



## **Реформа державної служби в Україні:**

*Моделі успіху в реформуванні інституцій*

Анна Білоус, Тетяна Тищук



## Зміст

<b>Вступ</b>	<b>4</b>
<b>Про авторів</b>	<b>5</b>
<b>Подяка</b>	<b>6</b>
<b>Короткий огляд дослідження</b>	<b>7</b>
<b>Рамки дослідження</b>	<b>11</b>
Нове державне управління	11
Підходи до реалізації	12
Виклики НДУ та ПР	12
<b>Концептуалізація можливостей формування політики держслужбою до початку реформи</b>	<b>15</b>
<b>Ключові елементи реформи</b>	<b>17</b>
<b>Результати дослідження</b>	<b>20</b>
Як українська державна служба пов'язана з літературою по НДУ та ПР	20
Як виглядає «успіх»?	21
В чому секрет успіху деяких директоратів?	22
У чому полягають виклики?	23
Що загалом потрібно для успіху реформи держслужби?	29
<b>Рекомендації щодо політики</b>	<b>30</b>
Що потрібно зберегти	30
Що необхідно покращити	30
Що потрібно розробити	34
<b>Висновки</b>	<b>37</b>
<b>Додаток 1. Витримки з інтерв'ю</b>	<b>38</b>
Щодо розподілу функцій та обов'язків	38
Щодо завищених очікувань стосовно прийняття рішень та управління	38
Щодо невідповідності зарплат та поведінки	39
Щодо брендингу, публічності та результатів політики	39
Щодо досягнень директоратів	39
<b>Додаток 2. Опитувальник для держслужбовців</b>	<b>40</b>

## Вступ

Цей звіт — спроба проаналізувати хід реформи державної служби, розпочатої у 2015 році. Уряд розробив амбітний план щодо вдосконалення політики та стратегічного планування в міністерствах. Результатом була масштабна пілотна реформа, яка передбачала створення нових підрозділів, так званих директоратів, у 10 міністерствах та 3 відомствах.

Поки реформа триває, необхідно оцінити її проміжні результати. Нашим завданням було простежити закономірності успіху та визначити ключові сфери для вдосконалення. Ми приділяли особливу увагу зміні принципів формування політики, оскільки вважаємо, що для успіху реформ вони повинні стати частиною повсякденного життя інституцій.

Ми спостерігали за реформою, беручи участь у деяких з більш комплексних рішень, неминучих при реформуванні державної служби. Все ж варто зазначити, що дослідження спрямоване на відображення точки зору інсайдерів на наслідки першого етапу функціонування директоратів. Сприйняття державних службовців є ключовим для розуміння змін у процесах та практиці в рамках державної служби.

Хоча завдання звіту - створити реалістичне бачення досягнень реформи державної служби, ми також визначили ряд важливих міркувань щодо продовження реформи. Ми аналізуємо, як сприймається ефективність директоратів (і держслужбовцями в цих структурах, і рештою міністерств). Ми також намагалися використати міжнародний досвід для проектування можливих напрямків змін. Ми запрошуємо вас до обговорення наших результатів для подальшого вдосконалення наших висновків і, сподіваємось, це змотивує вас запропонувати нові цікаві ідеї.

Ми щиро сподіваємось, що цей звіт послужить меті постійного вдосконалення державного управління та надасть критичну оцінку досягнень реформи держслужби за останні 4 роки.

Анна Білоус

Тетяна Тищук

*Матеріал був написаний в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.*

*Погляди та думки, висловлені в цьому документі, є думками авторів та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду "Відродження" та Ініціативи "Відкрите суспільство для Європи" (OSIFE).*

## Про авторів

Анна Білоус спеціалізується на інституційному розвитку та соціальних змінах. Наразі Анна — науковий співробітник школи уряду Блаватника, Оксфордський університет. Анна має ступінь магістра філософії в галузі досліджень з розвитку та є кандидатом на Ph.D у Центрі досліджень з розвитку Кембриджського університету. Сфера її докторського дослідження — аналіз історії та потенційного виробництва літаків у пострадянських країнах з точки зору наздоганання. Анна також є вченою Кембриджського тресту. Після приїзду в Кембридж на посаду асистента факультету політики, Анна брала участь у проєктах, що досліджували глибокі трансформації в суспільствах та політичних системах у перехідному періоді в широкому діапазоні країн — від Кенії та Замбії до України та Росії. Вона бере участь у дослідженні як член Кембриджського товариства соціального та економічного розвитку.

Анна також викладає у Школі східних та азійських студій (SOAS) в Лондонському університеті. Вона провела численні лекції з питань політики та досліджень у Великобританії. В Україні вона є доцентом з публічної політики Київської школи економіки.

Тетяна Тишук - керівник проєкту IMoRe, Індексу моніторингу реформ у VoxUkraine. Тетяна вклала в проєкт свій багатий досвід аналізу даних, а також свої інсайдерські знання щодо роботи державної служби України. Тетяна була старшим науковим співробітником Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України. До цього Тетяна провела чотири роки в Національному інституті стратегічних досліджень. Вона також займала різні посади в Міністерстві економіки та Державній службі статистики України. У період з 2004 по 2006 рік Тетяна була генеральним директором промислового заводу в Донецькій області. Тетяна має ступінь доктора економічних наук від Донецького національного університету (2002 р.), ступінь інженера з управління інформаційними системами (1997 р.) та юридичну освіту (2006 р.).

Тетяна читає лекції з економіки та методів дослідження у Київській школі економіки. Вона також бере участь у розробці тренінгів для "нових" державних службовців з 2016 року.

## Подяки

На різних етапах підготовки Звіту було залучено багато яскравих представників державного апарату. Ми сподіваємось, що наша робота сприятиме появі нових дослідницьких проектів та більш усвідомленому прийняттю рішень. Ми хотіли б подякувати всім державним службовцям, які взяли участь у дослідженні — без вас це завдання було б неможливим.

Особлива подяка низці нинішніх і колишніх державних службовців, які працювали в директоратах та департаментах та погодились на інтерв'ю в рамках цього проекту. Ми впевнені, що більшість із них не були б проти згадування їхніх імен, але заради тих, хто волів би зберегти анонімність, вирішили не розголошувати персональних даних. Без допомоги державних службовців — як старшого покоління, яке спостерігало зміну інституційної культури зсередини, так і тих, хто нещодавно приєднався до державної служби — ми б не змогли отримати таке чітке бачення історій успіху та основних викликів, що стоять перед держслужбою.

Ми також дуже цінуємо гнучкість та відкритість, з якою Ілона Сологуб, виконавча директорка у VoxUkraine, керувала проектом. Дякуємо колегам з VoxUkraine — Юлії Мінчевій, Людмилі Галичиній та Віталію Проценку, які допомогли нам реалізувати проект у дуже стислий термін.

Особлива подяка Дарині Марчак за допомогу у налагодженні співпраці з Кабінетом Міністрів. Також саме Дарина була ключовою фігурою у розповсюдженні результатів дослідження.

Ми дуже цінуємо відгуки, отримані від керівництва та науковців Школи державного управління Блаватника в Оксфордському університеті. Щирий інтерес та доброзичливе заохочення доктора Томаса Елстона допомогли нам зберігати ентузіазм протягом усього проекту. Калум Міллер, доктор Клер Лівер та доктор Мартін Вільямс внесли свій внесок у розробку більш амбітної методології. Наші розмови з усіма цими блискучими науковцями дозволили зробити цей звіт таким, як він є.

Ми також завдячуємо працям більш ранніх науковців з питань державного управління, на дослідження яких ми спиралися під час підготовки нашої аналітичної бази. Серед багатьох геніальних науковців найбільший вплив мала робота професора Емеріта Крістофера Гуда. Нарешті, звіти про хід реформи державної служби у Великобританії, однієї із флагманських країн з реформування державних служб у всьому світі, зокрема, опубліковані Інститутом уряду, дали нам корисні вказівки.

Особлива подяка Фонду «Відродження» за підтримку проекту.

## Короткий огляд дослідження

Ми розпочали це дослідження у відповідь на ряд питань, що впливають на політичний ландшафт в Україні. Перш за все, дослідження є прямою відповіддю на відсутність дієвих рекомендацій щодо подальшого просування реформи державної служби. Спроби оцінити реформу мають високий ризик зіграти на руку певних прихованих інтересів, а тому до них не завжди є довіра. Це дослідження забезпечує високу якість інформації, оскільки воно поєднує теорію та практику, збирає дані для надання неупередженої оцінки, а результати роботи обговорюються з провідними фахівцями в цій галузі.

Більше того, в умовах дуже високої політизованості суспільного життя попит на успішні реформи є настільки високим, що згадка про їх недосконалість може бути небезпечною як для політичних призначень, так і самої реформи. Дослідження сприяє впровадженню вкрай важливої традиції критичної оцінки реформи, яка не загрожує і не карає жодної із залучених сторін. В Україні є кілька звітів, мета яких — оцінка реформи державного управління. У Великобританії функцію надання неупереджених оцінок, заснованих на академічних дослідженнях, реалізує Інститут уряду. Ми сподіваємось, що науковці, практики та благодійники підтримуватимуть подібну роботу в Україні і надалі.

Звертають на себе увагу два звіти про державне управління та державну службу в Україні. Перший готується Секретаріатом Кабінету Міністрів України (КМУ<sup>1</sup>) та Офісом реформ КМУ. Звіт містить детальну інформацію про плани та результати діяльності уряду, а також є відправною точкою для більш детальної дискусії про результат реформи до цього часу. Другий звіт був замовлений SIGMA та OECD<sup>2</sup> та розглядає питання щодо створення та роботи державного управління в Україні. Незважаючи на те, що обидва документи надають корисну інформацію, жоден з них не фокусується на впровадженні директоратів у міністерську ієрархію.

Публікації про нещодавно введені підрозділи уряду з'являлися на сайтах провідних аналітичних центрів та неурядових організацій, таких як Реанімаційний пакет реформ<sup>3</sup> та VoxUkraine<sup>4</sup>, а також у популярних ЗМІ. Однак ці публікації не намагалися розглянути системні проблеми та не ґрунтували дискусію на міцній теоретичній основі.

Нарешті, це дослідження пов'язує реформи української політики з міжнародними дискусіями щодо політичного управління та інноваційних практик реформ. Крім усього іншого, особлива увага приділяється структурі стимулів у рамках державної служби, ігрових ефектів та викликів колективних дій, які неминуче впливають на кожну реформу в межах загальнодоступних надбань.

<sup>1</sup> Кабінет Міністрів України, 2018. Реформа державного управління. Звіт про виконання Стратегії реформи державного управління 2016-2020 рр. В Україні у 2016-2017 н.р.

<sup>2</sup> SIGMA & OECD, 2018. Базовий звіт про вимірювання: принципи державного управління. Україна, 2018т: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>

<sup>3</sup> Сорока, Сергій, 2018. Реформа держслужби: чи справді зарплата вирішує все? Читайте тут: <https://rpr.org.ua/civil-servic/>

<sup>4</sup> Див., наприклад, Пionтківська, І., Кашко, О. 2017. Що не так з оплатою праці державних службовців та як це змінити? <https://voxxukraine.org/en/what-is-wrong-with-the-remuneration-of-labour-of-civil-servants-and-how-to-change-that/>; Вальчишен, А., Дяченко, Д. 2016. Наскільки ефективним є використання колишніх підприємців на державній службі: міжнародний досвід: <https://voxxukraine.org/en/businessmen-in-politics-en/>

Нарешті, це дослідження пов'язує реформи української політики з міжнародними дискусіями щодо політичного управління та інноваційних практик реформ. Крім усього іншого, особлива увага приділяється структурі стимулів у рамках державної служби, ігрових ефектів та викликів колективних дій, які неминуче впливають на кожну реформу в межах загальнодоступних надбань.

Хоча ризики дискредитації держави все ще високі, ми сподіваємось, що наше дослідження сприятиме налагодженню об'ґрунтованої розмови про публічну політику. Ми розуміємо, що будь-яка критика політики перегукується із загальною критикою влади, яка особливо сильна в умовах війни, поєднаної з економічними труднощами. У той же час ми прагнемо

визнати простий момент: кожна реформа в державному управлінні обіцяє змінити систему раз і назавжди, але всі ці обіцянки не відповідають високим очікуванням. Висновок, який слід зробити з цього, полягає не в тому, що держава є по своїй суті неефективною - кожну форму управління можна критикувати за щось. Натомість це означає, що держава повинна працювати над управлінням очікуваннями, а також вітати об'єктивну оцінку, намагаючись зібрати більше інформації про розробку та реалізацію політики. Тільки так держава може виконати свою більш широку місію щодо поєднання знань усіх зацікавлених сторін для розробки ефективних політичних інтервенцій.

