



SIGMA
Creating Change Together



OECD

A joint initiative of the OECD and the EU,
principally financed by the EU

Звіт про базові вимірювання

Принципи державного управління

УКРАЇНА

червень
2018 року

Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління Україна червень 2018 року

Дозвіл на публікацію надано Карен Хілл, керівником програми SIGMA.

Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Він не представляє офіційні погляди ЄС, ОЕСР або країн-членів чи партнерів, які беруть участь у програмі SIGMA. Висловлені думки та наведені аргументи належать авторам.

Цей документ, а також будь-які дані та карти, включені до цього документу, не ставлять під сумнів статус або суверенітет будь-якої території, делімітацію міжнародних кордонів і границь, а також назви будь-якої території, міста чи району.

© OECD 2018 – Використання цього матеріалу, як цифрового так і друкованого, регулюється Загальними положеннями та умовами, які можна знайти на веб-сторінці ОЕСР <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР	2
ВСТУП.....	3
ОГЛЯД.....	5
СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	8
1. Стан прав та основні події: січень 2016 – травень 2018.....	8
2. Аналіз	10
ФОРМУВАННЯ І КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ	23
1. Стан справ та основні події: січень 2016 - травень 2018 року	23
2. Аналіз	24
Планування і координація державної політики.....	24
Формування державної політики.....	46
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ.....	64
1. Стан справ та основні події: січень 2016 р. - травень 2018 р.....	64
2. Аналіз	67
Політичні, правові й організаційні принципи державної служби	67
Управління людськими ресурсами	76
ПІДЗВІТНІСТЬ	97
1. Стан справ та основні події: січень 2016 – травень 2018 року	97
2. Аналіз	99
НАДАННЯ ПОСЛУГ	121
1. Стан справ та основні події: січень 2016 – травень 2018 РОКУ	121
2. Аналіз	123

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ ТА АБРЕВІАТУР

ВВП	валовий внутрішній продукт
ДАС	Державна архівна служба
ДМС	Державна міграційна служба
ДП	Державні підприємства
ДРС	Державна регуляторна служба
ДФС	Державна фіскальна служба
ДЦП	Державна цільова програма
ЄС	Європейський Союз
ІСУЛР	інформаційна система управління людськими ресурсами
ІТ	інформаційні технології
КМУ	Кабінет Міністрів України
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку та торгівлі України
Мінрегіон	Міністерство регіонального розвитку, будівництва, житлово-комунального господарства України
МСП	Міністерство соціальної політики України
Мінфін	Міністерство фінансів України
Мін'юст	Міністерство юстиції України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ОНБП	Основні напрямки бюджетної політики
ОЕР	Офіс ефективного регулювання
ПДВ	Податок на додану вартість
ПДВУА	План дій з виконання Угоди про асоціацію
ПДУ	Програма діяльності уряду
ППДУ	План пріоритетних дій уряду
РДУ	Реформа державного управління
СКМУ	Секретаріат Кабінету Міністрів України
СППДУ	Середньостроковий план пріоритетних дій уряду
СРДУ	Стратегія реформування державного управління
ССР	Стратегія сталого розвитку
СРСУДФ	Стратегія реформування системи управління державними фінансами
УНЗР	Унікальний номер запису в реєстрі
УОКЕЕАІ	Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції
ЦНАП	Центри надання адміністративних послуг
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Принципи державного управління були розроблені програмою SIGMA в 2014 році з метою підтримки посиленого підходу Європейської Комісії до реформ державного управління в процесі розширення Європейського Союзу, а в 2015 році доопрацьовані в цілях прискорення цієї реформи в контексті Європейської політики сусідства. Принципи охоплюють шість ключових напрямів: стратегічні засади реформування державного управління; формування і координація державної політики; державна служба і управління людськими ресурсами; підзвітність; надання послуг; управління державними фінансами, включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит. Принципи визначають, що належне врядування та державне управління означає на практиці, та окреслюють основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни в процесі своєї європейської інтеграції. Моніторинговий механізм дає змогу встановлювати цільові орієнтири для країни та регулярно аналізувати прогрес у застосуванні Принципів.

