



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

Експертна дискусія

«Як правильно скорочувати державний апарат?»

23 червня 2022 року Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна провів дискусію на тему **«Як правильно скорочувати державний апарат?»**. У ній взяли участь старший економіст CASE Україна Володимир Дубровський та експерт з правових питань CASE Україна Андрій Саварець; модерував захід виконавчий директор CASE Україна Дмитро Боярчук.

Публікуємо ключові тези дискусії, а також стислий переказ доповідей спікерів.

Основні тези

- Чисельність державних службовців в Україні не змінювалася впродовж багатьох років. Найбільше їх було 2013 року – 335 000 осіб, зараз Національне агентство фіксує 237 000 посадових осіб.
- Новий Закон України «Про державну службу» містить виключний перелік категорій службовців, що не враховує службових осіб органів місцевого самоврядування, поліцейських, працівників служби безпеки України, працівників державної прикордонної служби, прокурорів, суддів.
- Офіційну статистику держслужбовців штучно занижено, не враховуючи всіх зайнятих за напрямками, що отримують фінансування за рахунок державного бюджету, платників податків.
- Додатково створено нові державні служби (НАБУ, НАЗК, ДБР), збільшено кількість правоохоронних органів.
- Спроби скорочення держапарату почалися з 2004 року, проте суттєвих результатів не досягнуто. Давид Арахамія заявив про план скорочення фінансування державних органів, що можливо призведе до скорочення чисельності посадовців.
- Перешкоди чиновників стоять на заваді скороченню держапарату. Щоб правильно скоротити чисельність, треба визначити ефективність роботи в окремо взятому центральному органі виконавчої влади.
- На утримання державного апарату витрачають близько 100 млрд грн на рік, що становить 2% ВВП, або приблизно 5% усіх бюджетних витрат. Якщо зараз скоротити витрати на державу вдвічі, це означатиме збереження на 50 млрд грн, або 1% ВВП.
- Ефективне скорочення держапарату має відбуватися зі зменшенням функцій влади, обмеженням сфер, на які витрачають багато ресурсу.
- Державі складно саму себе скоротити, однак це можна зробити під час змін політичних циклів, перезапуску влади, в умовах війни, за допомогою залучення міжнародних ініціатив з цього питання в рамках євроінтеграції – це можливість перебудувати процеси із залученням політичної волі та лідерів, які візьмуть на себе відповідальність.
- Основною метою скорочення державного апарату має бути не заощадження бюджету, а розбудова ефективної державної служби.

Переказ дискусії (відео повної дискусії [за посиланням](#))



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

- Яка статистика державних службовців в Україні, яка зараз ситуація?

Андрій Саварець

Сьогодні якраз День державного службовця, давайте розберемося зі статистикою і взагалі кого можна вважати держслужбовцем. Кожного політичного циклу політичний лідер оголошує про потребу скорочення на 20–30–50% держапарату, але чисельність державних службовців у нас не змінюється. Найбільше було 2013 року – 335 000 осіб, зараз Національне агентство надає статистику 237 000 осіб.

Суттєво цифра не змінилася, але зменшення спостерігається. По-перше, через те, що держава зменшилася за рахунок російської агресії, по-друге, після впровадження Закону України «Про державну службу» нової редакції було виведено з-під дії цього Закону цілу низку категорій службовців. Виникли дуже цікаві речі. Наприклад, працівники прокуратури є державними службовцями, а прокурори – це прокурори, для них є окремий Закон «Про прокуратуру». Виходить 237 000 державних службовців, не враховуючи службових осіб органів місцевого самоврядування, 134 000 поліцейських, 30 000 працівників служби безпеки України, 60 000 працівників державної прикордонної служби (чисельність яких збільшено зрозуміло з яких причин), 15 000 працівників прокуратури, а також судді, які так само не підпадають під дію Закону «Про державну службу». Проте всі ці категорії громадян заповнюють електронні декларації, на них поширюються вимоги Закону «Про запобігання корупції».

- Скільки таких категорій, яких не називають державними службовцями, але як такими по суті залишаються?