Цілі реформи варіювалися від неймовірно амбітних, зазначених в офіційних документах, до порівняно скромних, обговорюваних за лаштунками. Набір загальнодоступних цілей можна узагальнити так:

- Оновлення держслужби
- Подолання корупції
- Створення незалежної держслужби
- Поліпшення можливостей формування політики
- Введення конкурентної заробітної плати (рекламувалося як 1000 людей x \$1000 зарплати)

У той же час мінімальні очікування були озвучені як «залучення нових людей, щоб показати молодим талановитим людям, як працює держава». Важливість інформування найкращих людей стосовно цінностей державних інституцій, як би обмежено це не звучало, не слід недооцінювати.

Реформа робить сильний акцент на аналізі політики та стратегічному плануванні. У ході дослідження ми визначили наступні варіанти проектування, які використовуються для досягнення поставлених цілей:

- Прийом на роботу на основі заслуг з акцентом на вирішенні проблем та здатності до критичного мислення
- Показники управління ефективністю (KPI, встановлення цілей, оплата за ефективність)
- Менш формалізовані вертикальні відносини
- Горизонтальна співпраця між державними службовцями у директоратах
- Популяризація нової культури у директоратах



Ось сформульовані в нашому дослідженні запитання:

(П1) У чому полягають проміжні результати реформи?

(П2) Чим відрізняються практики, прийняті в різних міністерствах?

(П3) Що працює, а що ні?

(П4) Чи змінився процес прийняття рішень після початку реформи?

Для вирішення цих питань ми провели понад 20 інтерв'ю з держслужбовцями, які працюють в директоратах (експериментальна група) та департаментах (група порівняння). Анкета для представників обох цих груп додається (додаток 2).

У дослідженні ми намагаємося попередньо оцінити реформу, виходячи з її сприйняття "старими" та "новими" державними службовцями (П1). Формально реформа вдалася. До початку нашої роботи над цим звітом у січні 2019 року до реформи приєдналися 10 міністерств та 3 відомства. Загалом на сьогоднішній день в директорати було прийнято понад 500 осіб. Ми підтвердили покращення нормативно-правових актів, оновлену систему підбору персоналу, запровадження показників ефективності та індивідуальних оглядів ефективності та багато інших основних елементів сучасних державних служб. І «старі», і «нові» державні службовці визнають, що реформа позитивно вплинула на роботу їх міністерств. Хоча «старі» державні службовці часто не задоволені вищими зарплатами в директоратах і, здається, скептично ставляться до директоратів, більшість із них все ж помітили покращення роботи державної служби за останній рік.

У той же час наш аналіз показав наявність побічних ефектів від таких змін всередині міністерської системи. До них, зокрема, належать ефекти обігрування системи (включаючи негативні стимули для представників «старої» державної служби) та внутрішню опозицію в міністерствах. Про інший типовий побічний ефект реформи державної служби — появу вотчинних та корумпованих мереж всередині нової системи — не повідомляють ані старі, ані нові держслужбовці. Зважаючи на вагомі докази корупції в реформах державного сектору в третій країнах, це головне досягнення реформи. І, нарешті, хоча ми не виявили гендерних диспропорцій, є деякі докази можливої вікової дискримінації щодо людей старше 35 років.

Основою звіту є виявлення різноманітних практик у міністерствах (П2). У ньому ми узагальнили основні академічні та політичні висновки. Ключові академічні висновки можна узагальнити так:

- Заходи, які пов'язані з концепцією нового державного управління (НДУ), впливають на культуру, а не на результат
- Найбільш ефективні директорати застосовують процесне вирішення проблем і мають гнучкий підхід до заходів НДУ
- Більш міцні горизонтальні відносини між директоратами, створені в рамках реформи, підвищують ефективність цих підрозділів;
- Реформа майже не вплинула на вертикальні відносини в ієрархії державної служби (за деякими винятками, головним чином там, де застосовувалося процесне вирішення проблем)
- Незалежність та можливості формування політики значною мірою залежать від індивідуального керівництва, а не від структурних змін.

У дослідженні ми також визначаємо, що працює, а що ні (ПЗ). З цією метою ми розглянули роботу директоратів, які є більш успішними порівняно з іншими. Дослідження показало, що більш успішними були директорати, які демонстрували такі особливості:

- Високий ступінь контролю/впливу на певні функції чи політики
- Чітко визначені функції директоратів та департаментів, які не перетинаються
- Застосування нових підходів до надання державних послуг
- Гнучкість інтерпретації ключових показників ефективності (KPI)
- Групова культура та спільні цінності

Дослідження також називає причини успіху реформи. Запорука успішної реформи державної служби полягає у поєднанні наступних факторів:

- Менш ієрархічна структура державної служби
- Залучення працездатних та амбітних людей
- Збільшення прозорості державної служби
- Сильніше почуття особистої відповідальності та відповідальності за надані послуги
- Нові методи набору персоналу
- Нові підходи до роботи
- Зниження адміністративного навантаження в директоратах

Нам вдалося визначити ключові проблеми, які потрібно вирішити на поточному етапі реформи. Першочерговим для майбутнього успіху реформи є наступне:

- Забезпечення політичної підтримки
- Створення чіткого бачення майбутнього реформи
- Поліпшення управління директоратами
- Активне вдосконалення практик впровадження
- Вирішення питання з дискримінацією за віком
- Підтримання високого рівня мотивації
- Критичний аналіз прогресу

(П4) Хоча у процедурах прийняття рішень є певні покращення, вони ще не є досконалими. Індивідуальний стиль керівництва міністра є визначним фактором — це характерно для різних міністерств. У той же час, навіть у межах одного міністерства директори діють по-різному. Більшість держслужбовців (як старі, так і нові) погоджуються: зміни залежать від індивідуального стилю керівника, його компетентності та мотивації. Не менш важливими є характер завдань та сфера, у якій працює директорат. Якщо директорат займається наданням послуг і може перейти на процесне вирішення проблем, процес прийняття рішень буде набагато менш інституціоналізованим, більш неформальним та менш ієрархічним, держслужбовцям легше спілкуватися між собою, вони впевнені у своїй здатності впливати на розробку політики.

Для надання більш детальних рекомендацій щодо продовження реформи необхідне продовження досліджень. Ми хочемо, щоб цей звіт став початком діалогу про вдосконалення реформи.

## Рамки дослідження

Сценарії реформ у державній службі можна звести до двох основних моделей:

Концепція нового державного управління (New Public Management) була розроблена в 1970-х роках як спроба вдосконалити практики управління в державному секторі шляхом впровадження практик з бізнесу. В рамках цієї теорії з'явилися багато інструментів, які і досі використовуються в публічній сфері.

Сервісний підхід (delivery approach) був вперше запроваджений урядом Тоні Блера у Великобританії. Найбільш типовою формою такого підходу стало створення підрозділу (delivery unit) підконтрольного президенту або голові уряду, що займався б ключовими пріоритетами глави держави. У різних країнах цей підхід застосовувався окремими міністерствами або урядом загалом. Це означає, що окремий підрозділ, спрямований на надання послуг, може бути розміщений в межах одного міністерства або одразу кількох, або що президент чи прем'єр-міністр можуть запустити кілька таких підрозділів — як на центральному рівні, так і на місцевому рівні. Сьогодні сервісно орієнтований підхід не обов'язково означає, що в главі урядової установи буде створено відповідний підрозділ. У той же час, поширеною є практика, коли підхід інституціоналізується в межах певної установи (органів) або підрозділу (уряду) та/або державної служби, і, можливо, поширюється на місцеві органи влади.

У цьому документі ми аналізуємо якісні дані про ефективність останніх реформ державної служби з точки зору двох теорій - НДУ (Нове державне управління) та СП (Сервісний підхід). Ми використовуємо саме ці дві моделі, оскільки визначили, що вони фактично є основою реформи державної служби в Україні.

### Нове державне управління

НДУ об'єднує доктрини, мета яких — покращення роботи державної служби та надання послуг. Вони базуються на низці теорій, таких як теорія суспільного вибору, теорія управління, класичне та неокласичне державне управління та теорія принципала-агента, та охоплюють питання встановлення цілей, управління ефективністю та підзвітність державної служби (Grueening, 2001).

НДУ використовує різноманітні інструменти або варіанти дизайну (також в академічній літературі позначені як "функції"). Усі вони мають побічні ефекти, але можуть бути корисними для досягнення змін у структурі стимулів та сприяння кращій роботі:

- Постановка задач
- Індивідуальні та організаційні KPI
- Компенсація за виконану роботу
- Прив'язка фінансування до результатів роботи

Функція вирішення проблем або подання суспільству сигналів не згадувалася у ранніх працях про НДУ. Однак новітні матеріали з державного управління приділяють цим функціям багато уваги. Наприклад, Мойніган (2005) концептуалізує «інтерактивну діалогову модель вимірювання ефективності». Він стверджує, що на додаток до вимірювання та моніторингу, не менш важливим процесом є встановлення процедур для «розгляду та обговорення даних». Ключові припущення його моделі, полягають у тому, що інформація про результати сама по собі є неповною та суб'єктивною, а здатність даних про ефективність роботи надавати потенційні рішення залежить від того, як інформація про результати використовується в діалозі.

## Сервісний підхід

Сервісні підходи до державного управління зосереджуються на наданні публічних послуг (Мартінз, готується до виходу). В попередніх роботах вони були названі «деліверологією» (Барбер 2011, Лінквіст 2010). В цих підходах публічні послуги - це послуги у сфері освіти, науки, медицини, безпеки та інших галузях, які безпосередньо впливають на життя людей, та які тою чи іншою мірою регулює, моніторить, а, в деяких випадках, безпосередньо надає держава.

Сервісні підходи з'явилися після поширення «деліверології» з Великобританії в понад 40 країн з початку 2000-х (Скізм 2015). На практиці вони реалізуються через певні сервісні підрозділи (delivery units) або процеси, задача яких — зміщення фокусу на результати. СП — це інноваційні підходи, спрямовані на посилення ролі центру управління у наданні публічних послуг.

Хоча сервісні підходи різняться за обсягом і формою, вони мають деякі спільні риси. Зазвичай вони реалізуються «зверху вниз», але можуть сприяти прийняттю рішень «знизу вгору». Вони також включають в себе елемент орієнтації на визначення пріоритетності певної політики, реструктуризацію горизонтальних та вертикальних відносин всередині державної служби, кращий збір даних (у тому числі щодо заходів НДУ) та моніторинг надання послуг. Іноді сервісні підходи запроваджують прийняття рішень, орієнтованих на процес, і намагаються оптимізувати процес надання послуг, визначити найбільш проблемні етапи та діагностувати проблеми з метою локалізації проблеми та пошуку рішення.

По суті, сервісні підходи роблять процес надання публічних послуг набагато гнучкішим через його реструктуризацію з метою вирішення найважливіших задач для уряду. Барбер та інші (2011) озвучили шість основних функцій деліверології:

- визначення проблем, які треба вирішити та їх контексту;
- визначення чіткої системи відповідальності та індикаторів результативності;
- створення реалістичних цілей, бюджетів та планів;
- ефективне відстеження результативності;
- проведення дискусій щодо ефективності;
- забезпечення винагороди за позитивні результати та висновків у разі негативних.

Ми визначаємо сервісні підрозділи (delivery units) як такі, що поєднують ключові функції, щоб зосередити увагу на досягненні результатів у обмеженій кількості пріоритетних областей (Шостакет 2014). На практиці сервісні підрозділи можуть поєднувати лише деякі з цих функцій.

## Виклики НДУ та СП

Недосконалості чи збої в політичних системах безпосередньо позначаються на здатності НДУ та СП впливати на розробку політики та надання публічних послуг. Такі недосконалості та збої, як правило, призводять до зниження якості публічних послуг, сприяють поганому доступу до них, нерівності та маргіналізації деяких груп. Виявляється, що досягнення правильного балансу між централізацією, децентралізацією та досягненням культури підзвітності є ключовими моментами у процесі подолання недосконалостей політичних систем. Насамперед це призвело до виникнення сервісного підходу (як це обговорювалося Лінквістом, 2010).

Недосконалість політичних ринків, непослідовність політик, виклики колективних дій, а також моральні ризики становлять ключові виклики для реформ державної служби та інших реформ державного управління (Чамберс та інші, 2012). Ми зробимо їх короткий огляд.