У 2017 році Принципи державного управління¹ були оновлені, і нові Методологічні засади² були розроблені для більш чіткого розуміння, що не змінило сутності самих концептуальних засад.

У 2015 році програмою SIGMA були проведені комплексні оцінки державного управління відповідно до цих Принципів у семи країнах-кандидатах на вступ до ЄС та потенційних кандидатах, після чого триває моніторинг прогресу в цих країнах. У 2017 році SIGMA оприлюднила моніторингові звіти для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних кандидатів, що охоплюють період з травня 2015 року по червень 2017 року. Крім цього, SIGMA провела аналогічну оцінку державного управління в Молдові у 2016 та часткову оцінку державного управління в Грузії у 2018 році.

Представлена оцінка державного управління в Україні охоплює всі вищезгадані напрями, за винятком управління державними фінансами (включаючи державні закупівлі та зовнішній аудит). Наразі в Україні реалізуються дві окремі стратегії реформ – Стратегія реформування державного управління і Стратегія реформування системи управління державними фінансами, але реалізація останньої почалася тільки в травні 2017 року після ухвалення відповідного Плану заходів з її реалізації. Оцінка системи управління державними фінансами була б передчасною і не надала б істотно нової інформації в доповнення до аналізу ситуації, підготовленого під час розроблення стратегії. Відповідно до запиту від Уряду України, дана оцінка базується на методології та індикаторах, розроблених для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних країн-кандидатів, які є більш жорсткими, ніж ті, що призначенні для країн Європейської політики сусідства. Ця оцінка охоплює дані за 2017 рік та основні події до середини травня 2018 року.

Значення індикаторів (які визначаються на основі балів за кожний субіндикатор) носять орієнтовний характер і не повинні використовуватися або тлумачитися поза контекстом повного якісного аналізу, здійсненого для кожного принципу. Також, оскільки було застосовано більш складну та жорстку методологію, розроблену для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних країн-кандидатів, деякі з індикаторів не мають особливої актуальності в українському контексті. В таких випадках вказуються менші значення.

Представленний звіт містить короткострокові та середньострокові рекомендації Уряду України щодо конкретних заходів, спрямованих на вирішення деяких найважливіших викликів у сфері реформування державного управління. Аналітичні висновки і рекомендації також будуть використовуватися в рамках політичного діалогу та переговорів між ЄС та Урядом України щодо

¹ ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж,
http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

² ОЕД (2017), SIGMA, Методологічні засади Принципів державного управління, ОЕСР Париж,
<http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>. У даній методології представлена більш розгорнута характеристика та деталізація індикаторів, що використовуються при оцінюванні стану справ порівняно з Принципами державного управління.

Україна
Вступ

пріоритетних напрямків реформування та потенційної їх підтримки. Крім того, згідно зі Стратегією реформування державного управління цей звіт стане основою для середньострокового аналізу стану виконання Стратегії, що може стати підставою для її перегляду та оновлення.

ОГЛЯД

Протягом останніх років Україна чітко продемонструвала рішучі наміри щодо модернізації системи державного управління і встановлення тісніших зв'язків з Європейським Союзом (ЄС).

Серед іншого, це призвело до підписання у 2014 році Угоди про асоціацію, що передбачає створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі. Угода про асоціацію набула чинності 1 вересня 2017 року, а Україна отримала безвізовий режим з ЄС в червні 2017 року. Незважаючи на загрозу своїй територіальній цілісності та високий рівень корупції, Україна продовжує докладати зусилля для впровадження реформ, визначивши реформу державного управління одним з пріоритетів держави. Підтримка реформування державного управління неодноразово висловлювалася на найвищому політичному рівні, в тому числі Прем'єр-міністром України. Процес реалізації реформ в Україні одержує значну підтримку з боку ЄС, у тому числі в рамках діяльності Групи підтримки України з боку ЄС та Представництва ЄС в Україні.