Андрій Саварець

Якраз це такі органи, в яких особа ніби на державній службі, на неї поширюються всі обмеження, зокрема щодо запобігання корупції, однак вона не є державним службовцем. Окрім того, є «люди в погонах», органи зі спеціальним статусом, в яких є власні законодавчі акти, які регулюють їхню діяльність, наприклад, Національна поліція.

Кілька органів, таких як служба зайнятості та інші, виведено з-під дії закону. Мені самому логіка не зрозуміла, оскільки вони по суті виконують функції держави і навіть самі себе вважають державними службовцями. Це вплинуло на загальну чисельність державних службовців. Уряд може звітувати про зменшення їхньої кількості, однак якщо взяти всіх бюджетників за напрямками – державні підприємства, вчителі, лікарі, вийде цифра більш як 5.5 млн бюджетників. Це люди, які отримують зарплату за рахунок державного бюджету, платників податків.

- Хоча державних службовців виведено з їхнього статусу, відбулося роздержавлення, однак такі маневри не призвели до зменшення державного апарату.

Андрій Саварець

Так, плюс за цей час було створено кілька нових державних органів, вони не дуже чисельні, але сюди можна зарахувати НАБУ, НАЗК, ДБР. Зайнятих у цих структурах по декілька тисяч посадових осіб, але вони є і так само отримують гроші з державного бюджету для виконання своїх функцій і все-таки впливають на загальну чисельність.



На додаток збільшується кількість правоохоронних органів, мається на увазі штатна чисельність. Зараз Служба безпеки України лобіює збільшення, наразі законом встановлено граничну чисельність 30 000 осіб, прикордонної служби – 60 000 осіб. Тобто десь зменшується, десь збільшується, загалом чисельність не надто змінилася, хоча населення України зменшується, хтось каже про 42 млн осіб, а хтось про 37 млн осіб.

- Скільки було спроб зменшити державний апарат?

Андрій Саварець

Ще з 2005 року був такий потужний меседж, президент Віктор Ющенко його не озвучував, але прем'єр-міністр заявляв про зменшення держапарату. Якщо взяти адміністрацію президента або секретаріат чи офіс, там постійно відбувається то збільшення, то зменшення. Віктор Ющенко говорив про скорочення чисельності до 400 осіб, потім відбулося збільшення до 610 осіб, за Віктора Януковича близько 700, потім знову зменшували. Починаючи з 2014 року, коли прем'єр-міністром був Арсеній Яценюк, спочатку було заявлено про 20% скорочення держапарату, потім про 50%.

Недавно керівник депутатської фракції Давид Арахамія заявив, що буде скорочення фінансування державних органів. Він не сказав чисельність, а фінансування, напевно, на його думку, це має призвести до того, що коли буде зовсім маленька зарплата, державні службовці почнуть самі звільнятися.

- Було багато спроб зменшити державний апарат, але нічого не відбувається, чому так, як зробити аналіз помилок?

Андрій Саварець

По-перше, скорочення держапарату – це дуже популярне передвиборче гасло, до того ж, що державні службовці теж виборці. Якщо навіть взяти 237 тисяч державних службовців, це щонайменше півмільйона сімей. Коли заявлять, що штат скоро буде безробітний, бо його скоротять, я думаю, що ця категорія виборців не голосуватиме за цього політика. Все ж питання популярне, воно заходить.

Державна служба трохи відірвалася від реальності. Дуже багато підзаконних нормативних актів, не всі органи переходять на більш сервісноорієнтовані роботи, тому в уяві виборця держапарат – не велике, але зло.

Однак перш як скорочувати, треба розібратися, в чому шкода від чиновників. Я розділив би на три частини: **перше – перешкоди**, які чиновники завдають до доступу адміністративних послуг і ринків; **друге – корупційні схеми**, в яких задіяні державні службовці та волею чи неволею охороняють ці схеми; **третє – неефективність**, тоді постає питання ефективності.

Щоб правильно скоротити чисельність, наприклад, в окремо взятому центральному органі виконавчої влади, треба визначити, що є ефективною роботою. Керівник має: привести в команду професіоналів, які мають розібратися у функціоналі, в тому, як процеси мають бути налаштовані, як їх налаштовано де-факто і потім приймати управлінські рішення (можливо, потрібні кадрові перестановки, а можливо, від якогось функціонала треба відмовитися тому, що просто немає ресурсів на виконання); або просто перебудувати бізнес-процеси, всередині державних органів створювати навіть проектні команди та формувати вже не за усталеним



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

принципом за напрямами департаментів, а зробити якісь міжсекторальні команди, які будуть досягати певного результату.