Політичні недосконалості ринку закладені в політичну систему, що призводить до спотвореного формування політики. Вони включають інформаційну асиметрію, виклики прихильності тощо (Норт 1990 р., Кіфер 2008). Прикладів цих недосконалостей, що впливають на державне управління, є безліч. Наприклад, централізація прийняття рішень може призвести до політичного патронажу та конкуренції. У той же час, відсутність єдності уряду теж є проблемою (Ціроне 2003). Більше того, є дані, які дозволяють припустити, що надання державних послуг, які генерують потенційні «політичні прибутки», може бути перетворене на політичну підтримку. Отже, у випадку підходу “зверху вниз” надання послуг стає дуже конкурентним полем для політичних еліт.

**Політичні недосконалості особливо різкі у суспільстві з високим ступенем політичної, соціальної та етнічної роздробленості.** Сервісні підрозділи є моделлю прийняття рішень зверху вниз. Для роздроблених суспільств, де влада зосереджена в руках певних груп, це може посилити існуючі соціальні конфлікти. Навіть якщо більшість населення отримує кращий доступ до послуг або доступ до більш якісних послуг, це не означає, що ситуація покращується однаково для всіх соціальних чи етнічних груп (як обговорювалося Кіфером та Хемані, 2005). Нерівність у доступі до публічних послуг або їх якості суттєво посилює соціальний поділ. Це в рівній мірі може застосовуватися і до інших груп у суспільстві, наприклад, до тих, які створюються поділом на сільські/міські, рівні доходів та інші фактори.

**Непослідовність політики** може бути пов'язана з системними політичними збоями, включаючи скасування виборів, проблеми з верховенством права тощо. Вона також може бути пов'язана з нездатністю уряду визначити пріоритети і координувати свою діяльність стратегічно. Непослідовність політики часто обумовлюється численними стимулами та мотивацією певних дій держави. Наприклад, багато різних мотивацій та складна структура підзвітності для донорів, громадян чи певних груп громадян, торгових партнерів тощо. Непослідовність політики робить підходи до сервісні підходи особливо чутливими до вертикальних та горизонтальних збоїв.

**Проблеми колективних дій** також пов'язані з безліччю питань, глибоко закладених у розробці політики. Ризик виникнення таких проблем виникає, коли спроможність спільних дій з боку ключових зацікавлених сторін підірвана або проігнорована. Ці виклики пов'язані з очікуваною реакцією на певні зміни в політиці або підтримкою статусу-кво. Розуміння поведінки, впливу та зацікавленості гравців є ключовим для передбачення проблем колективних дій.

**Недосконала інформація** про результати діяльності установ та політиків — ще один фактор, що підриває ефективність НДУ та СП. Хоча ми можемо оцінити ефективність роботи установ, набагато важче зрозуміти, як працюють політики. У той же час політичні системи (і демократичні, і ні) спонукають реагувати на попит громадськості на таку інформацію. Це створює ситуацію, коли (а) політики займаються створенням іміджу своєї діяльності та (б) широка громадськість та інститути часто прагнуть схвалити рішення, які матимуть видимий результат. Щоб вирішити і те, і інше, політики використовуватимуть інноваційні політичні рішення, такі як КРІ, огляд ефективності чи створення сервісних підрозділів, щоб збільшити їх ефективність та залученість до вирішення проблем.

Нарешті, є багато наукової та політичної літератури, що оцінює кожен із варіантів проекту реформи державної служби. Наприклад, було відмічено, що KPI, цілі, аналіз ефективності та оплата за результат (всі в даний час прийняті в якійсь формі та формі в Україні) призвели до ефекту обігрування системи та поведінки в залучених держустановах. Гуд (2006) обговорює три типи обігрування системи та стратегій поведінки у відповідь на встановлення цілей:

- **Ефект храповика:** коли цільові показники на наступний рік фіксуються на рівні приросту минулорічних результатів. Це призводить до обмеження продуктивності;
- **Пороговий ефект:** коли однакові цільові показники застосовується до всіх одиниць. Це не стимулює до досконалості та може стимулювати найкращих виконавців знижувати якість або кількість результатів, щоб відповідати формальним вимогам.
- **Викривлення результатів** або маніпулювання звітними результатами: коли формальні результати відповідають очікуванням на папері, але не в змозі стимулювати кращі результати політики в реальності.

Худ (2006) пропонує розробити антидоти для ефектів обігрування системи, що може бути застосовано до багатьох сучасних конфліктів в Україні. Ці антидоти включають:

- Більш чітке визначення правил та даних,
- Уточнення цілей,
- Проведення аудитів,
- Використання «таємних покупців» для перевірки якості надання послуг.

Дивлячись на можливості для системних змін в результаті реформ державного управління, слід також враховувати довгострокові наслідки та стійкість моделей. Лінквіст(2006) обговорює деякі причини, через які сервісні підрозділи можна вважати суперечливими. Звичайні норми та ієрархії, які часто присутні в структурі міністерств, можуть бути у суперечності з новими підходами до державного управління, якщо немає цілісної системи для трансформації поведінки.

Отже, додана вартість цього дослідження полягає у визнанні того, що, хоча виклики у формуванні та впровадженні політики існують об'єктивно, НДУ та СП повинні застосовуватися критично і мають свої недоліки. Ми вказуємо це не для дискредитації обох підходів, а щоб запропонувати гнучкість у їх застосуванні. Це необхідно для забезпечення більш ефективного державного управління.

## Концептуалізація можливостей формування політики держслужбою до початку реформи

Метою дослідження є аналіз закономірностей успіху в реформі державної служби в Україні. Організація та управління державною службою перейшли нам у спадок від Радянського Союзу. Протягом періоду незалежності робилося багато спроб змінити інституційну культуру в межах державної служби. В рамках цих зусиль було розроблено низку нових нормативно-правових актів щодо роботи державної служби. Перша масштабна реформа відбулася в 1993 році, коли державна служба зазнала багатьох структурних змін. Тривалі реформи поступово сприяли покращенню якості державної служби в Україні.

Однак вони не змогли забезпечити глибоко вкорінені зміни, які б давали змогу державним службовцям надавати незалежні консультативні поради політикам. Вони також мали обмежений вплив на практику прийняття рішень. Розробка політики значною мірою виходила за межі діяльності державних службовців у міністерствах. Хоча їх роль була важливою для розробки та впровадження політики, вибір курсу дій здійснювали політики. Дані свідчать, що більшість державних службовців, зайнятих в українських міністерствах, почували себе незручно, піднімаючи питання, у яких не погоджувалися з начальством. Крім того, у процедурному порядку не було можливостей для державних службовців розробити та представити свою позицію щодо формування політики.

Як результат, розробка політики значною мірою була відповідальністю прем'єр-міністра та міністрів. На практиці це означало часту відсутність глибини у оцінках політик. Як показує дослідження, це не означає, що державні службовці в міністерствах не намагалися вплинути на результати політики (незважаючи на поширене неправильне сприйняття). Держслужбовці в закритій системі прийняття рішень часто використовують певні ходи, щоб озвучити свої міркування щодо політики. Ми знайшли два основні типи змін політик після того, як вони були комуніковані міністерствам:

### Тип 1. Бюрократична дискреція

У більшості випадків бюрократична дискреція дозволяє державним службовцям вносити невеликі корективи чи рішення. Вони, на думку відомств, які працюють над певною політикою, можуть краще вирішувати проблеми або забезпечуватимуть додатковий контроль ризиків на етапі впровадження. Ці міркування не обов'язково обговорювалися публічно і часто не могли досягти прогнозованого результату.

### Тип 2. Проблема принципала-агента

Оскільки про політику зазвичай повідомляли за допомогою підходу зверху вниз, проблема принципала-агента починала діяти на етапі розробки політики в міністерствах. Деталі розробки політики визначалися в міністерствах, особливо на етапі правового аналізу. Отже, політику часто переосмислювали, як цілеспрямовано, так і ні, через проблему принципала-агента, а саме розбіжність у розумінні та цілях політики між керівниками (або вищими посадовими особами, які публічно оголошують або вимагають розробки політики) та агентами (або бюрократами, що відповідають за розробку та впровадження політики).

Обидві ці проблеми неминуче виникають у кожній державній службі. Однак їх вплив посилюється в умовах (1) відсутності безпосередньої участі державної служби у розробці політики та (2) відсутності критичної дискусії щодо механізмів політики. У такій закритій

системі державні службовці впливали на політику менш прямими способами. Вони все ще несуть пряму відповідальність за розробку політики (включаючи розробку законів) та їх реалізацію. Очікувані кінцеві результати реформ в основному повідомлялися зверху вниз, і в цьому процесі політичне керівництво не вимагало критичних внесків від державних службовців. Отже, по суті, вони застосували своє творче розуміння, щоб упакувати свої ідеї в рамках загальних рекомендацій щодо реформування, які їм повідомляли.

На проблему відсутності аналізу політики та стратегічного планування була потрібна політична відповідь. Нею стало створення директоратів. У той же час, можливо, не вистачало певної комплексності. Багато директоратів все ще намагаються знайти спосіб продуктивного впливу на прийняття політичних рішень. Це призводить до ситуації, коли багато залежить від індивідуального керівництва, і немає способів змінити ситуацію за його відсутності.

Цікаво, що ми знайшли докази загальних способів блокування змін у державній службі. Ці поширені способи включають:

- Посилання на те, що норма не відповідає чинному законодавству;
- Посилання на той факт, що запропонована норма наразі не має бюджетних призначень ("неможливо включити до бюджетної програми");
- Посилання на той факт, що норма не відповідає формальним вимогам законодавчих розробок;
- Посилання на те, що ця норма зараз не підпадає під програму заходів, прийняту міністерством.

Ці способи регулярно використовують державні службовці в департаментах, особливо якщо існує виражена напруженість між директоратами та департаментами.

Ми бачимо, що проблеми бюрократичного розсуду та проблеми принципала-агента все ще існують. У той же час це не означає, що вони неминучі. Самого лише створення директоратів недостатньо для покращення розробки політики. Для цього потрібні системні зміни. Однією з таких змін є створення мереж співпраці в межах державної служби. Ці мережі повинні склеювати напрямки політики разом, поєднуючи різні етапи циклів політики, від аналізу, впровадження та моніторингу політики до оцінки.

Частково це досягається робочими групами (тобто групами державних службовців, які спеціалізуються на окремих питаннях у міністерствах та відомствах). У той же час самі робочі групи навряд чи вирішать деякі більш системні питання. Потрібні більш масштабні зусилля. Існує необхідність інституціоналізувати політичні консультації щодо державної служби. Наприклад, можна запровадити процес відхилення політики з боку державної служби. Це може допомогти компенсувати популістську політику та захистити цілісність інституцій незалежно від того, хто при владі.

У дослідженні використано багато наукової та політичної літератури. Зібрані дані можуть допомогти у формуванні думок щодо цих основних питань державного управління.



## Ключові елементи реформи

Починаючи з 2015 року, процес інституційних реформ посилюється з появою нового закону про державну службу. Однією з важливих складових реформи були поліпшення управління людськими ресурсами та управління, орієнтоване на результат. У 2017 році уряд розпочав пілотний проект реформи для впровадження нових міністерських підрозділів, директоратів, у формальну структуру урядових відомств. Директорати розглядалися як один із основних рушіїв довгоочікуваних реформ, поліпшення аналізу політики та стратегічного планування в міністерствах.

Уряд визначив цілі реформи державного управління як «підвищення ефективності уряду та спроможності міністерств» (Кабінет Міністрів України 2017: 7). На жаль, заявлені цілі та їх компоненти демонструють, що при розробці реформи не була врахована логіка оцінювання. Наприклад, ефективність уряду — це дуже широке поняття. Поки ведуться дискусії щодо факторів такої ефективності, немає можливості простежити ефективність як один із показників успіху реформи державного управління.

Загалом, існує три способи вирішити цю проблему. По-перше, великі організації часто покладаються на відчуття про свою ефективність та її динаміку. По-друге, ми могли б оцінити ефективність уряду за результатами його роботи. Результати роботи уряду можуть бути проаналізовані за низкою функцій — від бюджетної до управління ризиками та надання послуг. По-третє, ми можемо припустити, що ефективність підвищується, якщо уряд відчуває менше недосконалостей та збоїв (включаючи збої політичного ринку, непослідовність політики, виклики колективних дій, недостатність інформації, моральні ризики тощо).

