

# ВІСНИК ЦЕНТРУ®

## Кадрова революція плюс реформування системи державної служби

**Одним із способів виконання завдань нового уряду обрано кадрове оновлення влади на всіх рівнях, яке набуло масового характеру. Однак такий рішучий підхід досі не призвів до нової якості функціонування державної машини. Нові люди змушені працювати у старих структурах за старими принципами та процедурами. Необхідну нормативну базу реформування державної служби в Україні розроблено, але реформу так і не впроваджено**

У понеділок, 13 червня, у київському Будинку вчителя Громадянська партія "ПОРА" та МЦПД провели круглий стіл "Шлях до подолання корупції та підвищення ефективності державної служби: кадрова революція чи системна реформа?". У ньому взяли участь народні депутати, представники уряду, іноземних та українських аналітичних центрів і громадських організацій, незалежні експерти, преса. Організатори запропонували всім зацікавленим сторонам обговорити причини низької ефективності та корупції у державній службі та способи подолання цих явищ.

### Україна успадкувала радянський державний апарат

Неефективне правління та його обов'язковий супутник корупція – системна хвороба. Вона виникла як наслідок дії в нових демократичних і ринкових умовах державної машини, яка за радянською моделлю є закритою від суспільства. Вимоги прозорості не можуть бути реалізовані без зміни самої моделі, устрою державної машини ухвалення рішень і реформування державної служби.

Нереформованість державної бюрократії проявляється у відсутності легітимних процедур лобювання рішень, участі груп інтересів у їх підготовці та реалізації, публічних консультацій щодо пріоритетів державної політики. Вона призводить до:

- зрощування бюрократії та бізнесу;
- регуляторної політики, орієнтованої на інтереси окремих впливових груп;
- відсутності захисту населення від поборів за надання державних послуг;
- бездіяльності або упередженості судів;

- залежності та політизованості держслужби.

Експерти МЦПД визначають такі проблеми державної служби:

- не ухвалено нової редакції Закону "Про державну службу";
- держслужба не професійна, а політично залежна. Відсутній захист держслужбовця від звільнення в разі конфліктів з політичним керівництвом;
- відтворюється практика суміщення політичних та адміністративних посад;
- відсутня система відбору гідних кандидатів до державної служби;
- немає чітких вимог до обіймання посад державних службовців і винагороди згідно з компетенцією й освітою.

### Самих кадрових змін недостатньо

Виконуючи передвибірні обіцянки щодо боротьби з корупцією та неефективним урядуванням, нова влада змінила майже всіх керівників державних органів, проголосила етичні принципи поведінки державних службовців, розпочала розслідувати факти корупції вищих посадовців старої влади, змінила структуру та функції вищих органів влади й уряду.

Проте зміни якості процесів ухвалення рішень зі зміною влади не відбулося. Натомість відбулася лише зміна управлінських кадрів. Зараз треба розпочинати боротьбу не з наслідками та проявами хвороби, а з самою її причиною – системою організації бюрократичної машини, яка була пристосована для директивного планового керівництва і не може забезпечити розбудову

демократичного суспільства з ринковою економікою. Кадрових змін недостатньо – потрібні докорінні інституційні зміни. Якщо історично обмежений час для реформування не буде використано, на Україну в майбутньому чекатимуть:

- безперервні кадрові пертурбації;
- непослідовність і низька якість державної політики;
- суперечки в органах управління;
- неможливість запровадження "електронного уряду";
- неможливість легітимного впливу груп інтересів на якість політики та державних послуг;
- корупція як наслідок непрозорості дій.

### Треба втілити вже розроблену реформу

Головне управління державної служби розробило з використанням найкращого світового досвіду Концепцію реформування державної служби та інші нормативні акти. Однак реформа, яку ці документи мали б ініціювати, майже не просувається. Імовірні причини – відсутність розуміння гострої потреби в кадровій революції в керівництві держави, нездатність державної машини реформувати саму себе і намагання заміною кадрів підмінити потребу інституційних змін.