На сьогодні формування держорганів підв'язано під процес, тобто управління чи забезпечення боротьби з чимсь, з якимсь процесом. А якщо казати про результат, то напевно треба починати з іншого принципу формування. Можливе створення інтерсекторальних команд, заточених під конкретний індикатор успіху, який буде моніторити міністр або керівник цього органу.

Може бути й інший підхід, просто сокирою -30% чисельності держапарату і в принципі байдуже, як це зробити – хочете вакансії ріжете, хочете наживо. Однак тоді знову керівники дійдуть до розуміння того, що відрізати наживо означає когось звільнити: неефективного працівника, або не лояльного, але професіонала, або рандомним якимсь способом. Тоді має хтось понести політичну відповідальність за це.

- Чи працювали ви на державній службі?

Андрій Саварець

Так, я працював на державній службі, 11 з половиною років загальний стаж, тому розумію, про що кажу. Досвід державної служби за всіх негативів безцінний, але подивитися ззовні також важливо, щоб зрозуміти, що було не так і як зробити правильно.

- Що може допомогти з оптимізацією державної служби, наскільки можна зекономити в сенсі бюджету?

Володимир Дубровський

Є доволі поширена ілюзія: коли люди бачать наш державний апарат, будівлі, кількість службовців, то дуже легко сказати – давайте скоротимо державний апарат і будемо жити, як у Сінгапурі, з найнижчими податками у світі.

Якщо подивитися на розподіл видатків державного бюджету, це є на нашому сайті Ціна держави, то на утримання державного апарату йде близько 100 млрд грн на рік, як 2021 року. Для звичайних громадян це велика сума, але загалом вона становить тільки 2% ВВП, або близько 5% усіх бюджетних витрат. Якщо команда реформаторів зараз скоротить витрати на державу вдвічі, це означатиме скорочення на 50 млрд грн, або 1% ВВП.

У нас перерозподіл через державні публічні фонди 2020 року становив 46% ВВП. Скорочення до 2021 року мало б бути десь до 41%, тобто на 5%, а зараз пропонують скорочення тільки на 1%, це небагато.

Якщо говорити про вплив на економічне зростання, то це може додати нам приблизно 0.1% економічного зростання на рік. Не надто багато, але приємно. З іншого боку, наприклад, реформа корпоративного податку – податок на виведений капітал замість податку на прибуток, дала змогу суттєво поліпшити податковий клімат, позбавити підприємців великої частини пропорційного тиску, багатьох перевірок. Усе це скорочення надходжень у межах цих 50 млрд грн.

Наприклад, скоротити державний апарат відповідно до програми уряду, можна було б легко провести реформу, тим більше, що потім надходження відновлюються. Можна на третину



збільшити фінансування Збройних Сил, так, яке було до війни, коли витрачали 3% ВВП, їх можна було б довести до 4%, майже як у нашого ворога. Однак сьогодні це не актуально, бо зараз зовсім інші пропорції.

Я б сказав, якщо справді можна скоротити витрати на державний апарат удвічі, не зменшуючи якості його роботи, а можливо навіть збільшуючи ефективність, то це дуже шляхетне завдання, і це треба робити безумовно.

- Державний апарат сам себе скоротити не може, хто повинен це робити?

Андрій Саварець

Це надзавдання, виходить парадокс – держава має скоротити сама себе. Однак це можна зробити якраз під час змін політичних циклів, наступні вибори президента і Верховної Ради майже збігаються за часом. Перезапуск влади або навіть зараз в умовах війни – це можливість перебудувати певні процеси, бо економіка провисла, проте є й від чого відштовхуватися, потрібен якийсь «струс». Ми нікуди не дінемося: без політичної волі, політичних лідерів і власне без того, щоб хтось взяв на себе відповідальність, державна служба сама себе не реформує.