Як бачимо, перший підхід є більш простим і ґрунтується на інформації з перших рук. Його ми і використали. Зважаючи на фокус нашого дослідження — створення директоратів — ми також приділили особливу увагу моніторингу виконання, який тісно пов'язаний з третім підходом до оцінки ефективності уряду. Останні два підходи (оцінка результатів діяльності та успіх у вирішенні загальних проблем та неефективності) можуть стати предметом подальших досліджень. Варто зазначити, що такі дослідження потребуватимуть більш тривалого часу — і більш тривалого періоду після запровадження змін у політиці.

Друга заявлена мета реформи державної служби — покращення спроможності міністерств. Міністерський потенціал визначався як поєднання чотирьох основних компонентів:

- вища якість урядових рішень;
- покращення професійної спроможності формувати політику в міністерствах;
- відсутність дублювання функцій між міністерствами;
- Більше горизонтальне співробітництво між міністерствами.

Перші два — більш висока якість рішень та спроможність розробки політики — важко простежити. Щоб приділити більше уваги цьому, потрібні нові дослідження, в той час як на даний момент у звіті зосереджено увагу на двох останніх компонентах — дублюванні функцій та горизонтальній співпраці між міністерствами.

Нарешті, звіт аналізує проблеми та можливості поточної реформи та має на меті розкрити механізм останніх змін у державній службі. Ми аналізуємо всі директорати,

створені в наступних міністерствах, щоб зрозуміти закономірності, які лежать в основі їх успіху:

- Міністерство аграрної політики
- Міністерство культури
- Міністерство освіти і науки
- Міністерство енергетики та вугільної промисловості
- Міністерство фінансів
- Міністерство охорони здоров'я
- Міністерство інфраструктури
- Міністерство юстиції
- Міністерство регіонального розвитку
- Міністерство соціальної політики
- Національне агентство України з питань державної служби
- Секретаріат Кабінету міністрів
- Державне агентство з питань електронного урядування

Ці міністерства та відомства є піонерами реформи державної служби, і їх досвідом часто захоплюються. Разом з оглядом успішності реформи ми розробили основу для розуміння реформи державної служби та визначили ключові фактори, що просувають реформу на поточному етапі.

Основні елементи (варіанти проектування) реформи включали впровадження систем управління ефективністю, зосередження уваги на наданні державних послуг (де це можливо) та вдосконалення міжвідомчої співпраці. Кожен з цих елементів аналізується далі стосовно наукової літератури та політичних дебатів.

Заявлені цілі реформи варіювалися від неймовірно амбітних, заявлених в офіційних документах, до порівняно скромних, обговорюваних за лаштунками. Набір загальнодоступних цілей можна узагальнити так:

- Оновлення держслужби
- Подолання корупції
- Створення незалежної державної служби
- Покращення спроможності формування політики
- Введення конкурентної зарплати

У той же час, мінімальний очікуваний результат повідомлявся як "залучення нових людей для того, щоб молоді яскраві люди розуміли роботу держави". Хоча це може здатися досить скромним сподіванням, воно все одно відповідає дослідження реформ державної служби на міжнародному рівні. З більшою прозорістю державного апарату, його невдачі та/або неефективність та обмеження також стають все більш зрозумілими для населення. Зважаючи на це, люди часто стають нетерпимими до таких викликів і очікують, що новий уряд, вирішить всі проблеми «раз і назавжди».

Особливо в умовах соціальної та політичної поляризації та високої чіткості реформ державної служби (як правило, це не спостерігається в інших країнах), цінність навчання кращих працівників є важливою для оновлення системи державного апарату. Він також має потенціал для формування кращого розуміння, якого часто не

вистачає за претензіями на корупцію. Неефективність державних установ, включаючи міністерства, часто пояснюється високим рівнем корупції. Це демотивує державних службовців та заважає їх продуктивності та прагненню сприяти позитивним змінам. Це також додатково дискредитує державу в очах громадян, руйнуючи самі основи підтримки політиків. Отже, наявність критичної маси високоосвічених та продуктивних людей, які можуть кинути виклик цим обставинам, принести нову енергію, а також зрозуміти, як працює держава, критично важлива для держав з нестабільним політичним кліматом.

## Результати дослідження

Формально реформа вдалася. До початку нашої роботи над цим звітом у січні 2019 року до реформи приєдналися 10 міністерств та 3 відомства. Загалом на сьогоднішній день в директорати було прийнято понад 500 осіб. Ми підтвердили покращення нормативно-правових актів, оновлену систему підбору персоналу, впровадження показників результативності та індивідуальних оглядів ефективності та багато інших основних елементів сучасної державної служби.

Наш аналіз показав наявність побічних ефектів від внесених змін. До основних побічних ефектів належать обігрування системи (включаючи протидію з боку державної служби) та протиставлення реформі та людям, які втілюють її в міністерствах. Про ще один типовий побічний ефект реформи державної служби — появу вотчинних та корумпованих мереж всередині нової системи — не повідомляли ані старі, ані нові державні службовці. Нарешті, хоч ми не помітили гендерної дискримінації, ми виявили деякі докази вікової дискримінації щодо людей старше 35-40 років.

Наші результати досліджень підпадають під дві широкі категорії: теоретичні та орієнтовані на політику. Теоретичні висновки стосуються попередньої дискусії щодо нового державного управління (НДУ) та сервісних підходів (СП). Дослідження знайшло докази ефективності цих моделей, а також визначило обмеження, з якими вони стикаються.

Наші висновки організовані так:

- Як реформа державної служби України стосується літератури про НДУ та СП?
- Як виглядає успіх?
- Чому деякі директорати досягають успіху?
- Що є запорукою успіху реформи?

Поєднання цих питань має на меті скласти більш комплексне бачення щодо того, які вклади, критичні роздуми та практичні рекомендації можуть бути корисними для просування реформи державної служби.

### Як реформа державної служби України пов'язана з літературою про НДУ та СП?

З теоретичної точки зору ми знайшли докази того, що заходи НДУ мали неоднозначний вплив на директорати. Ми також виявили, що деякі розчарування від реформ у державній службі виникають не через невдачі дизайну, політичне середовище, низьку спроможність держави нав'язати реформи (або інші гіпотези, які часто виражаються в популярних ЗМІ та в експертній спільноті). Скоріше, вони тісно пов'язані з типовими розладами, які виникають у результаті виконання цілей, показників ефективності та інших заходів НДУ. Це не слід сприймати як заяву про будь-який вид надмірності таких заходів, а скоріше як відправну точку для глибшого розуміння процесу їх впровадження та побічних ефектів, які вони створюють.

Таке розуміння в принципі повинно спричинити гнучкіше сприйняття застосованих заходів. На практиці це означає, що хоча заходи НДУ важливі, особливо для зміни або підвищення культури державної служби, вони менш корисні як елементи системних змін. В принципі, заходи НДУ повинні змінюватися залежно від характеру проблеми,

що існує в рамках підрозділу, і має бути розумний ступінь неформальної гнучкості у застосуванні та контролі над НДУ. По суті, якщо заходи НДУ застосовуються більш жорстким способом, є більш стандартизованими та формалізованими, вони часто створюють перешкоди державним службовцям. Вони також створюють ігрові ефекти та знецінюють внутрішню цінність роботи державних службовців.

Другий теоретичний висновок, до якого ми дійшли, стосується підходу до надання державних послуг. Ми визначили два міністерства, де директори дотримувались логіки сервісних підходів. Вони отримали набагато кращі результати за низкою показників, у тому числі в самооцінці прогресу реформи та діяльності їх директоратів. Їх також цитували державні службовці інших міністерств як найефективніших виконавців реформ. Цікаво, що вони, як правило, мали досить гнучкий підхід до використання інструментів НДУ, включаючи KPI. Загалом, хоча це не демонструє необхідності загального впровадження сервісних підходів (оскільки це не відповідало б багатьом функціям державної служби), є вагомий аргумент щодо переваги концентрації на вирішенні проблем та орієнтації на результат.

### Як виглядає «успіх»?

Введення директоратів у міністерську ієрархію розглядається як успіх, хоча і в різній мірі. Головним чином тому, що це була цілеспрямована спроба покращити якість прийняття рішень. Це завдання вимагає довгострокової відданості та безперервності політики. Це означає, що навіть за короткий проміжок часу роботи директоратів дослідження виявляють позитивні докази щодо їхнього вкладу в підвищення ефективності процедур та роботи міністерств. Чи буде реформа остаточним відбитком в історії української державної служби, ще не з'ясовано. Це можна буде оцінити на основі здатності впроваджувати корисні зміни, які виживатимуть поза виборчим циклом, і переживатимуть зміну влади.

Ми визначили наступні сфери, де реформа державних служб мала позитивний вплив на тих, з ким ми брали інтерв'ю в рамках нашого дослідження:

1. Менше значення надається ієрархічній структурі державної служби як в аналізі політики, так і в комунікації між державними службовцями різних рангів. Це зумовлює поступове (хоча і обмежене) спрошення спілкування між відомствами та міністерствами.
2. Приплив амбітних людей, які прагнуть досягти позитивної трансформації уряду та державної служби, що сприяє зміні інституційної культури в міністерствах.
3. Використання цілей, показників ефективності та вимірювання для досягнення прозорого прогресу змушує державних службовців враховувати вплив своєї роботи.
4. Завдяки більшій зарплаті та колективу мотивованих колег, державні службовці в директоратах повідомляють про сильне почуття особистої відповідальності та підзвітності — будь то політики, проекти, програми чи послуги. Інші державні службовці також очікують, що нові державні службовці відповідають цим цінностям. Це також пов'язане з появою премій, які сприяють підвищенню зарплат у директоратах. У директоратах премії призначаються за важливість роботи, що мотивує на результат.
5. Поліпшення практики підбору персоналу в міністерствах, особливо в директоратах, запровадило відкриту конкуренцію за посади в рамках державної служби. Це відіграло певну роль у виборі найкращих кандидатів, але також побічно свідчило про те, що державна служба здатна набирати найкращих.
6. Навчання та адаптація до нових способів роботи посилюються з появою директоратів. Це створило поштовх для державних службовців до розвитку

необхідних навичок, але мало й інші непрямі наслідки. Сюди входить створення неформальних міжвідомчих мереж між директоратами, а також зміцнення спільної ідентичності новачків на державній службі.

7. Більшість опитаних із новостворених директоратів погоджуються, що відчують менше адміністративне навантаження в порівнянні з департаментами, це означає, що вони відчують менший тягар, а простіші завдання, такі як відповіді на запити інформації, швидше за все буде виконувати дешевша робоча сила. Однак, деякі директорати не мають достатньо загальнодоступної інформації про свою сферу обов'язків. Державні службовці з таких підрозділів часто повідомляють про виникнення більшої кількості запитів на інформацію (що, в свою чергу, призводить до їхнього незадоволення своїми обов'язками).

Однією з можливих причин загальної меншої адміністративної інтенсивності завдань у директоратах є той факт, що їх функції ще не зрозумілі широкій аудиторії. Це може пояснити феномен нижчого адміністративного навантаження, особливо стосовно запитів депутатів та громадян. Однак ця ситуація, ймовірно, зміниться, коли громадськість дізнається більше про роботу директоратів. Якщо інформація про обов'язки та результати діяльності директоратів лише частково доступна в інтернеті, це, ймовірно, призведе до додаткових запитів інформації від депутатів та громадян. Головне, щоб уряд не наймав високооплачуваних фахівців для виконання завдань, які, як правило, відповідають нижчим рівнем оплати праці в межах державної служби.

Забезпечення того, щоб функції директоратів та департаментів не дублювалися. Зараз деякі проекти та програми здійснюються обома типами міністерських підрозділів. Це створює нездорову конкуренцію, особливо там, де завдання та професіоналізм державних службовців однакові, а винагорода дуже різна. Деякі проекти неминуче потрапляють у юрисдикцію багатьох державних органів через їх вартість, складність, політичну чутливість та пріоритетність. Але реформа повинна бути спрямована на розробку чітких меж відповідальності за конкретні сфери таких проектів та розробку процесу визначення таких меж.

### Чому деякі директорати досягають успіху?

Дивлячись на випадки, коли зі сторони директорати сприймаються як успішні і такі, що покращують загальну ефективність держслужби, можна виділити кілька меседжів. Перший з них полягає в тому, що групова культура та спільна мотивація мають першочергове значення. Там, де є чітке розуміння загальної логіки та цілей реформ, а також оцінка особистої ролі в плануванні реформ, ми бачимо більш високий рівень лояльності. На практиці це призводить до того, що група високомотивованих державних службовців грає роль воротарів. Системи, орієнтовані на ефективність, виглядають менш ефективними у досягненні своєї кінцевої мети, ніж невидимі стимули, викладені в неформальних групах.