Важливим кроком у реформуванні державного управління в Україні стало прийняття в червні 2016 року Стратегії реформування державного управління. Цей документ узгоджується з основними сферами Принципів державного управління і встановлює амбітні цілі, які необхідно досягти до 2020 року. Однак у реальності низькі показники реалізації запланованих у Стратегії заходів вказують те, що ці цілі можуть бути занадто амбітними. Стратегія є виявленням політичної волі досягти прогресу в реформуванні державного управління, але вона не ґрунтується на ретельній, структурованій оцінці стану справ. Тому, оцінка вихідного стану, проведена програмою SIGMA, є першою комплексною детальною оцінкою стану справ у сфері державного управління в Україні. Хоча прийняття Стратегії прискорило процес реформування та сприяло узгодженості реформаторських зусиль, варто зазначити, що деякі важливі реформи було розпочато ще раніше, зокрема реформи у сферах державної служби та надання адміністративних послуг.

У цілому, Україна вже досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер державного управління. У сфері державної служби запроваджено нове законодавство, що визначило загальну рамку державної служби та запровадило низку підходів, спрямованих на подальшу професіоналізацію державної служби. Іншою сферою, в якій також можна спостерігати конкретні позитивні результати реформи, є адміністративне судочинство.

В інших сферах, таких як оплата праці державних службовців, реформа вже почалася, і хоча ситуація покращилася, вона, як і раніше, ще далека від відповідності принципам державного управління. Відбулись важливі законодавчі зміни у сфері відбору та призначення на посади державних службовців, але необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів цього процесу.

Аналогічна ситуація склалася у сфері надання послуг: завдяки значній донорській допомозі були реалізовані численні ініціативи з модернізації адміністративних послуг, але більшість з них ще не принесли бажаних результатів (одним з винятків є створення мережі центрів надання адміністративних послуг). Найбільше гальмує подальший розвиток адміністративних послуг відсутність базового закону, а саме закону про загальну адміністративну процедуру, який би забезпечував єдині гарантії реалізації прав громадян при їх взаємодії з державними органами.

У сфері підзвітності зроблено важливі кроки з реорганізації деяких міністерств та передачі частини їхніх функцій іншим центральним органам виконавчої влади. Однак експерти SIGMA звертають увагу на можливі ризики цього процесу реорганізації, якщо він не буде достатньо спланованим і скоординованим.

Дана оцінка також відзначає інші істотні проблемні питання в управлінні та координації низки реформаторських ініціатив. Явною проблемою є дублювання повноважень державних органів щодо координації планування державної політики та моніторингу діяльності уряду в сфері реформування надання адміністративних послуг. У деяких сферах відповідальність є

Україна
Огляд

розділеною, нечіткою або нераціонально визначеною. Це стосується доступу до публічної інформації, хоча на практиці державні органи проактивно надають значний обсяг публічної інформації.

Загальним недоліком у всіх сферах є те, що обсяги фінансових ресурсів, необхідних для реалізації законопроектів, стратегій та ініціатив з реформування рідко прораховуються належним чином. Оскільки більшість законопроектів вносяться до Парламенту народними депутатами, а не Урядом, на відміну від урядових проектів, такі документи не проходять через звичайні механізми контролю якості. Крім цього, перенесення значного обсягу зобов'язань, що містяться в урядових планах, на наступні періоди, вказує на те, що ці плани, як правило, є занадто амбітними.

Результати цієї оцінки мають на меті допомогти Уряду України в плануванні та здійсненні подальших реформ у ключових напрямах реформування державного управління та в перегляді відповідної Стратегії. І надалі необхідними будуть сильна політична підтримка і координація, а також додаткові зусилля та ресурси для досягнення бажаних результатів та забезпечення їх сталості.

