

Пропозиції

Центру політико-правових реформ до проєкту Стратегії реформування державного управління на період до 2030 року

1. Щодо назви документа та його структури.

Змінити назву - замість “Стратегія реформування державного управління” на “Стратегія реформування публічної адміністрації” (або “публічного врядування”), що не лише буквально відповідатиме нашим зобов'язанням і документам з ЄС, але й коректніше відображатиме предмет документа.

Відповідно й надалі у тексті варто використовувати коректну термінологію: “публічна адміністрація”, “публічне адміністрування”, “врядування”.

Крім того, у тексті використано поділ на “підрозділи”, водночас не позначено “Розділи”, чим ускладнено розуміння структури документа.

Важливо зазначити, що на наш погляд, структура Стратегії мала б будуватись відповідно до структури Принципів належного урядування, визначених Програмою OECD/SIGMA, адже саме ця Програма в подальшому здійснює оцінювання відповідності їх дотримання.

2. Підрозділ 1. «Державна служба та управління людськими ресурсами» пропонуємо доповнити такими положеннями:

Проблема.

Тривале пряме призначення на посади і затягнуте невідновлення конкурсів для реалізації громадянами їх конституційного права на участь в управлінні державними справами й рівний доступ до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Негармонізованість законодавства про державну службу та службу в органах місцевого самоврядування.

Незахищеність державної служби від політичних та інших суб'єктивних чинників, що слугує підставою як для непрозорих кадрових рішень без врахування заслуг кандидатів та для звільнення державних службовців з ініціативи суб'єкта призначення через необґрунтовану реорганізацію, можливість скорочення чисельності або штату (посади), зміну структури або штатного розпису; незгоду державного службовця на проходження

державної служби у зв'язку зі зміною її істотних умов; негативну щорічну оцінку; непроходження випробування через нечіткі критерії, встановлені керівником.

Відсутність можливостей кар'єрного просування по службі в разі досягнення кращих результатів роботи і обов'язковість проведення конкурсів щоразу для заповнення вакансій навіть всередині державних органів, що провокує недовіру зовнішніх кандидатів до процедури відбору у разі перемоги внутрішніх.

Неоднакова система фінансової винагороди та критикований Єврокомісією підхід до класифікації державних органів за концепцією «рівнів юрисдикції», яка диференціює заробітну плату за порівнянними посадами на основі сприйманої та політично визначеної важливості установи. Маємо відмітити, що в цьому питанні помітне значне втручання й конфлікт інтересів у впливових зацікавлених державних органів при установах зарплатних рівнів. Також цей підхід не враховує ролі і значення посади в структурі державного органу. Згадане слугує однією з причин переходу і втрати експертизи підготовлених фахівців у певній сфері до інших державних органів через вищу матеріальну мотивацію.

Непрозоре та неоднакове планування видатків на оплату праці.

Непрацюючі та формальні норми про захист права на державну службу у разі отримання незаконних наказів/вказівок керівників.

Неконкурентні умови для надавачів освітніх послуг, щоб забезпечити можливість навчання (підвищення кваліфікації) державних службовців у закладах усіх форм власності.

Завдання.

Відповідність законодавства про державну службу Принципам належного урядування OECD/SIGMA. Забезпечено повне врахування рекомендацій Звіту Європейської Комісії щодо України в рамках Пакета розширення (Ukraine 2025 Report) та Звіту Програми OECD/SIGMA (2023).