Поряд із сильною груповою культурою та наявністю спільної ідентичності, як правило, виникає гнучкість у застосуванні деяких найважливіших нововведень у галузі регулювання держслужби. Гнучкість інтерпретації системи KPI (ключових показників ефективності) також сприяє кращій ефективності. Система KPI (а саме встановлення, управління та перегляд індивідуальних та інституційних показників ефективності) застосовувалася у відділах та дирекціях для поліпшення оцінки, орієнтованої на результативність. Ефекти KPI відрізняються в різних дирекціях та підрозділах. KPI відігравали роль стимулу для більшості державних службовців - вони почали думати про свої щоденні обов'язки з погляду їхнього індивідуального впливу на процеси та рішення. Однак ми виявили, що найбільш успішні дирекції мали тенденцію

використовувати КПІ досить вільно на індивідуальному рівні. Вони також мають тенденцію неофіційно переглядати та вносити зміни до інституційних та окремих КРІ. Це означає, що фактичні показники роботи державних службовців безпосередньо не визначалися КПІ. Взаємна довіра між підлеглими та їх керівниками часто відіграла ключову роль у стимулюванні кращої роботи.

По-третє, системи PbR/P4P (Оплата за результатами/Оплата за ефективність) були запроваджені на папері, але не де-факто. Це вбачається в поступовому збільшенні складової заробітної плати від загальної винагороди. У процесі індивідуального огляду ефективності було досягнуто значних удосконалень.

Заробітна плата в директоратах (де-факто) фіксована. Це добре працювало для дирекцій, про що свідчить здатність директоратів залучати високопрофільних працівників, той факт, що працівники повідомляють про кращу мотивацію тощо. Більше того, інтерв'ю свідчить про те, що державні службовці департаментів також визнають, що дирекції працюють інтенсивніше, через (фактично) фіксовану зарплату.

Крім того, існує чіткий зв'язок між високим ступенем власності на певні функції та успіхом підприємства. Це означає, що такі директорати, як правило, мають менше спільних функцій з іншими підрозділами в межах міністерства — або уряду. Там, де директорати були створені для нового напрямку роботи, вони, як правило, набагато ефективніші. Це не означає, що директорати в таких випадках функціонують ізольовано від решти міністерства. Як правило, вони потребують великої допомоги та сприяння від своїх колег у міністерстві. Однак, якщо вони мають повне відчуття відповідальності за певний напрямок роботи, зростає і їх мотивація, і здатність керувати змінами.

Інноваційні проекти або нові підходи до надання послуг, як правило, дають кращі та довгострокові результати. Наше дослідження щодо типів та функцій директоратів виявило, що директорати, відповідальні за нові сфери роботи, мають тенденцію отримувати вищі результати. По суті, це підтверджує, що там, де директоратам було дано зелене світло і де існував вакуум уявлень про те, як робити «треба» чи «можна» до створення директоратів, вони мали більше свободи.

Державні службовці часто пояснюють, що їх мотивує ідея "просуватися вперед" або "змінити статус-кво". У таких випадках ми спостерігаємо, що рівень сприйнятої індивідуальної відповідальності підвищується, і ми помічаємо більш жорстке управління (в тому числі підбір персоналу, краща пріоритетність завдань у міністерствах, краща координація) та краща ефективність. Це не означає, що проектами, які стоять перед нами, слід керувати в рамках директоратів у майбутньому, а представити керівникам рішень зауваження, що директорати можуть стати хорошою платформою для початку нових масштабних інноваційних реформ. "Нові" державні службовці керуються своїм потягом до змін. Це може відкрити нові можливості для переосмислення подальшої програми реформ.

Нарешті, є деякі докази, які дозволяють припустити, що там, де функції директоратів та департаментів чітко визначені та не збігаються, існує вища відповідальність за кінцевий результат, що часто сприяє кращій роботі та спрощує сприйняття індивідуальної відповідальності за певні завдання.

### У чому полягають виклики?

Підтримка високого рівня мотивації є однією з ключових проблем. Є багато невизначеності щодо майбутньої реформи, яка підриває довіру державних службовців

до їхньої місії та майбутнього в рамках державної служби. По-друге, новоприбулі, як видається, дуже чутливі до того, що їх ідеї відкидаються. Можливо, через брак досвіду в державних установах новачки вбачають, що кожен випадок відхилення їх рекомендацій — це поразка та ознака неефективності системи. Попит на швидкі зміни очевидний не лише в суспільстві, але і всередині урядових підрозділів. Це може мати досить токсичні наслідки. Потрібні заходи, спрямовані на поліпшення комунікації щодо майбутнього реформи, та заходи, спрямовані на створення більш розумних очікувань серед "нових" державних службовців.

Там, де система KPI застосовувалася суворо, це призвело до певних проблем для управління продуктивністю. Як обговорювалося раніше, KPI отримали досить суперечливу репутацію серед науковців з питань державної політики. У контексті державної служби України це часто приводило до дуже формалістичного підходу до завдань — державний службовець вважає, що роботу виконано, після досягнення певних формальних показників.

Відслідковувати фактичний результат роботи державного службовця часто важко — якщо це не можливо — особливо у сфері вироблення політики, не в останню чергу через переплетені обов'язки на державній службі. KPI можуть допомогти захистити менш ефективних, але, можливо, більш лояльних державних службовців, призначивши їм ті KPI, які легше досягти. Їх можна використовувати і з протилежною метою — орієнтуючись на деяких більш ініціативних державних службовців. Це може мати жорсткі наслідки в ситуації, коли зарплата державних службовців пов'язана з їхньою здатністю виконувати домовлені KPI.

Система винагород, що ґрунтуються на результатах діяльності, вже виявила відносну неможливість досягти кращих результатів роботи на державній службі. В принципі, система P4P/PbR застосовувалася в українській державній службі ще з радянських часів. Практика використання системи розрізняється між міністерствами та підрозділами. Загальний дохід (основна зарплата та винагорода), отриманий у відомствах, не є фіксованим і не є однаковим для міністерств (навіть для тих самих рівнів). Порівняння компонентів премій заробітної плати свідчить про те, що між департаментами та директоратами може бути значний розрив між зарплатами. Мінімальна зарплата для державних службовців становить близько 100-300 фунтів стерлінгів залежно від класу, причому нагороди за інтенсивність призначаються вище, ніж на розсуд керівника лінії.

Раніше формальні вимоги використовувались для визначення розміру преміального компонента загальної зарплати для відомств. Сюди входила система (раніше застосовувалася у Британії та Німеччині), де значна частина «нагороди» залежить від років, які відбували на державній службі. Таким чином, система дискримінувала новачків як побічний ефект від оплати продуктивності. Система винагород також передбачає розбіжності між міністерствами та відомствами. В інтерв'ю, проведених в рамках цього дослідження, деякі опитувані повідомили, що окремі установи можуть застосовувати надмірно високі нагороди (як повідомляється, до 600 разів більше за основну зарплату за певні місяці), через слабкий нагляд з боку (інших) регуляторів. Це узгоджується з попередніми дослідженнями доходів державних службовців у міністерствах з директоратами та без них. Управління фінансово-економічного аналізу у Верховній Раді (2019) виявило, що премійна складова щомісячного доходу деяких груп державних службовців перевищує 100%, а інколи коливається на рівні 200-300% від їх номінальної зарплати.



	Розмір винагороди*	
	Департаменти	Директорати
Основна зарплата	1,65 – 4,12 мінімальних зарплат в Україні; врегульовано на рівні UAH 3,170-7,910	2,3 – 4,12 мінімальних зарплат в Україні; врегульовано на рівні UAH 4,420-7,915
Винагорода за певні категорії роботи <sup>5</sup>	Не використовується <sup>6</sup>	400-700% основної Зарплати врегульовано на рівні UAH 30,000-40,000
Винагорода за інтенсивність праці	Залежить від керівника підрозділу 7	Не використовується
Винагорода залежно від класу	Set at the level of UAH 200-1000	Set at the level of UAH 200-1000
Винагорода за роки служби	3% від основної зарплати але не більше 50% основної зарплати Близько UAH 90-3,955	3% від основної зарплати але не більше 50% основної зарплати Близько UAH 130-3,958
Інші винагороди	Не визначено	Не визначено
<b>Мінімально разом:</b>	<b>До UAH 12,865</b>	<b>UAH 34,750 – 52,873</b>

\* На основі мінімальної зарплати на 01 липня 2019

Нещодавній регламент Кабінету Міністрів<sup>8</sup> мав на меті вирішити питання про коефіцієнт заробітної плати шляхом введення максимальних коефіцієнтів у державних установах (набув чинності 01.01.2019). Зараз компонент років служби все ще застосовується, але не може перевищувати 50% зарплати.

У 2016 році було введено винагороди за інтенсивність праці та винагороди за певні категорії праці для стимулювання кращої роботи державних службовців. Система гнучких винагород у відомствах дозволяє міністерствам імітувати ринкові ціни на робочу силу. У той же час винагорода за інтенсивність праці (для відомств) може коливатися і залежить від коштів, наявних у бюджеті міністерства. Для деяких міністерств це означає, що різниця між оплатою "старих" та "нових" державних службовців є незначною або негативною. Це міністерства, яким найважче було набрати здібних осіб до новостворених директоратів.

<sup>5</sup> В українській мові це виражається як «винагорода за важливість роботи». Вона не спирається на існуючі "категорії" або "класи" в системі державної служби. Швидше за все, її було поставлено з інструментальною метою відокремити директорати (які мають на меті розробляти політику та стратегічне планування) від решти департаментів (які мають на меті впровадження). На практиці багато відділів займаються розробкою політики, але не мають доступу до цього виду винагород. (Постанова Кабінету Міністрів від 11.11.2016 № 905).

<sup>6</sup> За винятком вищих посадових осіб та державних службовців, які працюють над "пріоритетами стратегічної політики" в міністерствах.

<sup>7</sup> Нагороди призначаються Міністром після консультації з головами департаментів. Обсяг фактичної винагороди багато в чому залежить від наявного інституційного фінансування та коливається.

<sup>8</sup> Постанова Кабінету Міністрів від 02.02.2019 № 102: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/102-2019-p>

**Джерело:** авторська компіляція (на основі офіційних даних та опитувань).

По-друге, також існує нецільове використання заходів оплати за виконання в директоратах. Хоча формально ситуація в директоратах є подібною (отримують основну зарплату та нагороду), фактично всі директорати отримують однакову зарплату.

У випадку з директоратами таке вирівнювання оплати праці у міністерствах часто призводить до завищення ціни та якості робочої сили. В науковій та політичній літературі тривають дискусії щодо відповідного рівня оплати за державну службу. Хоча деякі вважають за доцільне виплачувати зарплати, що перевищують середню (Світовий банк 1993 р.), інші виступають за позицію, щоб оплата праці державних службовців не повинна перевищувати дохідність тих, ким вони керують (Гуд і Джексон 1991).

Інтерв'ю показали, що, особливо з низькооплачуваних професій, деякі "нові" державні службовці скаржилися на те, що їхня зарплата не коригується на інфляцію та не збільшується з 2016 року. Різниця в оплаті праці між ними та "старими" державними службовцями не сприймалася як достатні, оскільки вони порівнювали себе з найвищими бізнес- професіоналами. Ця позиція демонструє нерозуміння державних фінансів і ролі державних службовців у суспільстві. На практиці не всі професії на ринку мають однакову ціну. Ми розуміємо, що це робиться для створення підвищення їх ефективності та самосприйняття своєї місії. У той же час це може бути руйнівним у довгостроковій перспективі. Реалізувати це також може бути важко в масштабі — як для державного бюджету, так і для побудови довгострокових відносин у системі. Потрібні подальші дослідження для визначення більш детальних рекомендацій.

Одна зі сторін цієї дискусії в теорії державного управління прив'язана до емпіричного зауваження, що винагороди, засновані на результатах діяльності, мають тенденцію до знецінення внутрішньої мотивації до дії. Особливо під час масштабної реформи державної служби, якраз і спрямованої на відродження мотивації діяти заради суспільного блага у інтересах громадян. У поєднанні з KPI, системи PbR часто знижують мотивацію надання послуг серед державних службовців, а також в інших сферах. Ми знайшли докази розвитку у державних службовців поглядів, які значною мірою підтримують цю теорію. Це посилюється тим, що державна служба часто вимагає залучення людей з різних підрозділів, і чим більше конкуренція, тим менш кооперативні люди мають тенденцію до тих, хто знаходиться поза їх неформальними мережами.