Без невідкладних і послідовних дій усі надбання "помаранчевих" змін будуть знищені поступово і безслідно саме старим устроєм держслужби. Тому перші кроки:

- публічно розглянути наявну Концепцію реформування державної служби і почати реалізовувати системні зміни;
- вже нині впроваджувати стандарти аналізу політики та публічних консультацій в уряді. ■

За додатковою інформацією звертайтеся, будь ласка, до Володимира Нікітіна за телефоном (044) 484-4400 та електронною поштою [vnikitin@icps.kiev.ua](mailto:vnikitin@icps.kiev.ua).

# Віра Нанівська: нам потрібна інша адміністративно-територіальна реформа

*“Я впевнена в тому, що цю реформу реалізують, так само, як і в тому, що її ще суттєво перероблятимуть”, – сказала директор МЦПД Віра Нанівська у розмові з редактором інтернет-форуму “Діалог UA” Оксаною Гриценко. Здається, окрім вузького кола експертів навіть в уряді немає чіткого уявлення, чого ми хочемо досягти внаслідок адміністративно-територіальної реформи*

## Чим ця реформа відрізняється від пропонуваного раніше?

За новою реформою стоїть жорсткіше розуміння її необхідності та готовність здійснювати потрібні зміни – раніше такого не було. Водночас у самому реформаторському підході реформа адміністративно-територіального устрою нагадує своїх попередниць, адже й зараз її автори виходять із системних, наукових основ, залишаючи поза увагою реальність.

Насправді ситуація з втіленням реформ завжди інша. Ця різниця часто є причиною того, що наукова система не перетворюється на системну реалізацію. Коли кілька реформ водночас звальюються на голову, часто виявляється, що вони цілковито неузгоджені між собою. Кожна пропонує певні рекомендації, програми, створює свій окремих світ, який виявляється незіставним з реальним світом. У цьому, на мій погляд, полягає суттєва проблема.

Якби ми підходили з протилежного кінця, з того, як має функціонувати суспільство внаслідок реформи, що ми можемо для цього зробити, виходячи з доволі обмежених політичних і фінансових можливостей, то, можливо, реформи проектували б інакше.

## А чи погоджуєтесь ви з тим, що спершу доцільніше проводити адміністративну реформу, а вже потім територіальну?

Як на мене, спершу треба зосередитися на процесі ухвалення рішень, про який у цій реформі чомусь не говорять. В уряді вистачає ентузіастів щодо законопроектів, проте ці закони повинні бути політичним виразом того, яку систему державного управління ми хочемо мати. Ми спершу боремося за закон, а потім починаємо його втілювати. А він не втілюється, оскільки йому не передували публічні дебати, політичні дискусії, в результаті яких не було прийнято рішення, чим ми жертвуємо і що робитимемо. Не дивно, що всі закони порушуються. Тому юристи нарікають, що закони не виконують. Проте люди не бажають виконувати закони, до яких вони не готові або не мають

достатнього фінансування для їх виконання. Знову ж таки, у цьому разі все починають не з того кінця.

А щодо дилеми проводити спершу адміністративну чи територіальну реформу, то це те саме, що вирішувати, що було першим: курка чи яйце. Здається, окрім вузького кола експертів, навіть в уряді немає чіткого розуміння, чого ми хочемо досягти внаслідок цієї реформи, для чого нам потрібно це територіальне укрупнення. Треба обговорювати цю тему, аби кожна людина розуміла і хотіла цієї реформи.

Нині кажуть про те, що нам зараз потрібно не укрупнення областей, а лише укрупнення районів, однак аргументи на користь цієї тези дуже легко відкидають опоненти. Тому, мабуть, треба докладніше обговорювати ці питання.

Дуже важливо також обговорити, чим нам загрожуватиме непроведення цієї реформи, які ризики із цим пов'язані. Ніхто ж не йтиме до зубного лікаря, не усвідомлюючи чітко, що в протилежному разі доведеться втрачати зуб. Так і в реформі мусить бути відчуття, що в разі непроведення ми зіткнемося із серйозними проблемами. І не треба розповідати, як гарно буде після реформи, оскільки будь-які зміни, як і хірургічна операція, болісні й тяжкі.