Захист державної служби від політичних та інших суб'єктивних чинників впливу. Впроваджено належні інституційні механізми: створення Вищої ради державної служби (для управління державною службою, формування профілів посад вищого корпусу, відбору та дисциплінарних проваджень щодо посад державної служби категорії “А”, а також захисту таких посад - замість Комісії вищого корпусу державної служби, склад якої не

деполітизовано); розмежовано формування політики у сфері державної служби (відповідальний член Уряду та відповідний директорат СКМУ) від реалізації політики (НАДС); деполітизація інших конкурсних та дисциплінарних комісій. Створено дієві правові механізми: внесено зміни до ч. 1 ст. 87 Закону України “Про державну службу”, уточнено підстави для скорочення, зміни структури або штатного розпису та передбачено, що підстави для реорганізації мають чітко визначатись законом і відбуватись виключно в разі зміни функцій державного органу; для встановлення відповідності наказів/вказівок у разі сумніву у їх законності посилено роль юридичних підрозділів державних органів та змінено модель їх підпорядкування (через спеціальний ЦОВВ або підрозділ в СКМУ); забезпечено дієвий контроль за дотриманням законодавства про державну службу з обов’язковим усуненням порушень, моніторинг та супервізію за проведенням конкурсів з боку НАДС.

Впровадження єдиних підходів до оплати праці. Забезпечено перегляд моделі класифікації за “рівнями і типами” державних органів. Впроваджено прозоре та економне планування видатків на оплату праці (з урахуванням фактичної чисельності + % для заповнення необхідної кількості вакансій та інших виплат, зокрема на підставі рішень судів) за єдиними цифровізованими підходами.

Утворення Центру оцінювання вимог до посад публічної служби. Центр функціонує на центральному й регіональному рівнях насамперед для потреб конкурсного відбору (організація проведення етапів конкурсів на посади державної служби категорій “А”, “Б”, “В” та оцінювання відповідності кандидатів вимогам до посад). До його складу залучено фахівців з управління людськими ресурсами у приватному і громадському секторах (за згодою) та забезпечується видання сертифікатів оцінювання вимог, які використовуються на різних етапах конкурсного відбору без потреби повторно проходити випробування. Ця пропозиція є альтернативною до наявної у проєкті Стратегії, що стосується “Центру управління персоналом”, назву якого вважаємо невдало сформульованою чи перекладеною з іншої мови. Крім того, у цій пропозиції не зрозуміло ким здійснюватиметься відбір та оцінювання посад категорії “В”, яка є найбільшою за чисельністю, адже згаданий Центр як пропонується має обслуговувати організацію процедур щодо посад категорій “А” та “Б”.

Перегляд ефективності запровадження довічного фінансового моніторингу для політично значущих осіб, а також законодавства з питань декларування. Запобіжники, які визначила держава для згаданої

мети не повинні впливати на привабливість державної служби і бути обтяжливими для кандидатів. Потребується більш коректне врегулювання статусу відповідних осіб, моніторинг не повинен бути причиною відмови їм в послугах, звуження кола суб'єктів та обмеження терміну фінансового моніторингу.

У завданні щодо *Модернізації системи навчання та розвитку* варто передбачити законодавче врегулювання можливості участі у конкурсному відборі виконавців державного замовлення для провайдерів усіх форм власності.

Проміжні результати.

Внесено зміни до Закону України “Про державну службу”, що гарантують вступ на прозорій конкурсній основі деполітизованими комісіями, а також захист від протиправного впливу під час проходження державної служби та припинено можливість для свавільних звільнень з посад.

Довгостроковий вплив.

До 2030 року забезпечено повну відповідність законодавства про державну службу Принципам належного урядування OECD/SIGMA.

Індикатори.

Відновлення конкурсів.

Конкурси відновлено у I кварталі 2026 року, вони є обов'язковими також для громадян, яких призначено у період дії правового режиму воєнного стану, граничні терміни оголошення скорочені.

Середня кількість громадян, які претендують на посади державної служби категорії “А” - 15, категорії “Б”, “В” - 5.

Захист державної служби.

Плинність кадрів на державній службі знижено і вона складає не більше 10% для усіх категорій посад до кінця 2026 року.

Розбудова кар'єрної моделі.

Впроваджено, починаючи з 2026 року елементи кар'єрної моделі просування по службі поряд з конкурсами для призначених вперше і в разі відсутності кандидатур “всередині”.

