



Гриневецький Сергій Рафаїлович

народний депутат України III, VI та VII скликань

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Питання реформування державної служби в Україні залишається вкрай актуальним, особливо в контексті очікуваних змін до Конституції України. Як відомо, 16 липня 2015 р. Верховна Рада України направила до Конституційного Суду законопроект № 2217а «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», запропонований Президентом України. Законопроектом, зокрема, передбачено передачу повноважень від місцевих державних адміністрацій до місцевих рад та їх виконавчих комітетів, більш чітко визначена матеріальна та фінансова основа місцевого самоврядування, запровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою: громада – район – регіон та інше.

Децентралізація влади в Україні залишається одним із гострих питань протягом останнього десятиліття. Протягом цього періоду неодноразово ставилося питання щодо необхідності розширення повноважень місцевого самоврядування та передачі повноважень від центру на місця. Було підготовлено кілька законопроектів щодо внесення відповідних змін до Основного Закону.

Саме надмірна централізація влади і пов'язане із нею явище політичної корупції стали однією з причин глибокої політичної кризи в державі, яка супроводжувалася створенням квазі-державних утворень на Сході України.

Безумовно, процес внесення змін до Конституції є складним за процедурою і тривалим за часом, але сьогодні очевидно, що децентралізація є наріжним каменем реформи державної служби як такої, підвищення її ефективності.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. затверджено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та план заходів щодо її реалізації. Однак аналіз цього документу свідчить про його декларативний характер, адже будь-яка реформа починається з аналізу переваг та недоліків чинної системи.

Більш того, і вітчизняний, і закордонний досвід реформування державної служби свідчить про те, що модель реформ безпосередньо пов'язана з вибором моделі держави, в якій зафіксовані базові принципи відносин між державою, суспільством і ринком. На жаль, в Україні досі нема чіткої відповіді на те, на яку модель ми орієнтуємось, який буде державний устрій, форма правління тощо.

Але слід розуміти, що децентралізація у разі її втілення висуває якісно нові вимоги до державної служби і держаних службовців.

По-перше, суттєво змінюється сама по собі роль держави в економічних та соціальних процесах. Система державної служби в Україні формувалася за умов переходу від планової економіки із переважанням державної власності до ринкової економіки, де основу складає власність приватна. Відповідно, основною залишалася функція управління, зокрема безпосереднього управління економічними та соціальними процесами. Розширення приватного сектору поводить звужує сферу відповідальності держави та її управлінські функції. На перше місце виходять функції контролю за дотриманням чинного законодавства та надання послуг населенню. Держава фактично має формувати правила гри і відповідати за їх дотримання.

По-друге, передача повноважень від центру на місця фактично означатиме трансформацію владної вертикалі, в якій більшість питань вирішувалася передачею та виконанням наказів згори донизу, і чиновник середньої та низової ланки залишався звичайним виконавцем.

**СПЕЦВИПУСК ДО 20-РІЧЧЯ ОРІДУ НАДУ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

Подібна структура виключала ініціативу знизу та мобілізацію ресурсів розвитку. Цьому сприяє і централізована бюджетна система. Попри всі розмови про децентралізацію статистика демонструвала протилежне: з року в рік частка трансфертів та субвенцій в місцевих бюджетах невпинно зростала. В Аналітичній доповіді до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» зазначається, що упродовж 2014 р. майже 90 % бюджетів територіальних громад отримували державні дотації, з них майже 5,5 тис. є дотаційними на рівні понад 70 %, а близько 500 утримуються за рахунок коштів державного бюджету на 90 % і більше. За таких умов органи місцевого самоврядування неспроможні у повному обсязі здійснювати власні і делеговані державою повноваження. Нераціональна структура місцевих бюджетів характеризується незначною часткою місцевих податків (7,9 % за січень–вересень 2014 р., 6,9 % та 5,2 % у відповідному періоді 2013–2012 рр. у порівнянні з загальнодержавними податками, зборами й іншим платежами – 78,6 % у 2014 р., 80,1 % у 2013 р., 80,3 % у 2012 р.). Децентралізація відкриває значно більші можливості для місцевих ініціатив і вимагає від державного службовця не лише чіткого виконання наказів згори, але й менеджерських здібностей. Буде відбуватися індивідуалізація функціональних обов'язків у сфері кадрового управління.

По-третє, Україна приречена здійснити реформу адміністративно-територіального устрою. Досі всі спроби здійснити адміністративно-територіальну реформу були невдалими і не виходили за межі концепцій, дуже суперечливих за своєю сутністю. 5 лютого 2015 р. Верховна Рада України ухвалила Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Мета цього закону полягає в укрупненні через добровільне об'єднання територіальних громад, що в перспективі має привести до підвищення їх дієздатності та ефективності. Однак детальний аналіз цього закону свідчить про його значні вади, головною з яких є невідповідність його норм нормам чинної Конституції та законів. Більш того, реалізація закону на практиці може призвести до непередбачуваних соціальних наслідків, цілком протилежних заявленій меті, про що відверто говорять експерти. Наприклад, у висновках Головного науково-експертного управління Верховної Ради України вказується: «Практична реалізація законопроекту у разі його прийняття у запропонованому варіанті навряд чи дасть змогу сформувати самодостатні територіальні громади, які володіли б відповідними матеріальними, фінансовими ресурсами та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на їх органи завдань та функцій чи покращити якість надання адміністративних, соціальних, громадських послуг населенню громад, що задекларовано у пояснювальній записці. Адже очевидним є те, що формування об'єднаних територіальних громад, середня чисельність яких складатиме 9 тисяч осіб, що проживатимуть у середньому в 16 населених пунктах, очікувана середня площа яких становитиме близько 400 кв. км, а відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту такої громади визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг (адміністративних, соціальних та інших послуг), що надаються на території такої громади (час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не повинен перевищувати 30 хвилин), є сумнівним з точки зору можливості практичної реалізації, і призведе до відчуження громадян не лише від влади, а й від відповідних адміністративних та інших послуг, у зв'язку з чим таке укрупнення територіальних громад виглядає надмірним і не містить належного обґрунтування».