Звичайно, участь громадянського суспільства, експертів, великий поштовх євроінтеграції – це background, від якого теж маємо відштовхуватися. Сьогодні Рада Євросоюзу прийняла рішення про надання Україні статусу кандидата ЄС, тому нікуди не дінешся, реформа потрібна, і мені здається, що політичні лідери мають взяти на себе таку відповідальність.

- Було багато спроб скоротити державний апарат. Що потрібно врахувати, щоб минулий досвід не повторився?

Володимир Дубровський

Усі скорочення дотепер зазвичай відбувалися без скорочення функцій влади. Є такий принцип Паркінсона: бюрократія завжди збільшується і має тенденцію до розбухання. Коли є функції, то повинні бути і виконавці, їм треба надавати приміщення, зарплату, техніку. Коли начальник якоїсь служби не зміг з чимось впоратися, то зазвичай, як це було в Радянському Союзі, він виправдовувався через нестачу ресурсів. Це найбільш просте пояснення, яке сприймають, і починається розбухання державного апарату.

Якщо не скорочувати функції, якщо не відрубати навіть цілі гілки, які прогнили або стали потворні, то скоротити його насправді дуже важко. Для цього треба мати якусь сторонню силу, яка це зробила б, не маючи зацікавленості, тоді можлива ситуація, коли відбудеться якісне скорочення за рахунок ефективності. Саме для того, щоб було за рахунок ефективності, треба зрозуміти, що ефективна, сильна і велика держава – це різні речі.

В Євросоюзі є приклади держав з великими і доволі сильними державними апаратами, наприклад Франція. Однак такий державний апарат будують не десятки, а сотні років. Зробити його великим і водночас ефективним дуже важко. Набагато простіше, якщо хочемо підвищити ефективність, робити його компактним, але це означає, що держава має звужувати свої функції. Наприклад, не втручатися в ціноутворення, трудові відносини. Тобто обмежувати багато сфер, в які вона втручається, на які витрачає багато ресурсу.



В Європейському Союзі якраз одна з найбільших проблем – те, що держави багато куди втручаються, це стало традицією. Державний апарат і наддержавний Брюссельський становить чергову проблему, бо він втручається і намагається шукати ніші для цього навіть там, де це не потрібно з погляду ринку. Крім того, це піддається різним впливам, зокрема бізнесу.

Тому нам треба бути дуже обережними, якщо гармонізувати, то, по-перше, мінімально, там, де потрібне розширення функцій держави, по-друге, все ж таки з найкращими практиками, а не з найгіршими.

- Чи був успішний досвід реформування оптимізації державного апарату, чи було щось зроблено так, як треба?

Андрій Саварець

2010 року була адміністративна реформа, коли підготували теоретичне підґрунтя для того, щоб всі державні органи посортувати, центральні органи виконавчої влади загнати під міністерства. Вийшло так, що у структурі Міністерства внутрішніх справ як окремий орган знаходиться Національна поліція, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна прикордонна служба. Так само в інших міністерствах. Передбачалося також скорочення апаратів міністерств і центральних органів влади, зменшення кількості заступників.

Обґрунтування непогане, однак виконання завжди спотворює ідею. По суті просто почали скорочувати за рахунок вакансій, кількість заступників урізали, потім збільшили, а потім від цієї ідеї взагалі вирішили відмовитися.

Раніше центральні органи виконавчої влади самі приймали нормативні акти, після цього лише міністерства мають право на їх видання. Це зменшило кількість підзаконних актів, але втрачено мобільність реагування на ситуації. Міністерство не може приймати скільки актів, скільки підпорядковані центральні органи виконавчої влади, і почалися «законотворчі затори». Це спірний досвід, хоча ідея непогана. Було чітке розмежування, що таке служба, агентство, було нормальне теоретичне обґрунтування. Посил був прийнятний – скорочують апарати, загальну чисельність, з'являється якась загальнодержавна структура, однак на практиці це нічого не дало.

Зараз виникла тенденція створення офісів реформ, це якраз позитивний момент. Вони займаються суто проєктами, нормативною, а не операційною діяльністю, за яку відповідають міністерства і центральні органи виконавчої влади. Це дає змогу сконцентруватися лише на проєктних завданнях, з іншого боку, виникає запитання, чим тоді займаються міністерства і чому ця операційна діяльність поглинає весь їхній робочий час.