1

Стратегічні засади
реформування
державного
управління

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. СТАН СПРАВ ТА ОСНОВНІ ПОДІЇ: СІЧЕНЬ 2016 – ТРАВЕНЬ 2018

1.1. Стан справ

Кабінет Міністрів України (КМУ) визначив комплексні засади реформи державного управління в двох документах стратегічного планування: Стратегії реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки (СРДУ) та Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки (СРСУДФ). Ці два документи планування (надалі – Стратегії РДУ) охоплюють всі шість сфер Принципів державного управління.³

Усі ключові горизонтальні документи планування, проаналізовані в рамках цієї оцінки, визначають реформування державного управління як пріоритет держави. Стратегія сталого розвитку “Україна - 2020”, Програма діяльності уряду, Середньостроковий план пріоритетних дій уряду до 2020 року (СППДУ) і План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ПЗВУА) включають заходи з реформування державного управління (РДУ).

Разом з цим не забезпечені фінансової стабільності РДУ, оскільки Стратегії РДУ не включають орієнтовний обсяг видатків на реалізацію конкретних заходів реформи або джерела їх фінансування. СРДУ містить орієнтовний обсяг видатків для кожного напряму реформування лише на агрегованому рівні, в той час як СРСУДФ взагалі не містить жодної інформації про орієнтовний обсяг видатків на її реалізацію. Хоча загальний показник виконання запланованих заходів, а також досягнення цілей є низьким, ситуація зі СРДУ є дещо кращою порівняно із СРСУДФ.

Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ) відповідає за загальну координацію порядку діяння РДУ. Директорат публічної адміністрації СКМУ здійснює моніторинг реалізації СРДУ, в той час як Міністерство фінансів координує реалізацію СРСУДФ. СКМУ також є секретаріатом Координаційної ради з питань реформування державного управління (Координаційна рада з питань РДУ), яка виступає координаційним форумом РДУ на політичному рівні включно зі сфорою управління державними фінансами (УДФ). Однак, питання, пов’язані з реалізацією СРСУДФ, ще не обговорювалося на Координаційній раді з питань РДУ, а координація на адміністративному рівні все ще не діє для жодної зі Стратегій РДУ.

1.2. Основні заходи

24 червня 2016 року КМУ схвалив СРДУ та затвердив План дій з її реалізації на 2016-2020 роки.⁴ СРСУДФ була схвалена 8 лютого 2017 року,⁵ а План дій з її реалізації на 2017-2020 роки затверджено 24 травня 2017 року.⁶ У квітні⁷ та жовтні 2017⁸ року КМУ були внесені зміни до Плану заходів з реалізації СРДУ щодо оновлення механізмів координації, коригування строків реалізації заходів та вилучення інформації про виконані заходи та завдання.

³ ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

⁴ Розпорядження КМУ № 474-р від 24 червня 2016 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80%D0%BF%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%BC>

⁵ Розпорядження КМУ № 142-р від 8 лютого 2017 року <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80%D0%BF%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%BC>

⁶ Розпорядження КМУ № 415-р від 24 травня 2017 року <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80%D0%BF%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%BC>

⁷ Постановою КМУ № 306 від 26 квітня 2017 року <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/306-2017-%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%BC>

⁸ Розпорядження КМУ № 726-р від 11 жовтня 2017 року <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726-2017-%D1%80%D0%BF%D0%BB%D0%BC%D0%BE%D0%BD%D0%BA%D0%BE%D0%BC>

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

Координаційна Рада з питань РДУ, створена в травні 2016 року,⁹ працює. Нею були схвалені звіти про виконання Стратегії реформування державного управління в 2016 та 2017 роках¹⁰, які є доступними для ознайомлення в режимі онлайн.¹¹

⁹ Постанова КМУ № 335 від 18 травня 2016 р.