Крім того, запропоноване добровільне об'єднання територіальних громад не враховує специфіку окремих територій, наприклад південних районів Одеської області, в яких компактно проживають національні меншини.

По-четверте, з підписанням Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС Київ взяв на себе низку зобов'язань, які стосуються не лише лібералізації економічного режиму, але й узгодити вітчизняне законодавство з європейськими нормами. Це стосується впровадження нормативних документів ЄС. Тому сьогодні для державного службовця стає актуальним не лише знання вітчизняного законодавства, але й основ законодавства ЄС та європейського досвіду державного управління.

По-п'яте, децентралізація не може замінити собою ефективної державної регіональної політики, вона є лише необхідною передумовою для її проведення. 5 лютого 2015 р. було ухвалено Закон «Про засади державної регіональної політики», але він, як і Стратегія реформування державної служби має переважно декларативний характер. Його ключова вада – відсутність дієвих механізмів стимулювання розвитку регіонів.

І безумовно, ключовим питанням, яке потрібно вирішити в ході реформування – це боротьба з корупцією. Попри всі декларації можновладців, демонстративні звільнення окремих корупціонерів, корупція залишається поки що невиліковною хворобою і держави і суспільства. У рейтингу глобальної конкурентоспроможності країни у 2014 р. за показником якості державних інституцій Україна по-

сідала 130 місце серед 144 країн, а за індексом сприйняття корупції – 142 місце серед 175 держав.

Передусім незмінними залишаються чинники, що спричинюють корупцію та створюють для неї живляче середовище. Більш того, на тлі поглиблення економічної кризи та політичної нестабільності, зростання безробіття, деякі з них тільки посилюються. Серед них основними є:

- бідність основної маси населення, надмірне розшарування суспільства на 5 % дуже багатих і решту, які ледь зводять кінці з кінцями. Невеличкий прошарок середнього класу сьогодні зазнає значного тиску. Водночас нівелюється поняття праці як джерела добробуту, що створює відповідну атмосферу у суспільстві;
- неоднозначне ставлення суспільства до такого явища як корупція. З одного боку, у суспільстві панує несприйняття та засудження корупції і заклики вирішувати цю проблему в не правовий спосіб, з іншого, є намагання вирішувати проблеми, що виникають, та оминати вимоги закону із застосуванням корупційних механізмів;
- низька якість законодавства, яка створює правові колізії і дозволяє неоднозначне трактування, регулювання значного кола питань підзаконними нормативно-правовими актами;
- часта зміна чиновницького апарату за політичними причинами, «квотний принцип» при зайнятті посад, політична корупція і, як результат, корупція звичайна;
- надмірна зарегульованість підприємницької діяльності, недосконала податкова система, можливість отримання прибутку переважно шляхом наближення до влади;
- неефективна правоохоронна та судова система;
- невідповідність рівня оплати праці осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, обсягу їх повноважень.

Подолати названі причини за короткий період неможливо, хоча у суспільстві є попит саме на «швидкі» рішення. Прикладом цього може бути Закон «Про очищення влади», який насправді не тільки не виправдав очікувань ініціаторів його прийняття, але й завдав очевидної шкоди. На жаль, у суспільній думці створився узагальнений образ чиновника, на який переноситься вся негативна оцінка дій влади. Водночас забувають, що державний службовець – це така сама професія, як і інші, яка не лише вимагає професіоналізму, але й обмежена певними правовими рамками.

Які передумови необхідно створити для реформування державної служби?

- реформувати систему оплати праці. Сьогодні в Україні одне з найбільших податкових навантажень – на заробітну плату, що породжує «тіньові» зарплати, з яких не платяться податки. А заробітна плата державних службовців не відповідає ані їх компетенції, ні сфері їх відповідальності;
- приділити увагу формування кадрового резерву для державної служби. Складається парадоксальна ситуація – Національна академія державного управління при Президентіві України та чотири її регіональних інститути щорічно випускають сотні дипломованих фахівців з державної служби, а посади на державній службі або залишаються вакантними, або заповнюються за принципом партійних квот;
- забезпечити призначення на посади державних службовців виключно на конкурсній основі, зробити цей процес максимально прозорим і зрозумілим;
- ввести заборону для певних категорій державних службовців на членство в політичних партіях, провести деполітизацію державної служби, розмежувати адміністративні та політичні посади;
- сформувати своєрідний етичний кодекс державного службовця, визначивши критерії оцінки не лише професійних, але й моральних якостей.

Поступова відмова від партійно-квотного підходу до формування кадрового складу державної служби є запорукою її професіоналізації та підвищення ефективності.