З'явилася також ідея державних секретарів як хранителів інституційної пам'яті. Міністри змінюються, а є держсекретар, який знає, в якій теці що лежить, яка реформа наразі триває і які рішення потрібно прийняти. Гарна ідея, однак не було враховано національної ментальності. Кожен міністр не хоче, щоб над ним був інший міністр, а саме так і виходило. Державний секретар володів більшою владою, аніж міністр, бо він незмінний. Для наших реалій це дуже важливо, бо кожен міністр хоче свого держсекретаря, свою людину, яка лояльна, якій він довіряє. Почали пачками звільняти держсекретарів, набирати нових, а це інститут конкурсів на державну службу. Тому така практика більше як накопичення досвіду, аніж як дієвий інструмент.



- За рахунок яких функцій можна скоротити держапарат без втрати ефективності?

Володимир Дубровський

Насамперед тих функцій, яких держава взагалі немає. Тобто є сфери, які вона не повинна регулювати. Існує чудовий критерій, який свого часу сформулював Мілтон Фрідман, – не тільки видатний економіст, а ще й практик-реформатор. Він написав кілька книжок, за якими Маргарет Тетчер і Рональд Рейган робили свою неоліберальну революцію на початку 80-х років, яка була дуже успішною, забезпечила швидкий відрив Заходу від Радянського Союзу. Мілтон Фрідман сформулював, що держава має втручатися там, де є вади ринку, де ринок не може забезпечити оптимальний розподіл ресурсів. Як практик він додав ще й другий складник – треба спочатку подивитися, чи є там вада ринку, а далі з'ясувати, чи може держава врегулювати питання краще, аніж воно врегулювалося б само собою без її втручання.

Тут маємо дуже багато прикладів, те саме цінорегулювання, щойно ми бачили приклад з врегулюванням цін на пальне, мінімальна заробітна плата – теж цінове врегулювання. Є ціла державна служба з питань держпраці, яка займається перевірками того, чи виконують працедавці трудове законодавство, яке обмежує їхні права. Це те, що можна було б скоротити.

У багатьох сферах державної політики держава просто шкодить. Наприклад, зараз Міністерство економіки пригадало, що воно колись було держпланом і намагається встановити, на які товари можна продавати валюту, які включити до переліку критичного імпорту, а які не треба. Сидять люди й оцінюють потреби вітчизняного ринку, з'ясовують, чи може вітчизняний виробник задовольнити попит. Це не просто зайві види діяльності, вони шкідливі, їх можна абсолютно безболісно і з користю для економіки скоротити.

Там, де видають субсидії підприємствам. Наприклад, відновлене Міністерство з питань стратегічних галузей і промисловості, яке, на щастя, пропонують нарешті скоротити.

На мій погляд, це все те, що можна було б скоротити з державного апарату з підвищенням його ефективності.

Андрій Саварець

Справді, треба залазити у функціонал, а для цього потрібно заводити цілі команди, які будуть моніторити, аналізувати і за результатами пропонувати прийняття рішень.

У нас була дуже довга практика, коли розмінювали якісь посади, створювали десяток віцепрем'єрів, просто щоб гарна людина не була без роботи.

Зараз чиниться шалене навантаження на Службу безпеки в рамках війни, однак ми завжди казали, що є функції, які не властиві, від яких можна відмовитися. Це стосується економіки і боротьби з корупцією, у нас достатньо антикорупційних органів, а в Службі безпеки досі існує служба, яка займається боротьбою з корупцією та організованою злочинністю. Надалі можна відмовитися від цієї функції СБУ і скоротити чисельність.

- Вивільнення 100 тис. працівників без можливості працевлаштуватися призведе до навантаження на бюджет через систему соціального захисту. Які механізми на сьогодні можна задіяти для запобігання простому збільшенню безробіття?



Володимир Дубровський

По-перше, це не 100 тис. чиновників, а 100 тис. вакансій, серед них є заповнені та пусті. По-друге, у приватному секторі велика плінність кадрів, на рік скорочують і створюють набагато більше, ніж 100 тис. вакансій. Чиновники перебувають у такій самій ситуації, як і звичайні працівники, яких скорочують.