¹⁰ Звіт за 2016 рік було затверджено 24 лютого 2017 року, а звіт за 2017 рік було затверджено 23 квітня 2018 року.

¹¹ Звіт за 2016 рік: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded_files/pro-vikonannya-u-2016-rotsi-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-na-2016-2020-rr.pdf. Звіт за 2016-2017 роки:
https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded_files/pro-vikonannya-u-2016-2017-rokakh-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf

2. АНАЛІЗ

Представлений аналіз охоплює чотири принципи стратегічних засад реформування державного управління, згрупованих за однією ключовою вимогою. Він включає узагальнений аналіз індикаторів, що використовується для оцінки відповідності кожному принципу, включно з субіндикаторами¹², та ступеня дотримання кожного з цих принципів. Для кожної з ключових вимог наводяться короткострокові та середньострокові рекомендації.

Ключова вимога: Створена система управління реформою державного управління та визначена відповідальність за її реалізацію, а стратегічні засади становлять основу для реалізації пріоритетних та послідовних реформаторських заходів, узгоджених з фінансовими можливостями держави.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою наведені нижче.

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Якість стратегічних засад реформи державного управління					◆	
Ефективність реалізації РДУ та комплексність моніторингу та звітності		◆				
Фінансова сталість РДУ	◆					
Підзвітність та координація РДУ			◆			

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 1: Уряд розробив і запровадив ефективний порядок денний реформи державного управління, який відповідає ключовим викликам.

Реформа державного управління є одним з пріоритетів відповідно до документів горизонтального планування, що оцінювалися. ССР,¹³ ПДУ,¹⁴ СППДУ¹⁵ та ПДВУА¹⁶ містять заходи з реформування за всіма п'ятьма напрямами реформи. РДУ є однією з 62 реформ, які повинні бути реалізовані відповідно до ССР. Досягнення цілей за всіма напрямами РДУ належить до завдань Уряду відповідно до ПДУ, СППДУ визначає РДУ ключовим пріоритетом для досягнення мети ефективного

¹² OECD (2017), SIGMA, Методологічні засади Принципів державного управління, ОЕСР Париж, <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>. У даній методології представлена більш розгорнута характеристика та деталізація індикаторів, що використовуються при оцінюванні стану справ порівняно з Принципами державного управління.

¹³ Указ Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року.

¹⁴ Постанова Верховної Ради України № 1099-VIII від 14 квітня 2016 року.

¹⁵ Розпорядження КМУ № 275-р від 3 квітня 2017 року.

¹⁶ Розпорядження КМУ № 474-р від 24 жовтня 2017 року

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

врядування, а ПДВУА напряму зазначає ціль реалізації СРДУ. Заходи, включені у всі три документи горизонтального планування, дзеркально відображають ініціативи документів планування РДУ (наприклад, реформа державної служби, оптимізація та розвиток електронного врядування).

До прийняття СРДУ в 2016 році напрями РДУ були охоплені лише в планах окремих реформ, наприклад в Антикорупційній стратегії на 2014-2017¹⁷ роки, Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017¹⁸ року та інших подібних планах. Конкретні, спрямовані на певні сфери концепції¹⁹ й надалі будуть прийматися в п'яти сферах РДУ, але вони доповнюють загальну СРДУ і не є частиною єдиного моніторингового механізму. Таким чином, ці специфічні для окремих сфер плани не включені до цієї оцінки. Напрямок УДФ охоплено (та залишатиметься охопленим) окремим документом планування (СРСУДФ), але передбачається, що моніторинг реалізації цієї Стратегії здійснюватиме Координаційна рада з питань РДУ (як і для Стратегії реформування державного управління²⁰). СРСУДФ від 2017 року спирається на здобутки та продовжує Стратегію розвитку системи управління державними фінансами на 2013-2017 роки.