Інша лінія аргументів стосовно обмежень систем PbR пов'язана з ігровими ефектами, створеними в результаті. KPI не тільки служать способом поліпшення підзвітності та управління ефективністю, вони також стають джерелом грошової цінності вашої роботи. Це означає, що конкуренція за підтримку «добрих відносин» з вашим лінійним менеджером дедалі більше посилюється. Тим більше, коли керівник служби бачить, що його завдання полягає в тому, щоб диференціювати рівень зусиль, вкладених державними службовцями, та забезпечити, щоб схема винагороди відповідала цій меті.

Ми не можемо ігнорувати той факт, що в будь-якій великій організації ми маємо справу з людьми. Державні службовці, ймовірно, можуть бути демотивовані ознакою будь-якої несправедливості в тій мірі, в якій здійснення PbR може протистояти меті. PbR чинить додатковий психологічний тиск на людей і зосереджує їх на досягненні кращих неформальних відносин з лінійним керівником, а не на підтримці їх

незалежності та творчості. Як результат, ми часто спостерігаємо підвищений рівень стресу та незручне робоче середовище.

Цікаво, що наше дослідження не визначило гендерну дискримінацію як потенційну проблему для загального успіху реформ. Хоча жінки складають 48% від економічно активного населення в Україні, вони займають 50% усіх посад у директоратах. Жінки займають 40% керівних посад (директор, керівник експертної групи). Жінки також однаково представлені на посадах керівників директоратів. Однак ми помітили деякі докази ейджизму: люди віком від 35 років і старше становлять 64% економічно активного населення України, однак вони недостатньо представлені у директоратах.

Наші результати досліджень узгоджуються з іншими останніми дослідженнями реформ державної служби. Дослідженнями Офісу реформ Кабінету Міністрів України (2019 р.<sup>9</sup>) встановлено, що понад 50% державних службовців у межах директоратів це люди віком 35 років і молодші. Ще більш шокуючим є той факт, що менше 25% тих, хто працює в директоратах, старші за 40 років (ця група становить 50% економічно активного населення).

Ми розуміємо, що існують об'єктивні фактори, що сприяють стереотипу, коли старші державні службовці розглядаються як більш орієнтовані на лояльність за рахунок професіоналізму. Хоча молоді люди часто більш динамічні і менше цінують авторитет (що корисно на даному етапі), ми також хотіли б підкреслити, що деякі дирекції більш схильні наймати людей без попереднього досвіду у всіх старших людей - як на державній службі, так і поза нею. Це створює атмосферу дискримінації, часто посилює конфлікт між "старими" та "новими" підрозділами та підкреслює непотрібну економічну несправедливість між працівниками департаментів та директоратів. Такі зміни також ставлять під сумнів існуючі угоди про державну службу в системі державної служби (Гуд та Лодж 2006). Альтернативу можна побачити, наприклад, у створенні швидкої підготовки випускників, які бажають приєднатися до державної служби. Хороший приклад робочої схеми набору для здібних випускників можна знайти у Великобританії<sup>10</sup>. Це не означає, що реформа створила прецедент, який неможливо змінити, але це треба врахувати на майбутнє.

По-четверте, є причини, які дозволяють припустити, що директорати не є однаково успішними. Хоча в деяких випадках ми бачили багато позитивних зауважень щодо ролі керівників міністерств у загальній діяльності директоратів, - це випадки, коли державні службовці повідомляють про незацікавленість, відсутність ініціативи та безпосередньої участі у прийнятті рішень з боку міністрів, особливо в тих сферах, де функції директоратів переплітаються з функціями відомств.

Ми визнаємо, що фаворитизм був незначним, з чим можна привітати реформаторів. Однак є можливості для покращення, зокрема, з боку управління та з точки зору набору керівників директоратів. Частково це стосується складного вибору між новим керівником директорату без попереднього досвіду державної служби та тим, хто переходить з департаменту в директорат.

У нашому дослідженні останні, як видається, сприймаються як один із механізмів посилення конфлікту між "старими" та "новими" державними службовцями. Зазвичай це призводило до менш спільного ставлення до директорату під таким керівництвом. Були випадки, коли така негативна оцінка ролі керівників директоратів

виникала не лише через недоброзичливі почуття колег, а й через відсутність поштовху до змін.

В принципі, культура державної служби, яка поєднувалася зі старим головою директорату, здавалося, не сприймає новачків, особливо коли вони не бачили очікуваного хвилювання та підтримки з боку свого керівника. У зв'язку з цим, нашою найкращою порадою було б розглянути можливість залучення більше «старих» державних службовців до директоратів, однак переконавшись, що посади керівників директоратів розподіляються на найбільш здібних та динамічних людей. Можливо, буде процес анонімного оцінювання колегами з директоратів, що може допомогти у прийнятті правильних рішень. Таку оцінку можна розглядати щорічно під час цього етапу реформи. Це призведе до зменшення неминучого тиску на голову директорату, а також зменшить ігрові ефекти в системі PbR.

Нарешті, спираючись на необхідність вдосконалення управління директоратами, ми помітили, що як директорати, так і відомства всіх міністерств отримують суперечливу інформацію та вказівки щодо перспектив майбутньої реформи в рамках державної служби. Більшість державних службовців мають деяку впевненість у тому, як рухатимуться справи. На цьому етапі неоднозначність не настільки отруйна, але могла б бути небезпечною у довгостроковій перспективі.

Нарешті, спираючись на необхідність вдосконалення управління директоратами, ми помітили, що як директорати, так і відомства всіх міністерств отримують суперечливу інформацію та вказівки щодо перспектив майбутньої реформи в рамках державної служби. Більшість державних службовців мають деяку впевненість у тому, як рухатимуться справи. На цьому етапі неоднозначність не настільки отруйна, але могла б бути небезпечною у довгостроковій перспективі. Крім усього іншого, це може стимулювати незацікавленість та апатію до державної служби як у когорті новачків, так і більш досвідчених фахівців. Ми розуміємо, що така ситуація спричинена об'єктивними факторами формування українського політичного ландшафту. У той же час, неможливо не попередити, що найкращими та найяскравішими державними службовцями сьогодні є особи, які керуються бажанням розбудувати кар'єру, і існує обмеження їх зацікавленості в посаді, коли немає чітких перспектив їх подальшого прогресування.

Ми подумали, що керівникам, які приймають рішення, може бути корисним розглянути питання про впровадження реформи державної служби. Питання реформи державної служби обговорювалося майже в усіх країнах світу. Це надає нам можливість створити (сподіваємось) список основних питань, на які слід звернути увагу на різних етапах впровадження реформи державної служби. Ось деякі з них, що, на наш погляд, можуть бути особливо корисними для інституційної реформи.

---

<sup>9</sup> Результати дослідження:

<https://rdo.in.ua/article/spravzhni-slugy-narodu-portret-novogo-derzhavnogo-sluzhbovcya>

<sup>10</sup> Civil Service Fast Stream, 2019. Available at: <https://www.faststream.gov.uk>

## Чому реформи державної служби загалом досягають успіху?

Під час запуску проекту необхідна політична підтримка. Якщо програма реформ буде сформована та представлена з найкращими намірами та зважаючи на вимогу громадськості до антикорупційних реформ в цілому, реформа державної служби може збільшити довіру суспільства до влади.

Зокрема, між виборчими циклами існує сильне почуття неоднозначності та невизначеності долі реформ. На цьому етапі важливо виявляти постійну підтримку реформ державної служби, а також заохочувати критичну взаємодію з державними службовцями для створення оптимальних рішень. Небезпека полягає в тому, щоб зробити консультації настільки широкими, що експертиза не обов'язково присутня. Натомість ми радимо на користь незалежного оцінювання чи, можливо, незалежної інституціоналізованої команди, яка могла б працювати з державними службовцями конфіденційно та без покарань. Важливо підтримувати контакт з дослідниками, які можуть (і повинні) бути в змозі забезпечити неупереджене управління реформою.

По-друге, повинен бути чіткий шлях до вдосконалення роботи державної служби та можливих змін у ході інституційних реформ - як результат залучення експертів. Наявність обох цих компонентів повинна бути достатньою не лише для підтримки змістовних змін, але для поступової розбудови більш сильної та ефективної державної служби. На практиці це передбачає необхідність продумати процеси, щоб гарантувати, що той, хто оцінюватиме уряд в майбутньому, здатний не тільки давати поради, але й сприяти позитивним змінам.

## Рекомендації щодо політики

Основна рекомендація щодо політики полягає в тому, що реформа державної служби повинна продовжуватися. Хоча для вдосконалення системи державної служби слід попрацювати над майбутніми кроками, вони повинні ґрунтуватися на існуючих досягненнях. Відповідно до цього, ми визначили зміни, які слід підтримувати, ті, які слід вдосконалити, і ті, які потребують деякого подальшого розгляду. Ми дуже сподіваємось, що це допоможе політикам.

### Що слід зберегти

У деяких сферах зміни були дуже позитивними. Створення нових підрозділів працює добре, і є підстави припускати, що це хороший курс дій. Прийняття на борт нових здібних людей, більшість з яких майже не має досвіду роботи в міністерствах, також сприяє створенню критичної сили, що підштовхує до змін у міністерствах. Нарешті, ми знайшли безліч звітів про "нових" державних службовців, які повідомляють про більш легкі моделі спілкування з начальством в директоратах. Багато хто повідомив, що їх начальство відкрито для пропозицій. Підвищена неформальність прийняття рішень може розглядатися як ще один плюс, хоча вищий менеджмент добре розуміє питання та має можливість здійснювати нагляд. На сьогодні найкраще працюють такі сфери:

- Управління персоналом (процедура прийняття на роботу, тренінги для державних службовців, спілкування між "новими" державними службовцями в дирекціях).
- Загальний поштовх до створення державної служби, яка забезпечує вклад у політику.
- Робота над покращенням іміджу державного службовця в суспільстві.

Ми вважаємо, що уряд повинен продовжувати підтримувати реформу в цих напрямках, консультиуючись з експертами в цій галузі.

### Що треба покращити

- **Використати на повну досвід професіоналів, що прийшли на державну службу**

У цьому розділі виникло кілька питань. Найзагальніша пропозиція, яку ми хочемо зробити для досягнення кінцевої мети — вдосконалення політики та стратегічного потенціалу державної служби — схоже, що обраний шлях потребує певних коректив.

А саме, реалізація політики виграла б від тісніших зв'язків з формулюванням політики. Наразі державні службовці сприймають різницю між директоратами та департаментами як різницю у функціях: директорати займаються розробкою політики або стратегії, тоді як департаменти приймають на себе фактичну реалізацію. Ця відмінність сприймається як один із успіхів реформи. На практиці розподіл між розробкою та реалізацією політики не завжди працює.

Існує безліч ситуацій, коли це створює певну ступінь незацікавленості у проведенні політики в рамках директоратів. Їх функція сприймається як перспективна. Як стратегічний, так і політичний підрозділ пропонують документи, але іноді мають менший інтерес (часто визначається визначеними функціями та KPI) до просування

справи. Іншими словами, розподіл між розробкою та реалізацією політики призводить до посилення незацікавленості або неможливості впливати на результати політики. Це демотивує найбільш здібних та амбітних «нових» державних службовців, а також створює обґрунтовані сумніви щодо їхньої здатності «сприяти змінам» з боку «старих» державних службовців.

Треба зробити крок назад, оцінити позитивні наслідки, отримані пілотною реформою, та переробити дизайн реформи державної служби. Зосередженість на результатах політики минулого раніше працювала в деяких найуспішніших директоратах. Приклади включають запровадження кращих послуг, вдосконалення практики закупівель, запуск нових систем надання послуг тощо. Отже, використання нових державних службовців для започаткування нових ініціатив та стимулювання змін (у тому числі на етапі впровадження) може допомогти зміцнити позитивні зміни в міністерствах.

#### ▪ Подумати про гнучкі варіанти дизайну

Ми виступаємо за впровадження більш орієнтованого на виконання підходу (де це можливо), при якому нові підрозділи концентруються на результатах політики та керують реформами, які є пріоритетними для міністра. Очевидно, що це потребує певного розуміння ключових пріоритетних напрямків, а також ґрунтується на пропозиціях політичних аналітиків та стратегічних планувальників у директоратах. У той же час повинен бути гнучкий варіант, згідно з яким пропозиції щодо політики переглядаються, визначаються пріоритети та призначаються межі відповідальності серед професіоналів з нових підрозділів. В іншому випадку реформа в часі стимулюватиме незліченну кількість політичних пропозицій, які не відповідають цілі реформи.

