук // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 1. – С. 43–50.
9. Олуйко В. Зарубіжний досвід організації державної служби [Електронний ресурс] / В. Олуйко, В. Саєнко. – Режим доступу : [http://www.guds.gov.ua/document/41936;jsessionid=5789D584E4F374511124E711C8E91B2;/3\\_2004\\_Oluyko-Saenko.doc](http://www.guds.gov.ua/document/41936;jsessionid=5789D584E4F374511124E711C8E91B2;/3_2004_Oluyko-Saenko.doc)
10. Трофімова О. К. Такий різний консалтинг. Класифікація консалтингових послуг / О. К. Трофімова // Синергія. – 2004. – № 3. – С. 19–26.
11. Management Consultants 1996 World Conference «The Roles and Activities of the Consulting Business towards the 21st Century». – Yokohama : Zen-Non-Ren, 1996. – P. 165–167.

## References

1. Verba V. A. Orhanizatsiya konsal'tynhovoyi diyal'nosti : Navch. posib. / V. A. Verba, T. I. Reshetnyak. – K. : KNEU, 2000. – 244 s.
2. Verba V. A. Konsal'tynhova pidtrymka rozvytku ukraїns'kykh pidpryyemstv/ V. A. Verba // Visnyk Khmel'nyts'koho natsional'noho universytetu. – 2009. – T. 2. – S. 55 – 59.
3. Zhavoronkova H. V. Informatsiyne pidpryyemstvo: innovatsiyi, konsal'tynh, marketynh / H. V. Zhavoronkova. – K. : NAU, 2003. – 366 s.
4. Zhukovs'ka A. Perspektyvy rozvytku rynku kadrovoho konsul'tuvannya v Ukraini / A. Zhukovs'ka // Halys. ekon. visn. – 2009. – # 1. – S. 51–56.
5. Krasneychuk A. Vprovadzhennya konsal'tynhu v diyal'nist' orhaniv vlady ta mistsevoho samovryaduvannya / A. Krasneychuk // Naukovy visnyk Akademiyi munitsypal'noho upravlinnya: Seriya «Upravlinnya». Vyp. 4(6). Derzhavne upravlinnya ta mistseve samovryaduvannya / Za zah. red. V. K. Prysyzhnyuka, V. D. Bakumenka. – K. : Vydavnycho-polihrafichnyy tsentr AMU, 2008. c. 56-68.
6. Krasneychuk A. Konsal'tynh yakosti v konteksti standartyzatsiyi posluh systemy derzhavnoho upravlinnya Ukrainy / A. Krasneychuk // Zb. nauk. pr. NADU. – K. : Vyd-vo NADU, 2007. – Vyp 1. – S. 91–101.
7. Krasneychuk A. Pidkhody ta modeli konsul'tatsiynoi diyal'nosti v derzhavnomu upravlinni / A. Krasneychuk // Visn. NADU. – 2007. – # 2. – S. 122–131.
8. Krasneychuk A. Upravlins'ke konsul'tuvannya yak riznovyd konsul'tatsiynoi diyal'nosti v systemi derzhavnoho upravlinnya Ukrainy / A. Krasneychuk // Visn. NADU. – 2007. – # 1. – S. 43–50.
9. Oluyko V. Zarubizhnyy dosvid orhanizatsiyi derzhavnoyi sluzhby [Elektronnyy resurs] / V. Oluyko, V. Sayenko. – Rezhym dostupu : [http://www.guds.gov.ua/document/41936;jsessionid=5789D584E4F374511124E711C8E91B2;/3\\_2004\\_Oluyko-Saenko.doc](http://www.guds.gov.ua/document/41936;jsessionid=5789D584E4F374511124E711C8E91B2;/3_2004_Oluyko-Saenko.doc)
10. Trofimova O. K. Takyy riznyy konsal'tynh. Klasyfikatsiya konsal'tynhovoykh posluh / O. K. Trofimova // Synerhiya. – 2004. – # 3. – S. 19–26.
11. Management Consultants 1996 World Conference «The Roles and Activities of the Consulting Business towards the 21st Century». – Yokohama : Zen-Non-Ren, 1996. – P.165–167.