

Пропозиції

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

В цілому до Стратегії

Пропозиції занадто технічні та виходять з достатньо вузького бачення проблем державного управління. Виглядає, що єдиною проблемою є неефективні процеси та відсутність необхідних навичок у державних службовців.

Не висвітлені або недостатньо висвітлені проблеми надмірної політизації та відсутності гарантій захисту державних службовців, неефективна система управління державною службою, проблеми з декларуванням, ПЕП, безпідставним кримінальним переслідуванням, відсутність належного розподілу сфер політики між міністерствами та функціональні конфлікти в системі, волюнтаризм в підходах до створення міністерств та ЦОВВ, їх структурах тощо.

I. ПРОФЕСІЙНА Й МОТИВОВАНА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА

Основний недолік Стратегії, що вона переповнена красивим лозугнами, фрагментарними заходами, які не дають системного погляду щодо основних пріоритетів та підходів, на яких пропонується забезпечити відповідність системи державної служби європейським стандартам.

Окреслені ініціативи також не повною мірою відповідають наведеним проблемам та пропонованим крокам. Визначити чіткий політичний мандат та навести лад з повноваженнями у цій сфері, визначити управлінський склад на вищому та середньому рівнях - не зрозуміло як відображається в пропонованих ініціативах.

Варто відмовитися від терміну “перезавантаження”, оскільки:

- на сьогодні держслужба не є цілісною системою, яка функціонально управляється, оперує на основі єдиних правил та процедур, має єдину корпоративну культуру тощо (більше нагадує фрагментарні призначення на основі політичних рішень, особистих уподобань тощо) тому “перезавантаження” її як такої неможливе;
- “перезавантаження” сильно демотивує діючих працівників, підкреслюючи їх неефективність. Краще робити фокус як покращити результативність понад 150 тис державних службовців, які наразі вже працюють.
- для “перезавантаження” потрібно, щоб був високий запит та достатня кількість достойних кандидатів на державну службу.

Для пріоритету 1 “ПРОФЕСІЙНА Й МОТИВОВАНА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА”

1. Які три найважливіші ключові результати для кожного з трьох високорівневих пріоритетів?

1. Побудована цілісна та ефективна система функціонального управління державною службою як єдиним публічно-правовим інститутом (належна система взаємодії між політичним керівником, найвищою посадовою особою державної служби (державний секретар КМУ), державними секретарями та іншими керівниками

державної служби; достатній обсяг їх повноважень; інституційне забезпечення – інституція, яка забезпечує формування політики, інституція, яка забезпечує управління вищим корпусом державної служби тощо; єдині правила та процедури, корпоративна культура всередині системи);

2. Створено умови залучення та утримання кращих професіоналів на державній службі, які відповідають вимогам доброчесності, мають лідерські якості та демонструють високі результати в роботі (відновлення меритократичного відбору, захист від політичного впливу та свавільних звільнень, вирішення питання публічного декларування, статусу ПЕП та необґрунтованих кримінальних переслідувань);

3. Забезпечено екосистему обміну кращим досвідом через розбудову горизонтальних зв'язків між органами державної влади, створення центрів передового досвіду (center of excellence), лібералізація та дебюрократизація ринку надання послуг з професійного навчання та підготовки державних службовців, залучення кращого міжнародного досвіду).

2. Чого не вистачає – яких бажаних ключових результатів та ініціатив?

1. Деполітизований підбір кадрів Комісією вищого корпусу з питань державної служби, іншими конкурсними комісіями.
2. Впровадження елементів кар'єрної моделі просування по службі поряд з конкурсами для призначених вперше і в разі відсутності кандидатур “всередині”.
3. Професіоналізація роботи дисциплінарних комісій без впливу керівників.
4. Удосконалення і впровадження у практику норми про захист права на державну службу у разі отримання незаконних наказів/вказівок.
5. Забезпечення прозорого планування видатків на оплату праці за єдиними цифровізованими підходами.
6. Утворення Етичної ради публічної служби.