## Які проблеми постануть у разі, якщо реформу не проведуть? Навіщо вона нам взагалі потрібна?

У тексті самої реформи, на мій погляд, написано набагато більше, ніж озвучено. Нам потрібна ця адміністративно-територіальна реформа, оскільки необхідно змінювати систему державного управління в цілому, адже воно вкрай неефективне. Місцева влада нині втручається у справи, якими вона не повинна займатися, не відповідає за те, за що мусить відповідати, нарешті, не надає послуг.

Нема практично способів притягти до відповідальності органи місцевого самоврядування. Люди сплачують місцеві податки, проте не бачать жодних поліпшень у стані інфраструктури своїх

регіонів. Це фатально неефективне управління, за якого до всього абсолютно нерозумно використовують державні кошти і нехтують соціальними послугами.

У мене самої є низка запитань до авторів цієї реформи, бо я не розумію, як вона буде втілена, які ресурси використовуватиме, які перешкоди може мати на своєму шляху, як вона співвідноситься з іншими реформами. Водночас відчувається, що зараз уряд інтенсивно планує зміни в різних сферах, хоча доброї координації поки що не налагоджено. Водночас я бачу, що політики, які стоять на чолі нинішнього уряду, дуже точно й швидко реагують на зміни і розумні поради. Я не маю жодного сумніву, що невдовзі розпочнеться узгодження різноманітних урядових програм.

## Ви маєте багато запитань щодо реалізації цієї реформи. А чи буде вона реалізована? Чи маєте ви чітке переконання щодо цього?

Я впевнена в тому, що цю реформу реалізують, так само, як і в тому, що її ще суттєво перероблятимуть не в сенсі ідей, а в тому, що з тексту цю реформу перетворять на справжню стратегію, політику, конкретну програму дій. Окрім того, реформа пройде ще шлях серйозних публічних обговорень із сутічками, аналізом позицій різних зацікавлених сторін, оцінками Міністерства фінансів. Цей процес правильний і логічний. У результаті він призведе до точнішого розуміння мети та засобів її досягнення. Таким чином, я дуже оптимістично дивлюся на долю цієї реформи. ■

## Змінено номери телефонів МЦПД

Звертаємо увагу колег, партнерів і друзів на зміну номерів телефонів в офісі МЦПД з 16 червня.

Було:	Стало:	Було:	Стало:
236-4377	<b>484-4400</b>	238-7588	<b>484-4412</b>
236-4477	<b>484-4401</b>	236-5512	<b>484-4398</b>
236-4668	<b>484-4402</b>	236-4116	<b>484-4409</b>
246-8145	<b>482-0145</b>	236-4196	<b>484-4408</b>
246-9292	<b>482-3292</b>	219-1938	<b>484-4399</b>
246-9501	<b>482-3501</b>	236-5464	<b>484-4410</b>
216-9883	<b>486-9883</b>	236-3740	<b>484-4396</b>
238-7589	<b>484-4413</b>	236-1292	<b>484-4403</b>

Просимо вибачити Укртелеком за несподівані незручності.

**вісник центру** є щотижневою публікацією Міжнародного центру перспективних досліджень, що розповсюджується електронною поштою. Якщо ви хочете бути внесеним до списку розсилання бюлетеня, надішліть інформацію про себе на адресу: [marketing@icps.kiev.ua](mailto:marketing@icps.kiev.ua), тел.: (044) 484-4410, факс: (044) 484-4402. Архів **вісника центру** зберігається за адресою: <http://visnyk.icps.kiev.ua/>  
Редактор **вісника центру** Євген Шульга ([shulha@icps.kiev.ua](mailto:shulha@icps.kiev.ua)), тел.: (044) 484-4400. Передрук матеріалів дозволено з відома Центру.