3. Підрозділ 2. «Ефективне державне управління та якісні адміністративні послуги».

Вважаємо, що у ньому не дуже вдало поєднані дві групи питань. Там і про частину полісі-процесу (принаймні щодо структури міністерств), про внутрішнє управління (дійсно “управління”), і про поточне “публічне адміністрування”.

Чомусь все починається з цифровізації і те для цілей контролю (за виконанням “завдань”). Тобто цей підрозділ пропонуємо відділити від “надання послуг”.

- 3.1. Виключити у цьому ж підрозділі 2 завдання “Усунення правових та організаційних бар’єрів для швидких реорганізацій”. Проблемою є не бар’єри, а якраз “швидкі реорганізації” (часто непередумані і непередбачені), які шкодять системі врядування.
- 3.2. У Піднапрямі 2. Якісні та доступні адміністративні послуги пропонуємо виключити завдання *“Проведено аналіз територіальної присутності органів виконавчої влади та розроблено концепцію оптимізації мережі, що визначає цільову модель розміщення, спільного використання інфраструктури та підходи до поетапного впровадження з урахуванням доступності послуг і цифрових можливостей”*. Таку аналітичну роботу можна виконувати, але це не є завданням реформи. Завданням є забезпечення доступності публічних (у тому числі адміністративних) послуг, і “цільова модель” покривається пунктом 1 (де йдеться про рамку розподілу функцій і повноважень), а також пунктом 3 (теж без номера, але по порядку), де вказано про “передачу масових послуг на рівень ОМС”. Аналіз і моделювання лише призведуть до втрати часу та ресурсів, а також до пропозицій ЦОВВ з потребою збільшення терорганів. Врешті, якщо є ресурси на аналіз, то має аналізуватися доступність послуг (у т.ч. ДПС, ДМС та ін). Також судячи з індикаторів за цим завданням, - воно несе ризики стати бар’єром у делегуванні повноважень до компетенції ОМС.
- 3.3. Формулювання на С. 23 *“Завершено передачу пріоритетних масових адміністративних послуг на рівень місцевого самоврядування та їх повну інтеграцію в мережу ЦНАП”* пропонується перефразувати у *“Забезпечити делегування базових (масових) адміністративних послуг до компетенції органів місцевого самоврядування рівня територіальних громад ...”*. Акцент на “делегуванні” є важливим, щоб

потім виконання цього завдання не завершилося лише навантаженням ЦНАП ОМС як фронт-офісів.

- 3.4. Також варто конкретно вказати групи послуг, які повинні належати до повної або факультативної децентралізації, особливо, ДРАЦС, адміністративні послуги соціального характеру, реєстрація земельних ділянок; за наявності політичної волі - реєстрація транспортних засобів. Тут немає потреби в особливих дослідженнях (що теж передбачено індикаторами), а треба виконувати ці завдання, які були поставлені ще в двох попередніх Стратегіях.
- 3.5. Завдання *“Запроваджено єдині, прозорі та економічно обґрунтовані правила оплати адміністративних послуг, які забезпечують часткову або повну компенсацію витрат на їх надання та уніфіковані підходи по всій країні”* доцільно доповнити реченням *“Прозоре законодавче врегулювання відносин щодо оплати адміністративних послуг шляхом прийняття Закону “Про адміністративний збір” з чіткими розмірами адміністративних зборів та базові адміністративні послуги”*. Це важливо, щоб виконання акта не завершилося лише ухваленням підзаконного НПА. І потрібні не лише правила, але й затвердження конкретних раціональних розмірів адміністративних зборів.
- 3.6. Варто також сформулювати окреме завдання для реформування органів інспекційного типу (як-от, ДПС) задля переорієнтації їх діяльності на сервісний тип відносин з громадянами та бізнесом.
- 3.7. В індикаторах до блоку “послуги” у безпосередніх результатах має йтися не про “перелік послуг”, і не про “формальну передачу”, а про законодавче делегування і фактичне взяття ОМС до виконання нових повноважень. Тобто необхідно вимірювати цю динаміку (реального взяття повноважень ОМС) у відсотках з цільовими показниками 60-80%.
- 3.8. Також зовсім незрозумілими є індикатори у цьому блоці: *% органів місцевого самоврядування оцінюють модель надання делегованих послуг через ЦНАП як зрозумілу та керовану; • __ % центральних органів відзначають зменшення операційного навантаження завдяки передачі функцій на рівень ЦНАП; • з __ до _ скорочено середній час отримання пріоритетних послуг через ЦНАП.*