3. Якими можуть бути швидкі перемоги протягом 2026 року?

1. Відновлення конкурсів, в тому числі їх проходження особами, що обійняли посади шляхом прямих призначень.
2. Зупинення звільнень через зміну структури/штатного розпису/оцінювання.

4. Як покращити лідерство та управління цією реформою?

1. Чітко визначити політичного відповідального за реформу публічного врядування з наданням його всіх необхідних повноважень.
2. Провести реформу Національного агентства з питань державної служби з перетворення його у колегіальний орган управління вищим корпусом державної служби та позбавлення повноважень у сфері формування політики.
3. Посилити інституційно Директорат публічного врядування Секретаріату, який забезпечуватиме формування політики у сфері публічного врядування та підтримувати роботу відповідного члена Уряду.
4. Посилити роль Координаційної ради. Встановити контроль виконання її рішень.

II. ЕФЕКТИВНІ ТА СУЧАСНІ СИСТЕМИ, ПРОЦЕСИ Й ПОСЛУГИ

3. ДОСТУПНІ, БЕЗПЕЧНІ ТА НАЛЕЖНІ ПОСЛУГИ

1. Які три найважливіші ключові результати для кожного з трьох високорівневих пріоритетів?

Для пріоритету 2 “ЕФЕКТИВНІ ТА СУЧАСНІ СИСТЕМИ, ПРОЦЕСИ Й ПОСЛУГИ”

1. Закон України “Про адміністративну процедуру” (ЗАП) належно та повно застосовується у всіх сферах правовідносин, де має місце прийняття адміністративних актів - без жодних необґрунтованих винятків, а також у цифровій сфері
2. Усі популярні (базові) адміністративні послуги передані до компетенції органів місцевого самоврядування та повністю інтегровані в усі центри надання адміністративних послуг. Мають використовуватися як механізм повного делегування (сфера ДРАЦС, реєстрація транспортних засобів), та і факультативного делегування (адміністративні послуги соціального характеру, реєстрація земельних ділянок, окремі податкові адмінпослуги (РНОКПП))
3. Сфера оплати за надання адміністративних послуг врегульована законом, який впроваджує компенсаційні та єдині розміри адміністративних зборів для всіх базових адмінпослуг

2. Чого не вистачає – яких бажаних ключових результатів та ініціатив?

Серед вказаних ключових результатів для секції 3 “ДОСТУПНІ, БЕЗПЕЧНІ ТА НАЛЕЖНІ ПОСЛУГИ” упущені такі важливі аспекти:

- **Адміністративна процедура — скрізь.** Це має означати, що ЗАП має бути реалізовано не лише у формі офлайн/онлайн/ автоматизовано, а й також у всіх сферах правовідносин, де має місце прийняття адміністративних актів (індивідуальних рішень). Зокрема, у своєму Звіті в межах Пакета розширення ЄС за 2025 рік Єврокомісія наголосила, що у наступному році “необхідно продовжувати роботу з узгодження та гармонізації з ЗАП, зокрема у сферах оподаткування, митного законодавства та земельних відносин.” У цих сферах не має бути жодних винятків щодо поширення ЗАП. ЗАП також варто поширити і на сферу надання громадянства України. Єдиний виправданий виняток - це сфера національної безпеки та оборони (на час воєнного стану в Україні);
- **Доступність ЦНАПів та покращення досвіду користувачів.** Тут важливо зазначити, що “інтеграція більшої кількості послуг в одному місці” (тобто в ЦНАП) має супроводжуватися їх децентралізацією, тобто переданням до повноважень органів місцевого самоврядування. Саме тоді місцеве самоврядування має найкращі спроможності для ефективної, якісної та швидкої інтеграції адміністративних послуг до ЦНАП. Яскравий приклад - послуги з реєстрації бізнесу та нерухомості, що були децентралізовані у 2015 році та якісно інтегровані у кожен ЦНАП. Наразі необхідно децентралізувати послуги з реєстрації актів цивільного стану, реєстрації земельних ділянок, реєстрації транспортних засобів та адмінпослуги соціального характеру. Вони складно та проблематично інтегруються у ЦНАП, адже досі надаються повністю або частково центральними органами виконавчої влади;