СРДУ і СРСУДФ містять аналіз ситуації для всіх шести напрямів, визначених у Принципах державного управління.²¹ Крім того, вони визначають стратегічні завдання і конкретні заходи з реформування для їх досягнення. Плани заходів з реалізації СРДУ і СРСУДФ містять індикатори виконання, пов'язані з завданнями стратегій. Однак базові та цільові показники визначені для індикаторів виконання завдань лише в плані заходів з реалізації СРДУ. У зв'язку з цим моніторинг виконання завдань реформи можливий лише для СРДУ, але не для СРСУДФ.²²

Жодна зі Стратегій не містить вичерпної інформації про орієнтовні обсяги видатків на реалізацію конкретних заходів реформи або джерела їх фінансування, однак СРДУ містить сукупний орієнтовний обсяг видатків за напрямами реформи та детальний орієнтовний обсяг видатків на один захід (запровадження посад фахівців з питань реформ). До плану заходів з реалізації СРДУ були внесені зміни в жовтні 2017 року²³ з метою скоригувати строки і виключити заходи, які вже були реалізовані. Згідно з первинним планом заходів, 42%²⁴ короткострокових заходів мали строки виконання у 2016 році, а ще 36%²⁵ мали бути виконані до кінця 2017 року. Коригування й той факт,

¹⁷ Верховна Рада України, Закон від 14 жовтня 2015 року № 1699-VII.

¹⁸ Рішення № 227-р від 18 березня 2015 року.

¹⁹ Сюди відносяться: Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні, схвалена розпорядженням КМУ № 918-р від 16 листопада 2016 року; План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки, затверджений розпорядженням КМУ № 394-р від 14 червня 2017 року; Концепція розвитку електронного урядування в Україні, схвалена розпорядженням КМУ № 649-р від 20 вересня 2017 року; Концепція розвитку електронної демократії в Україні, схвалена розпорядженням КМУ № 797-р від 8 листопада 2017 року; Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалена розпорядженням КМУ № 1013-р від 27 грудня 2017 року.

²⁰ Відповідно до положень розділу про координацію реалізації та моніторингу Стратегії реформування системи управління державними фінансами (с. 6), Координаційна рада з питань РДУ відповідає за загальну координацію та моніторинг реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами.

²¹ ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

²² Наприклад, вимірювання легкості ведення бізнесу, проведені Світовим банком, будуть використані для моніторингу прогресу в сфері оподаткування, але незрозуміло, якими є бажані показники рейтингу. Крім того, поліпшення у сфері надійності бюджетного прогнозування повинні вимірюватись за різницею між плановим і фактичним зростанням доходів держави, але не визначено вихідних та цільових показників.

²³ Розпорядження КМУ № 726-р від 11 жовтня 2017 року.

²⁴ 62 з 142 заходів

²⁵ 52 із 142 заходів.

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

що показник реалізації заходів у 2016 році становив лише 40%, вказують на те, що визначені строки виконання були занадто оптимістичними.

Дві стратегії РДУ не є повною мірою узгодженими між собою щодо запланованих заходів, строків їх виконання та відповідальних за їх виконання установ. Обидва плани містять заходи щодо вдосконалення системи стратегічного планування. СРСУДФ передбачає прийняття Закону "Про державне стратегічне планування", тоді як СРДУ вказує, що правова база стратегічного планування має бути удосконалена шляхом внесення змін до Регламенту КМУ. Крім цього, згідно з СРСУДФ, методологія підготовки документів стратегічного планування повинна бути ухвалена до кінця другого кварталу 2018 року (під керівництвом Міністерства економічного розвитку і торгівлі), в той час як СРДУ передбачає прийняття тієї ж методології шістьма місяцями раніше (під керівництвом Міністра КМУ за участі Міністерства економічного розвитку та торгівлі). Також є слабкою узгодженістю Стратегій РДУ з планами законопроектних робіт уряду, оскільки чотири з шести законопроектів, запланованих для розроблення в 2018 році відповідно до стратегій, не були включені до Плану пріоритетних дій уряду (ППДУ) на 2018 рік²⁶.