Зараз у зв'язку з війною багато хто переїхав, багато бізнесів закрилися, на тлі багатомільйонних зрушень скорочення держапарату не буде відчутним. Звичайно, такі люди отримають допомогу з безробіття, як належить, але це не створить додаткового навантаження на бюджет. Будуть виплати ще пів року, за цей час вони вже знайдуть собі іншу роботу і не чинитимуть навантаження на бюджет. Тут можливе скорочення витрат відбудеться не миттєво.

- Чи є якісь міжнародні організації, які можуть допомогти з переглядом державного апарату та управління загалом?

Андрій Саварець

Звичайно, є окремі ініціативи, в рамках подальшої євроінтеграції їх буде ще більше. Знову повторюся, євроінтеграція дасть нам поштовх, якого нам зараз не вистачає. Мені здається, робити революцію у сфері державної служби ніхто не буде. Будуть обережно, хірургічно, десь косметично щось змінювати, а якраз євроінтеграція може дати смисловий поштовх, щоб це не була чергова імітація реформ, а справді докорінні зміни.

- Наскільки доречні та ефективні застосування практик управління персоналом, які використовує приватний бізнес для державної служби, наприклад, встановлення КРІ, грейдової системи, системи бонусів та ін?

Андрій Саварець

Можуть бути цілком ефективними. Деякі спроби встановити КРІ для керівників органів, керівників середньої ланки вже були. Наскільки вдале застосування цієї системи не можу сказати, але такий підхід був.

Такі практики справді можна перейняти з приватного сектору, наприклад, щодо питання преміювання на державній службі. На сьогодні всім платять премію або керівник сам розподіляє у відсотках, і тут може бути суб'єктивний фактор. Потрібні якісь показники, згідно з якими людина сама може знати й орієнтуватися в сумах, так з'являється матеріальний стимул.

- Чи скорочення держапарату економить бюджет?

Володимир Дубровський

Основною метою скорочення державного апарату має бути не заощадження бюджету, а розбудова ефективної державної служби. Проте є така вада: з одного боку, йдеться про скорочення державного апарату, функції держави, а з іншого – про активну роль держави, індустріальну політику та речі, які насправді потребують збільшення і повноважень держави, і держапарату, і відповідно витрат. Керівники уряду не мають чіткої ідеології реформ, за все добре проти всього поганого, але все добре, з їхнього погляду, суперечить одне одному.



ЕКОНОМІЧНА ПРАВДА

- Який підхід доцільніший: ліквідація та перестворення органу чи підвищення ефективності наявного?

Андрій Саварець

Я за підвищення активності наявних і точкову ліквідацію дивних органів, таких як, наприклад, Міністерство стратегічних галузей. Можливо, я чогось не розумію, може, там якусь дуже важливу функцію здійснюють, а ми просто не в темі. Мені здається, такі міністерства, особливо якщо під ними немає підпорядкованих органів, якоїсь галузі, треба скорочувати на рівні офісу або радника прем'єр-міністра.

Намагання скупчити кілька центральних органів влади під віце-прем'єром або міністром штучне. Ми розуміємо, що всі керівники можуть напряду спілкуватися з прем'єр-міністром і їм не потрібний узагальнювач і посередник.

Мене досі не переконали в доцільності створення Державного бюро розслідувань, яке абсолютно дублює інші органи. Там дуже багато професійних слідчих і оперативників, однак саме виділення в окремий орган і чим воно унікальне я досі не розумію.

Володимир Дубровський

Перезавантаження чи реформування – це залежить від глибини ураженості того чи іншого державного органу поганою інституційною культурою. Якщо її закладено від початку погано, як у податкових органах, або якщо цей орган тотально корумпований, як це було з ДАІ, то тут іншого способу, як перезавантаження, на жаль, немає. Це складніше, ніж формувати з нуля, та хоч скільки його реформуй, він все одно залишиться корумпованим, бо там будуть ті самі люди, які відтворюватимуть ті самі корумповані практики. Тобто таку шкідливу інституційну культуру просто потрібно стерти з пам'яті і запровадити щось інше. Приклад з патрульною поліцією замість ДАІ запозичено з Грузії, де так само вчинили з податковою, митною службою і багатьма іншими органами, які повністю прогнили.