



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ (ДРАФТ) «РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ»

Автори: Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ; Вікторія Дерезь, експертка Центру політико-правових реформ; Олександр Заславський, директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – січень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ) закріплено, що він вважає своїм основним завданням формування державної політики. Також задекларовано, що будуть докладатися всі зусилля, щоб до 2025 року Україна стала державою із сервісно-орієнтованою державною службою.

Серед цілей КМУ – підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади, дії, які потрібно виконати, а також показники ефективності їх виконання. За досягнення цієї цілі відповідає міністр КМУ Дмитро Дубілет і Секретаріат КМУ. Заплановано побудувати інтегровану систему оцінки державної політики. Обіцяють провести функціональний аналіз усього державного апарату й ліквідувати зайві функції та органи. Має бути реформована система управління державними підприємствами згідно із сучасними міжнародними стандартами, що дозволить міністерствам зосередитися на формуванні політики, а не на управлінні державною власністю. Однак необґрунтовано констатується, що державних службовців повинно стати значно менше. Вони мають отримувати ринкову зарплату та належні умови праці. Заплановано інвестиції в розвиток професійних якостей державних службовців.

У вересні 2019 року нова влада внесла суттєві зміни до Закону «Про державну службу». Більшість з них підриває засади стабільності

та демократичності інституту державної служби (зокрема, зміни, які стосуються конкурсної процедури прийняття на державну службу, звільнення державних службовців категорії «А» тощо). Так, аж семеро державних секретарів міністерств було звільнено за новою статтею 871 (за ініціативою новопризначеного Прем'єр-міністра чи міністра).

При цьому Уряд декларує намір продовжувати реалізовувати Стратегію реформування державного управління України, затверджену КМУ у 2016 році на період до 2021 року, але її окремі положення тлумачить досить суб'єктивно. Не заперечуються і положення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади 2018 року. Новий Уряд вніс зміни в ці обидва документи, насамперед щодо строків їх виконання.

Уряд декларує дотримання принципу підготовки рішень за результатами інклюзивного аналізу політики та стратегічного планування, а також на відповідність державної політики фінансовому стану держави. Для цього продовжує створювати директорати в міністерствах, причому в усіх, а не лише пілотних. Це закріплено в його грудневій постанові. Проте підготовлений перелік директоратів не витримує критики: замість створення директоратів, які охоплюватимуть усі сфери державної політики, а потім визначення для кожного з них пріоритетних завдань (KPI), планується створювати директорати під згадані в Програмі діяльності конкретні цілі. У результаті директоратів виходить у 1,5 раза більше за оптимальну кількість, але вони не покривають щонайменше 20 важливих напрямів державної політики. А значить, у них не прогнозуватимуться виклики, не

формуватиметься політика.

Навіть не обговорюється необхідність ухвалення комплексного Закону «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», проект якого підготувала робоча група за участі експертів Європейського Союзу у 2018–2019 рр.

Проте змінами до чинного закону про КМУ розширені повноваження Секретаріату КМУ, а змінами до закону про центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) доповнено види інших центральних органів виконавчої влади комісіями. Це неоднозначне рішення, оскільки вони є «незалежними регуляторами», що не передбачає однаковий з іншими ЦОВВ статус. При цьому визначення комісії в цьому законі відсутнє, хоча інші види органів його мають. Водночас Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, віднесена до центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Наразі підготовлено проект нового Регламенту КМУ, який проходить обговорення.

Згідно зі Звітом Уряду про хід і результати виконання Програми діяльності КМУ, у 2019 році запущено сучасну систему обліку та управління персоналом на державній службі – HRMIS – у трьох пілотних установах (Національному агентстві України з питань державної служби, Міністерстві цифрової трансформації України, Міністерстві фінансів України) та портал управління знаннями, що дозволить покращити умови для професійного навчання державних службовців.

Уряд задекларував впровадження системи «чек-листів» при оцінці урядових проектів актів, що має забезпечити формування стандартизованої системи аналізу із використанням інструментів аналізу політики. Окрім того, у звіті йдеться про впровадження Методики підготовки прогнозів впливу реалізації актів на інтереси заінтересованих сторін та Методики проведення консультацій із заінтересованими сторонами.

Позитивно можна оцінити затвердження Урядом показників результативності, ефективнос-

ті та якості діяльності державних секретарів та керівників інших ЦОВВ на 2020 рік, а також діяльність Уряду в напрямі вдосконалення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців.