Ми також виступаємо за перегляд функцій та обов'язків департаментів. Під час цього перегляду необхідно враховувати процес прийняття рішень. Існує нагальна потреба у забезпеченні того, щоб функції нових підрозділів не визначали ті, хто планує або вже приєднався до цих нових підрозділів. Це зменшує значення реформи.

Іншим важливим питанням є уникнення дублювання функцій. Деякі департаменти та директорати поділяють і напрямки політики, а деякі виконують однакові функції. Обидва випадки мають негативні наслідки. Якщо напрямки політики спільні, найважливішим аспектом є встановлення чіткої відповідальності за виконання функцій або досягнення результату. Якщо функції спільні, їх потрібно перепакувати і необхідно внести поправки до законодавчої бази<sup>11</sup>. Незважаючи на те, що перегляд функцій департаментів та директоратів є важким завданням, це може робити незалежний консультант або внутрішня комісія за допомогою державних службовців.

На даний момент спільні функції призводять до зворотної конкуренції між "старими" та «новими» державними службовцями (конкуренції за те, щоб щось не робити). Дублювання також призводить до ігрових ефектів, завдяки яким люди виконують лише ті функції, які добре виглядають під час оцінки їх продуктивності.

Створення більш горизонтальних зв'язків між департаментами та директоратами та впорядкування процесу прийняття рішень щодо політичних питань можливі відповідно до поточного проекту. У цьому процесі дирекції та департаменти повинні мати можливість визначити найбільш проблемні сфери та запропонувати альтернативні домовленості за допомогою експертних консультантів. Рішення можна легко реалізувати без капітальної ревізії діючої системи. Наприклад, представлення робочих груп з чітко визначеною відповідальністю за певну політику може допомогти визначити та усунути проблемні місця в процесі прийняття рішень.

Як повідомляється, багато стратегічних відомств намагаються встановити свою ідентичність та зрозуміти своє призначення, створюючи програми та інші посередницькі документи, що широко описують їх бачення майбутнього у певній політичній галузі.

За дуже малим винятком, у більшості міністерств стратегічні директорати розглядаються лише як відповідальні за генерування стратегій. У відповідь на це вони генерують нові політичні документи - стратегії та концепції публічної політики в окремих сферах. Їх діяльність закінчується на етапі розробки остаточного документа та подання його для подальшого затвердження. Фактично це призводить до того, що стратегічні дирекції були формально вибиті з процесу «рушійних змін». Деякі з цих директоратів є дуже ініціативними, але найбільшими визначальними факторами їхньої ролі у зміні політики є індивідуальні амбіції керівників та їх здатність створювати коаліції. Наразі це працює у багатьох директоратах, але це може призвести до тривалих затримок у міністерствах, якщо так буде і надалі. На системному рівні стратегічні директорати погано інтегровані в політичний цикл і мають менше навантаження та менший зв'язок з іншими підрозділами в міністерствах.

- **Змініть структуру зарплат, щоб усунути можливості для нецільового використання**

Схема заробітної плати вимагає переконфігурації на основі більш поглибленого дослідження, в даний час міністерства застосовують розподіл між основною частиною заробітної плати та винагородою, формально дотримуючись механізму оплати праці. Це працює як для відділів, так і для директоратів. Ми знайшли докази того, що ця система має деякі хороші компоненти як у відділах, так і в директоратах, але не позбавлена проблем (про що йдеться на с. 24-28). В міністерствах існують великі розбіжності в оплаті праці внаслідок поточної розбіжної практики присвоєння нагород у департаментах. У директоратах виникають інші питання, включаючи повну фіксацію зарплат, коли винагорода вважається нормою. Таким чином, неприсудження «винагороди» сприймається як порушення трудового договору. Заробітна плата державним службовцям в директоратах також однакова незалежно від спеціальності, що суперечить логіці ринку.

Внаслідок неефективності виникає велика кількість питань, і подальше дослідження повинно запропонувати більш детальні вказівки щодо змін в системі оплати праці.

- **Поліпшити управління підрозділами**

Є випадки недостатнього залучення керівників директоратів та департаментів до роботи їх підрозділів. Деякі люди в управлінні є менш талановитими та менш мотивованими на зміни у порівнянні зі своїми підлеглими.

Щоб цього уникнути, потрібно покращити набір керівників підрозділів, можливо, зробивши його більш публічним у межах державної служби. Керівники відділів повинні відчувати певний тиск. Це включає тиск з боку начальства, політичне керівництво, а також прийняття деяких заходів індивідуальної відповідальності за відсутність досягнень (включаючи грошові кошти).

---

<sup>11</sup> Це означало б зміну положень про окремі міністерства та їх підрозділи.



Нарешті, проводити більш спеціалізовані та якісніші тренінги з менеджменту - керівництво підрозділів (як департаментів, так і директоратів) не завжди усвідомлює найкращі способи розробки організаційних та індивідуальних показників та цілей діяльності, планів кар'єри та оплати праці. Деякі елементи дизайну, застосовані як частина реформи, потребують подальшого уточнення, і їх ефективність залежить від розуміння різних варіантів моделі. Це означає плату за ефективність, встановлення цілей, показники KPI та огляд ефективності, які можна застосовувати різними способами.

- **Сформулюйте чітке бачення майбутньої схеми оплати праці**

Перегляньте схему оплати праці відомств та директоратів на наступному етапі реформи. Невідповідність зарплат "старим"

та "новим" державним службовцям не завжди відповідає різниці в навантаженості, відповідальності або якості кандидатів.

Це ж стосується експертів та спеціалістів у директоратах, які часто виконують подібні завдання із подібними функціями.

Зарплати можуть стати дуже проблемним питанням для реформи інститутів державного сектору. Оплата за результативність, незважаючи на те, що вона передчасно відзначається як інноваційне рішення, яке чинить прямий тиск на чиновників на виконання, часто має руйнівний вплив на реформи. Державна служба вимагає співпраці та довіри — властивостей, які легко руйнуються за наявності жорсткого грошового стимулу. Так само на сучасному етапі різниця у зарплаті між "старими" та "новими" державними службовцями не завжди сприяє співпраці. Ворожнеча призводить до розмноження проблемних місць у процесі прийняття рішень. Найголовніше те, що коли систему оплати праці на державній службі сформовано, її необхідно озвучити в міністерствах для управління очікуваннями. Наразі ми спостерігали розбіжності в очікуванні: хоча деякі державні службовці очікують, що всі зарплати будуть підніматись до рівня директоратів, деякі очікують, що всі вони знизяться після того, як уряд зіткнеться з необхідністю скорочення коштів. Все це сприяє нездоровій конкуренції і створює схильне до конфліктів середовище.

- **Набрати найкращих, але не обов'язково наймолодших**

Перегляньте схему підбору персоналу, щоб переконатися, що вона не налаштована на випускників та людей, які не мають відповідного досвіду. Найголовніше - це не повинно знижувати цінність професійної державної служби, в якій працюють люди з відповідним досвідом роботи. Докази свідчать про те, що в даний час підбір персоналу надає перевагу останнім випускникам та навіть аспірантам. Це відповідає загальним сподіванням, що молоді люди повинні керувати установами. На практиці це означає, що держслужба часто дає випускникам зарплати та посади, вищі за доступні для кандидатів того ж рівня на відкритому ринку.

Хоча в принципі прагнення прийняти на роботу молодих людей є непоганим (як і зміна уявлень про державних службовців, якій це сприяє), високооплачувані посади повинні залучати на ринку професіоналів. Наше дослідження показало, що це не завжди так. Більше того, люди, які старше 35 років та/або мають досвід роботи, швидше за все, будуть позначені як "старі". Це узагальнення є дуже шкідливим, оскільки заважає державній службі користуватися високооплачуваними досвідченими професіоналами, залучаючи в основному випускників, яким доводиться набувати робочих навичок та базових знань про внутрішню роботу державної служби повністю з нуля.

Відповідний досвід повинен бути суворою вимогою. Це не обов'язково має бути досвідом у державному секторі, але кандидати повинні чітко продемонструвати, наскільки попередній досвід роботи підготував їх до виконання потрібних функцій. В іншому випадку практика підбору персоналу знецінює відповідну історію зайнятості: в рамках державної служби виявляється, що не мати досвіду в питаннях, які слід регулювати, краще, ніж мати.

Зважаючи на те, що також існує поштовх для залучення людей від бізнесу на державну службу, потрібно враховувати ймовірність прийняття регуляторних норм. Ситуація регуляторного захоплення може виникнути, коли ті, хто працював у певній галузі (скажімо, енергетики), приєднуються до державної служби та виконують функції регулюючих органів цієї ж галузі. У такому випадку їх рішення можуть бути мотивовані діловими інтересами (прямо чи опосередковано). В більшості країн регуляторне захоплення існує в певній формі через необхідність досвіду, який зазвичай накопичується в галузі. Для вирішення цього питання зазвичай поєднуються критичний підхід під час процесу прийняття на роботу (на розсуд комітету або менеджера з підбору персоналу) та рамки, що встановлюють відповідальність керівника за дії не в інтересах громадськості.

Треба згадати ейджизм: рекрутери, державні службовці та широке суспільство повинні визнати, що попит на молоде покоління є симптоматичним для української політики та управління в останні 20 років. Набір на основі заслуг означає, що прийняття на роботу забезпечує чітку оцінку всіх кандидатів. Переважна присутність дуже молодих фахівців у нових підрозділах часто обмежує їхню здатність працювати в рамках системи та уповільнює реформи. Директорати та новобранці на державній службі в загальних підрозділах повинні мати поєднання знань та досвіду. Державна служба не повинна перетворюватися на освітню програму для молоді. Також варто зазначити, що до реформи система державної служби мала дещо подібну "соціальну функцію". Державна служба була місцем "тихого виходу на пенсію" з мінімальним робочим навантаженням. Хоча не ясно, чи державна служба все ще виконує ці соціальні функції, вона не повинна брати на себе додаткову функцію догляду за випускниками.

## Що необхідно розробити

- **Розробити план подальшої реформи державної служби**

Зосередьтеся на розбудові навколо реформи: щоб зняти напругу між "старими" та "новими" державними службовцями та забезпечити, щоб реформа змінила всі підрозділи - старі та нові.

Проконсультуйтеся з найкращими фахівцями у цій галузі - наука про державне управління пройшла довгий шлях з моменту впровадження НДУ у 1970-х роках, і існує багато знань, які можуть скоротити процес експериментів до мінімуму.

Озвучуйте свої плани в рамках державної служби. Передбачуваність кар'єрних шляхів та розумні очікування щодо професійного розвитку державних службовців є ключовими для успіху. Якщо ці умови не будуть дотримані, найздібніші люди відмовляться від реформи. Натомість комунікація планів реформ демонструє цінність державних службовців для політичного керівництва та породжує довіру.

Пам'ятайте, що речі можуть не працювати, як було заплановано, тому розробляйте гнучку схему «варіантів дизайну» і дозволяйте приймати деякі рішення з огляду на поточну ситуацію.

## ▪ Збір та використання даних про ефективність

Дані про державну службу є ключовим інструментом підвищення ефективності, створення більшої прозорості та підзвітності. Коли дані стають доступними для державних службовців, політиків та громадян - це може справді керувати та мотивувати зміни. Ми б хотіли спонукати уряд докладати більше зусиль для збору даних та звітування про державну службу та її роботу, щоб простежити та відслідковувати успіхи та невдачі, а також для отримання доказів щодо роботи інституцій.

Запис менших показників ефективності часто має більш високу здатність генерувати зміни в установах. Аналіз занадто великої кількості показників може призвести до неповної звітності та нестачі пропозицій. Натомість, краще зосередитись на кількох пріоритетах, які встановлюються урядом, міністерством чи підрозділом.

Пам'ятайте, що показники також можуть бути змінені. Показники повинні змінюватися, як тільки вони перестають допомагати і стають зайвими. Дані повинні періодично доходити процес перегляду (хоча і не дуже часто).

Якщо збір даних децентралізований, це може бути кориснішим для управління підрозділами. Однак він також може бути предметом ігор. Як відповідь, можна запровадити легкі перевірки (спираючись на раніше обговорювану літературу щодо варіантів проектування НДУ). Наприклад, може бути можливість запровадити вибрані випадкові перевірки міністерських підрозділів. Можна оцінити, чи підрозділи збирають змістовні дані та чи діють вони на їх основі. Результат, якого вони досягають, також можна переглянути і оцінити.