Ці індикатори показують, що: є плутанина у термінології 1) бо делегування означає перехід повноважень до компетенції ОМС, а не просто навантаження ЦНАП; 2) другий індикатор теж каже “про передачу на рівень ЦНАП”, а має йтися про рівень ОМС (громади); 3) і третій індикатор не зовсім зрозумілий, адже децентралізація / делегування веде до кращої територіальної доступності послуг і саме за цим має вимірюватися доступність послуг.

3.9. В індикаторах щодо ЗАП варто теж змінити деякі формулювання. По-перше, акцентувати саме на належному застосуванні Закону “Про адміністративну процедуру”, а не “адміністративних процедур”, оскільки йдеться про застосування норм Закону, і це загальна адміністративна процедура (модель, принципи, правила, норми), а не набір процедур. В індикаторі “*скорочується кількість спорів, пов’язаних із порушенням з наданням адміністративних послуг*” варто додати слова та “інших справ”. Адже переважна більшість конфліктних справ є у двох органах (ПФУ разом з функціями соцзахисту) і ДПС (де домінують інспекційні провадження). Тож вимірювати динаміку необхідно в обох категоріях справ (послуги, інспектування).

4. Підрозділ 3. “Формування державної політики”.

Цей підрозділ на наш погляд є найбільш змістовно наповненим.

Водночас у завданні “Збалансування ролей Уряду та Верховної Ради у формуванні законодавства”, доцільно було б зафіксувати, щоб КМУ мав право визначити внесений ним законопроект як першочерговий для розгляду ВРУ. Для виключення непорозуміння щодо урядових законопроектів у відповідних парламентських комітетах, взаємодія КМУ та ВРУ має здійснюватися не лише щодо підготовлених законопроектів, а й щодо документів державної політики, які готуються КМУ (напр., концепцій, стратегій тощо).

Підсумкові коментарі: Загалом проєкт Стратегії може бути схвально оціненим, адже містить низку нових позитивних аспектів для врахування у підрозділах 1-3. Водночас формулювання завдань та індикаторів у багатьох випадках не конкретизоване, а деякі “безпосередні” та “проміжні” результати є технічними та не потребують регулювання актом уряду. Висловлюємо сподівання, що як у тексті Стратегії, так і в Плані заходів буде чітко визначено завдання, цільові індикатори та не затягнуті строки їх реалізації.

Над підготовкою пропозицій до проєкту Стратегії від Центру політико-правових реформ (ЦППР) працювали:

Ігор Коліушко, Голова правління ЦППР;

Віктор Тимощук, заступник Голови правління, керівник напрямку «Урядування: адміністративна процедура та адміністративні послуги» ЦППР;

Олександр Сасенко, співкерівник напрямку «Урядування: формування політик, підзвітність, державна служба» ЦППР;

Андрій Заболотний, експерт напрямку «Урядування: формування політик, підзвітність, державна служба» ЦППР;

Вікторія Дерезь, експертка напрямку «Урядування: формування політик, підзвітність, державна служба» ЦППР;

Вікторія Мельник, керівниця напрямку «Європейська інтеграція» ЦППР;

Євген Школьний, експерт напрямку «Урядування: адміністративна процедура та адміністративні послуги» ЦППР;

Микола Сліпченко, експерт ЦППР.