- **Нова модель розрахунку та фінансування адміністративних послуг.** Тут важливо додати, що сфера оплати за адміністративні послуги має врегульовуватися на рівні закону. Зокрема, це закон про адміністративний збір. Регулювання цієї сфери на підзаконному рівні (в т.ч. порядок розрахунку вартості) не матиме сталості, стабільності та прозорості, а натомість розміри адміністративних зборів та порядок їх розрахунку можна буде швидко змінювати, в тому числі в бік непрозорості та необґрунтованості. Що доводить поточна українська практика. Крім того, важливо додати, що ухвалити закон про адміністративний збір Україну вкотре закликала Європейська комісія у своєму [Звіті в межах Пакета розширення ЄС за 2025 рік](#).

3. Якими можуть бути швидкі перемоги протягом 2026 року?

- Законодавство у сферах оподаткування, митних та земельних відносин, а також усе підзаконне законодавство повністю приведене у відповідність до ЗАП. Відтак загальна адміністративна процедура, з усіма її стандартами, якісно та повно імplementована в Україні;
- Усі базові (найпопулярніші) адміністративні послуги передані до компетенції місцевого самоврядування, якісно інтегровані у кожен ЦНАП та є максимально територіально доступними для громадян;
- Прийнято закон про адміністративний збір, який впроваджує прозорі, компенсаційні адміністративні збори за адмінпослуги та враховує інтереси соціально незахищених верств населення.

4. Як покращити лідерство та управління цією реформою?

Міністерство юстиції України показує хороші результати у сприянні імplementації ЗАП в Україні. Зокрема, у співпраці з міжнародними проєктами (тренінги, розробка змін до законодавства). Однак це міністерство має відмовитись від надання адміністративних послуг (ДРАЦС) та сприяти їх повному переданню до компетенції органів місцевого самоврядування. Всі інші міністерства мають також відмовитись від надання адміністративних послуг, а натомість займатися виключно формуванням державної політики у сферах своєї компетенції.

Кабінет Міністрів України має розробити і подати до Верховної Ради України законопроєкти що передбачають повну або факультативну децентралізацію усіх базових адміністративних послуг, а Верховна Рада України має їх ухвалити. Так само як і законопроєкти про узгодження із ЗАП податкової, митної, земельної та цифрової сфер відносин. Також Уряд, разом з Мін'юстом, має докласти максимум зусиль (якісно скоординувати роботу) щоб усі міністерства та інші ЦОВВ якісно привели своє підзаконне законодавство у відповідність до ЗАП.

III. ДЕРЖАВА, ЩО УХВАЛЮЄ ЕФЕКТИВНІ РІШЕННЯ НА ОСНОВІ ДАНИХ І АНАЛІЗУ

Як і в першому пріоритеті Стратегія не дає системного бачення яку систему органів виконавчої влади ми формуємо та їх структуру, роль Секретаріату КМУ, систему стратегічних документів, порядку підготовки та впровадження документів політики.

1. Які три найважливіші ключові результати для кожного з трьох високорівневих пріоритетів?

1) КМУ – забезпечує формування державної політики, міністерства – формують державну політику, інші ЦОВВ – реалізують сформовану міністерствами державну політику. Міністерства – «продовження» Уряду. Позбавлення невластивих повноважень міністерств та інших ЦОВВ;

2) виконуються всі етапи циклу формування державної політики – від визначення проблеми до звітування про результати її вирішення та коригування (за потреби) подальших дій. У повному обсязі, якісно, вчасно;

3) визначені сфери/підсфери державної політики та розподілені між міністерствами, в яких утворені спеціальні структурні підрозділи для виконання функцій формування державної політики.

2. Чого не вистачає – яких бажаних ключових результатів та ініціатив?