## ▪ Обговоріть вироблення політики з державними службовцями

Однією з головних цілей реформ було оголошено покращення спроможності міністерств щодо формування політики. Незважаючи на те, що в цій галузі впроваджуються багато заходів, немає чіткості щодо процедури та практики подання інформаційних матеріалів. Питання щодо цього включають: (1) як формується та надається політичному керівництву думка державної служби? (2) як підлеглі висловлюють свої занепокоєння або офіційно представляють свої пропозиції щодо політики знизу вгору? Деякі реформи були запроваджені на формальному рівні - головним чином, з точки зору обговорень політики між міністрами та віце-міністрами в рамках Кабінету Міністрів. У той же час внески державної служби часто залежать від політичного керівництва.

У минулих урядах деякі міністри вітали обговорення та вклад у політичні вказівки державних службовців, а інші працювали в основному за моделлю, коли політика розроблялася «на вимогу». Обидві моделі життєздатні, але є необхідність інституціоналізувати владу державної служби (наприклад, запровадити її представництво в Кабінеті міністрів та забезпечити, щоб державна служба мала справжній голос), а також забезпечити незалежність державної служби при формуванні неупереджених політичних порад в інтересах довгострокового соціального та економічного розвитку.

## ▪ Поліпшити обробку інформації та прийняти електронне урядування

"Старі" та "нові" державні службовці неодноразово згадували про адміністративну інтенсивність як фактор, що сприяє їх недостатній взаємодії з більш передовими

питаннями політики. Є декілька можливих рішень, які можна пропагувати в цьому випадку:

- наймати адміністративного помічника, який відповідає на запити в директоратах (за звичайною адміністративною ставкою);
- закріплювати компетенції щодо розробки політики та зосередження уваги директоратів, приймаючи такі завдання, як відповіді на запити громадян та депутатів від своїх рук; або проаналізувати найчастіші типи запитів, які були отримані за певний період, та надати достатню кількість інформації в інтернеті.

Перші два варіанти не в змозі вирішити це питання: отримані запити є специфічними для роботи певного директорату, відповідь має пройти через відповідний директорат, і її неможливо вирішити без його експертів.

У зв'язку з характером запитів, запропонований варіант — збільшити кількість даних, доступних в інтернеті, та навчити громадян та помічників депутатів отримувати доступ до інформації з відкритих джерел. Якщо це зробити в рамках кампанії, це може мати додаткові політичні вигоди через сприйняту відкритість та інноваційність системи.

Робота триває, але прогрес різниться у міністерствах і навіть підрозділах одного міністерства. Багато державних службовців досі скаржаться на те, що їхня робота менш орієнтована на політику та безглуздіша, оскільки їм доводиться відповідати на декілька інформаційних запитів. Дослідження свідчить, що це походить від міністерств та підрозділів, які не надають достатньої інформації про сферу їхньої компетенції онлайн. Удосконалення внутрішньої практики та електронного врядування для забезпечення того, щоб основна інформація була загальнодоступною через сайт, дозволила б скоротити найважливіші завдання, які зараз виконують державні службовці. Ми очікуємо, що це допоможе державній службі досягти вищих стандартів роботи. Адміністративне навантаження на департаменти можна зменшити, гарантуючи, що центральні органи координують інформаційні запити та обмінюються інформацією.

## Висновки

Звіт сприяє змістовній дискусії щодо ефективності поточної реформи. Зараз суспільство переживає чергову хвилю політичної поляризації. Є підстави вважати, що політизація українського суспільства ґрунтується на сприйнятті неефективності державного сектора та державної служби як однієї з його ключових складових. За таких умов успіх часто важко відзначити. Спадщина успішних реформ дещо неминуче стає вважатися недостатньою, особливо якщо враховувати все більш оптимістичні плани кожної з нових реформаторських ініціатив.

У сукупності теоретичні та пов'язані з політикою висновки сприяють розвитку спеціалізованої та добре аргументованої дискусії щодо прогресу реформи державної служби. Ми хотіли підкреслити, що багато в чому реформа сприяла досягненню своєї кінцевої мети — вдосконаленню спроможності щодо формування політики в міністерствах. Не тільки директорати виступали основними суб'єктами реформи, у багатьох випадках ми бачимо сильний вплив на департаменти.

Наші висновки надають можливість керувати новими реформаторськими ініціативами, а також уважно розглядати продовження нинішньої реформи. Тут слід повторити два основні висновки.

По-перше, успіх реформи зараз залежить від нового уряду, і це вимагає від нового політичного керівництва сильних сигналів щодо напрямку реформи. Значні втручання можуть мати велику цінність, тоді як запровадження будь-яких рішень однозначно буде суперечити поточним досягненням реформаторських груп у міністерствах. Лідерство є ключовим питанням не лише на рівні політичної еліти, а й у межах державної служби. Для керівництва змінами в державній службі, як у межах директоратів, так і департаментів, потрібні досвідчені фахівці.

По-друге, ми виступаємо за зміни в частині варіантів дизайну реформи, і директорати пішли у різні напрямки у своїй практиці впровадження НДУ та СП. Важливо, щоб зміни дизайну вирішили проблеми, що вже виникли. Процес змін повинен сприйматись як єдиний внесок у стимулювання кращої роботи державної служби.

Якщо розробники політики потребують більш детальної інформації про реформу, ми додали кілька корисних цитат із наших анонімних інтерв'ю наприкінці дослідження. Ми раді надати більше інформації на запит.

## Додаток 1. Витяги з інтерв'ю

### Щодо розподілу функцій та обов'язків

"Департаменти займаються легалізацією політики, наш [директоратів - АБ] напрям - це формулювати політику [не формулювати, а надавати форму - АБ]. [...] Сьогодні департаменти здійснюють впровадження, наприклад, у нашому випадку проводять перевірки та ревізії. Наша мета полягає у формуванні політики шляхом визначення проблемних місць та їх усунення».

«Сфера відповідальності нашого [директорату] фактично є законом, який вже є доопрацьованим, це головний закон, який регулює цю сферу [...] Ми співпрацюємо з іншими у виконавчій владі для стимулювання створення нових нормативно- правових актів та концептуальних рамок».

«Я б не сказав, що існує значна різниця (між департаментами та директоратами) у відношенні завдань. Ми працюємо над одним і тим же питанням, і обидва підрозділи дуже орієнтовані на результат».

«Аналіз [у директоратах] досить хороший, але без глибоких заглиблень у розрахунки. Я не сподіваюся, що це покращиться, оскільки немає попиту на якісний аналіз. Я не думаю, що метою реформи фактично є мета проведення політики, заснованої на доказах, я вважаю, що це скоріше спрямоване на підтримку старих союзів».

«Наша аналітична робота в рамках директорату часто проводиться, так би мовити, за допомогою аутсорсингу, шляхом переробки аналітичних документів міжнародних організацій, громадських організацій та аналітичних центрів. Потім ці документи відправляються в директорати для їх аналізу. Ми робимо уривок з аналізу, якесть просте пояснення політичних рекомендацій».

«У нашому міністерстві робота департаментів та директоратів дуже схожа. У нас є дуже сильні відділи, сильні структурні підрозділи. Наша робота [директорату] відрізняється за завданнями, які ставляться перед нами. Ми формуємо, і вони реалізують, це дві дуже різні сфери ».

«Директорати керуються своїми внутрішніми правилами та KPI. Вони дуже неохоче беруть на себе більше «практичних функцій», які не оцінюються KPI. Тож, якщо я приїжджаю [з іншого директорату] і пропоную щось зробити - вони, як правило, не зацікавлені в цьому. Їх розуміння полягає в тому, що відомства можуть брати на себе будь-які завдання, а по суті, вони повинні мати перспективу - завжди думати про майбутнє».

«Директорати не здійснюватимуть щоденну діяльність, яка має вирішальне значення для зміни політики. Директорати дуже обережні щодо вибору функцій, якими вони хочуть займатися».

### Щодо завищених очікувань про прийняття рішень та управління

«Дуже часто головна перешкода - це бюрократизація, отримання дозволів займає занадто багато часу. Простий приклад: я отримав схвалення від міністерства, комітет переглянув проект, який я підготував; проект повинен пройти затвердження процесу з ще одним міністерством. Затвердження тривало 22 дні».

«Я подав пропозицію, і вона не була схвалена. Мені стало так страшно, що я весь цей час витрачав на підготовку документа, що майже покинув роботу в директораті. Я все ще думаю про це».

### Щодо невідповідності зарплат і поведінки

«Ми працюємо з усіма [і підрозділами теж]. Але робота розподіляється порівну між експертами та спеціалістами. Це теж викликає напругу».

«Я думаю, що суттєвої різниці немає. Можливо, я помиляюся, але це безумовно залежить від керівництва [відділу]. Існує різниця у моделях поведінки, але ми не помітили, що організація роботи інша».

«Бюрократи та державні службовці, які працювали там же 20 років, відкрито нехтують реформою. Вони досить вороже ставляться до нових директоратів і в багатьох випадках можуть ставити палки в колеса».

«У нас [директорату] немає нормального робочого дня. У департаментах люди приходять о 9 ранку і виходять о 18 вечора.

Ми маємо більш гнучкий підхід до часу. Ми приходимо о 9 ранку, але рідко їдемо о 18 вечора. Це інший підхід, і тому я припускаю, що робота відрізняється».

### Про брендінг, публічність та результати політики

«Наш директорат повністю інтегровано в міністерство. Наша спеціалізація [видалено] знаходиться в очах громадськості.

Усі роблять з нього ім'я».

### Про процес прийняття рішень

«У нашому директораті процес прийняття рішень є більш демократичним та відкритим. [...] Раніше я працював у Департаменті над одними і тими ж питаннями, а зараз я в директораті і задоволений цим».

«Ми можемо впливати на прийняття рішень з усіх пов'язаних питань, оскільки ми записали, що необхідно отримати офіційне схвалення від будь-яких нових поправок чи законів, які слід прийняти. Отже, зараз ми можемо впливати на все».

### Щодо досягнень директоратів

"Я пишаюся навіть не тим, що написав цей документ, а тим, що я ставлю це питання на порядку денному".

«Якщо чесно, наше головне досягнення за три місяці існування - це те, що ми сформували хорошу команду. [...] Ми все ще шукаємо своє місце в міністерстві».

"Наше головне досягнення до цього часу, ймовірно, деякі заходи, що запобігають прийняттю деяких рішень щодо державних витрат".

«Важко сказати, чи є одні з речей, які я вважаю своїми досягненнями. Наш керівник [директорату] зробив свій внесок у закон про [видалено], і зараз він використовує свій досвід для надання допомоги іншим директоратам. Отже, ви можете сказати, що ці закони не є нашим прямим продуктом, але він [голова підрозділу] сидить з ними і розробляє норми. Важко сказати, хто більше сприяє, але всі ми докладемо зусиль для досягнення позитивних змін».

## Додаток 2. Опитувальник для держслужбовців

1. Як проходить Ваш типовий день?
2. Що Вам найбільше подобається у Вашій роботі?
3. Чим Ви найбільше пишаєтеся з того, що вдалося зробити?
4. Чи були випадки, коли Вам вдалося вплинути на прийняття рішення, вибір політики або хід імплементації?  
Розкажіть про яскраві приклади.
5. Що Вам не подобається чи заважає в роботі?
6. Як проходить розподілення функцій між Департаментами і Директоратами всередині міністерства? Як Ви розцінюєте такий розподіл функцій? Як він сприймається із середини?
7. Які у Вас стосунки з колегами в Директоратах (конкуренція, кооперація)? Чи часто Ви співпрацюєте (або чи є у Вас спільні функції), як проходить така співпраця?
8. Як впливає аспект з/п на ці стосунки?
9. Як Ви бачите (чи що Вам говорять) про майбутні зміни на державній службі? Чого Ви очікуєте? (наприклад, зрівняння зарплат до рівня Директоратів, розформування Директоратів, усереднення зарплати)
10. Який процес прийняття рішень для політик, розроблених у Вашому Департаменті/Директораті?
11. Чи помітили Ви якісь нові практики розробки, прийняття рішень у Вашій роботі? Чи асоціюєте Ви це із появою Директоратів, чи можна сказати, що із людьми, що прийшли до Директоратів прийшли нова культура і нові практики?
12. Чи є різниця між Директоратами та Департаментами у якісних індикаторах роботи?
13. Як Ви оцінюєте реформу держслужби і зокрема впровадження Директоратів?
14. Чи покращується якість аналітики, якість рішень та політичних документів, на Вашу думку? Із чим це пов'язано (якщо це питання не було повністю розкрито)
15. В чому запорука успіху (чи причини провалу) реформи державної служби?