У сфері надання адміністративних послуг ключова увага зосереджена на питанні їх електронізації, що, безумовно, доцільно з огляду на встановлені цілі Програми діяльності КМУ, однак інші важливі питання не вирішуються. Попри позитивний висновок SIGMA, Уряд вирішив знову «доопрацювати» вже наявний, якісно підготовлений законопроект про адміністративну процедуру. Останні два місяці триває конструктивна робота над законопроектом, і вже в березні цього року Уряд обіцяє внести його до Парламенту.

Таким чином, частину кроків Уряду можна оцінити позитивно, а інші є досить суперечливими та сумнівними.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Важко очікувати значних позитивних зрушень у реформуванні державного управління, якщо ними не буде опікуватися особисто Прем'єр-міністр України. Поки що його активної ролі не вистачає.

Не всі принципи організації та діяльності органів публічної адміністрації, визначені у «Принципах Торонто», дотримуються. Так, більшість змін, внесених у Закон «Про державну службу», свідчать про проблеми з дотриманням принципу верховенства права. На підставі внесених змін звільнено десятки державних службовців категорії «А».

Під загрозою перебуває дотримання принципу розмежування політичних та адміністративних повноважень і посад. Наприклад, без заперечення необхідності існування інституту державних секретарів змінами до Закону України «Про державну службу» ліквідована гарантія стабільності державної служби для службовців категорії «А». Своєю чергою це негативно позначиться на принципі політичної нейтральності та неупередженості державної служби, яка з часом ризикує перетворитися на «васала»

політичних посадовців.

Окрім того, залишається проблема належного кадрового забезпечення державної служби фахівцями необхідного рівня через невідповідну потребу часу та реальним завданням державних службовців систему підготовки кадрів, про що свідчать відгуки призначених протягом 2018–2019 рр. фахівців з питань реформ.

Наявні проблеми із дотриманням принципу прозорості органів публічної адміністрації для громадськості, оскільки не завжди відбуваються попередні громадські обговорення проектів нормативно-правових актів, а перша зустріч Прем'єр-міністра України з громадськістю відбулася лише напередодні 100 днів роботи Уряду.

У сфері надання адміністративних послуг питанням передачі повноважень з надання низки базових адміністративних послуг місцевому самоврядуванню і законодавчому врегулюванню сфери оплати за такі послуги увага майже не приділяється. Зупинено процес децентралізації послуг з реєстрації актів цивільного стану (ДРАЦС). Натомість для їх надання продовжують відкриватися окремі відомчі офіси. Через неухвалення закону про адміністративний збір громадяни потерпають від незаконних платежів за деякі адміністративні послуги, а бюджети громад недоотримують кошти.

Зареєстрований у 2018 році законопроект про адміністративну процедуру не дійшов до першого читання через дострокові парламентські вибори. «Доопрацювання» законопроекту новим Урядом досі не завершено. Однак є сподівання, що процес пришвидшиться.

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного третьої сесії Парламенту

Рекомендуємо Уряду:

- розглянути підготовлений законопроект «Про Кабінет Міністрів України та центральні

органи виконавчої влади» та внести його на розгляд Парламенту;

- ухвалити новий Регламент КМУ, який передбачатиме стратегічне планування діяльності Уряду та новий порядок підготовки й узгодження проектів його рішень;
- виправити допущені у 2019 році нормативні «помилки» в Законі «Про державну службу», що підривають стабільність та демократичність інституту державної служби;
- переглянути Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року та втілювати її в життя разом з Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- утворити директорати в усіх міністерствах для усіх напрямків державної політики, за які вони відповідають;
- узгодити план проведення конкурсів для заповнення директоратів між міністерствами для поступового наповнення кадрами в порядку пріоритетів переглянутої Стратегії;
- розмежувати функції формування державної політики (міністерства) та функції реалізації державної політики (інші ЦОВВ); провести аудит та реформувати Українську школу урядування та Національну академію державного управління з метою покращення стандартів навчання та переорієнтування освітніх послуг на стандарти Європейського Союзу;
- завершити децентралізацію всіх адміністративних послуг, сприяти їх впровадженню у центрах надання адміністративних послуг, урегулювати на рівні закону сферу оплати за адміністративні послуги;
- ухвалити закон про загальну адміністративну процедуру;
- усунути зазначені в «Принципах Торонто» причини лише часткового виконання у попередні роки заходів з реалізації реформи та недотримання строків її реалізації з метою недопущення невиконання чи порушення строків у 2020–2021 рр., у своїй діяльності чітко дотримуватися принципів організації та діяльності органів виконавчої влади, визначених у «Принципах Торонто».