1) єдиного довгострокового документу - Стратегії розвитку країни, який укладений на основі суспільного консенсусу (Суспільний договір), який базується на раціональному розподілі мандатів та сфер відповідальності Міністерств та ЦОВВ, сформований на основі перевірених даних та доказів, а також підкріплений продуманою системою імплементації та бюджетування. На основі цього документу повинне здійснюватися формування державних політик, в тому числі міжсекторальних та міжгалузевих блоків. Стратегія реформування державного управління також має стати частиною даного документу;

2) Стратегія державного врядування не дає відповіді на expected outcomes (що має змінитися для громадян / бізнесу / держави внаслідок реалізації даної програми дій). У логіці OECD/SIGMA це один із базових критеріїв оцінки, який має визначати конкретні вимірні зміни, яких має досягати політика; впливи середнього рівня (не стратегічна місія і не операційні завдання); реальні результати (які можна перевірити, оцінити, виміряти). Без цього Стратегія перетворюється на перелік заходів з хаотичним інституційним розподілом, а ефективність оцінити неможливо;

3) раціонального розподілу навантаження на Міністерства і забезпечення інституційної спроможності формування політики та реалізації виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції. Надмірне статистичне навантаження в умовах низького інституційного забезпечення (директоратів), кадрового дефіциту, ускладненої горизонтальної інтеграції та перекладання функції формування політики на ЦОВВ створює інституційні, політико-управлінські та операційні ризики ефективного урядування;

4) удосконалення системи ЦОВВ: міністерства та інші ЦОВВ утворюють систему; проблема наявності органів, які не відносяться до служб, агентств, інспекцій, комісій, бюро; під питанням належність комісій до системи ЦОВВ; ЦОВВ зі спец.статусом;

5) удосконалення відносин та компетенції міністрів, заступників міністрів (кількість), держсекретарів;

6) удосконалення порядку утворення та припинення міністерств та інших ЦОВВ;

7) відносини КМУ та ВРУ.

3. Якими можуть бути швидкі перемоги протягом 2026 року?

В 2026 році можна виконати завдання з визначення сфер/підсфер політики та розподілити їх між міністерствами, в яких утворити спеціальні структурні підрозділи для виконання функцій формування політики. Досвід створення директоратів вже є. Загалом, на нашу думку, якщо є політична воля, то виконання кожної задачі може стати перемогою 2026 року або 2027 року.

4. Як покращити лідерство та управління цією реформою?

- 1) в першу чергу, має бути політична воля для реалізації реформи.
- 2) комунікаційна, роз'яснювальна діяльність, щоб знизити супротив реформі серед державних службовців центрального рівня виконавчої влади.
- 3) План дій з реалізації Стратегії має забезпечити досягнення результатів. За потреби, його коригування.
- 4) систематичний контроль виконання Плану дій та притягнення до політичної/дисциплінарної відповідальності за його невиконання.

Що ще слід врахувати?

Поділіться будь-якими іншими коментарями чи ідеями.

Результати, які б ми тут бачили:

- новий закон про КМУ, нова система ЦОВВ що запобігає функціональному конфлікту, надлишковості та дублюванню функцій;
- реформований центр Уряд, який підтримує ПМ, координує та контролює дотримання стандартів підготовки та впровадження документів політики;
- чіткий розподіл сфер політики між міністерствами, завершення створення підрозділів з формування політики, ефективна взаємодія між міністром, його заступниками та державним секретарем;
- ефективна взаємодія з місцевими органами виконавчої влади;
- якісні документи політики, які готуються за результатами публічних консультацій та базовані на основі доказів і даних.

У Плані дій з реалізації Стратегії пропонуємо повернутися до проєкту Закону «Про КМУ та ЦОВВ». У цьому проєкті міститься комплексний підхід до вирішення широкого кола проблем. Низку проблем у цій сфері (напр., в частині організації та діяльності КМУ) можна вирішити виключно законодавчим шляхом, підзаконними актами Уряду вони не вирішуються.