У стратегіях РДУ 75% заходів орієнтовані на реформи (тобто мають на меті зміни чинної правової бази або інституційної системи, або безпосередні зміни в очікуваних практиках).

Для консультацій з громадськістю було оприлюднено лише СРДУ та план заходів з її реалізації;²⁷ консультації з громадськістю щодо СРСУДФ не проводилися. Разом з цим, заінтересовані сторони з неурядового сектору були залучені до розроблення обох стратегій РДУ в якості офіційних членів робочої групи або²⁸ членів Координаційної ради з питань РДУ.²⁹

Унаслідок виявлених розбіжностей між документами планування РДУ, низькою узгодженістю та обмеженими консультаціями з громадськістю під час розроблення стратегій, значення індикатора, що оцінює якість стратегічних засад РДУ, становить 3 бали.

²⁶ Проекти, не включені до Плану пріоритетних дій уряду: 1) проект закону про адміністративну процедуру; 2) проект закону про вдосконалення механізму вирівнювання бюджетної забезпеченості місцевих бюджетів; 3) проект закону про консолідацію бюджетних правил; 4) проект закону про продовження терміну повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністративного управління та контролю за сплатою місцевих податків і зборів, зокрема, регулювання ставок податків і зборів.

²⁷ Згідно з даними, наявними в експертів SIGMA, СРДУ та її початковий план заходів були оприлюднені для громадського обговорення з 15 лютого до 1 березня 2016 року http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/consult/poll/project/4125.

²⁸ Наказ № 567 про міжвідомчу робочу групу з питань розвитку системи управління державними фінансами 2 липня 2016 року.

²⁹ Представники громадської ініціативи "Реанімаційний пакет реформ" та громадської організації "Всеукраїнська Громадянська платформа: Нова країна", а також голова правління Центру політико-правових реформ, були присутні як члени ради при остаточному визначенні та затвердженні Стратегії реформування державного управління на засіданні ради 9 червня 2016 року.

Якість стратегічних засад реформи державного управління						
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4	5
Цей індикатор оцінює якість стратегії реформування державного управління і пов'язаних з нею документів планування (тобто якою мірою надана інформація є комплексною, достовірною та повною), у тому числі значимість планованих реформ.						
Окремий індикатор докладно оцінює фінансову сталість та прогноз видатків.						

Субіндикатори	Бали
1. Охоплення та сфера дії документів планування РДУ	5/5
2. Пріоритетність РДУ в основних горизонтальних документах планування	2/2
3. Узгодженість документів планування РДУ	0/4
4. Наявність мінімального змісту документів планування РДУ	5/7
5. Орієнтація на реформу документів планування РДУ ³⁰	2/3
6. Якість консультацій, пов'язаних з документами планування РДУ	1/2
Загалом³¹	15/23

СРДУ і СРСУДФ охоплюють усі напрями РДУ і відповідають більшості мінімальних вимог щодо змісту. Консультації з громадськістю проводилися тільки для СРДУ і не проводилися для СРСУДФ. РДУ визначена як пріоритет у ключових документах горизонтального планування, але документи планування РДУ не є цілком узгодженими між собою і з ППДУ.

Принцип 2: Реформа державного управління реалізується цілеспрямовано; визначені та регулярно підлягають моніторингу завдання щодо досягнення цілей реформи.

Механізми моніторингу та звітності описані в кожній з двох Стратегій РДУ.³² РДУ передбачає підготовку щорічних звітів під керівництвом СКМУ, звіти підлягають обговоренню на засіданнях Координаційної ради з питань РДУ не пізніше 1 квітня кожного року. Крім того, передбачена підготовка піврічних та квартальних звітів з метою отримання оперативної інформації про стан реалізації РДУ³³, які також розглядаються Координаційною радою з питань РДУ. На практиці, річні³⁴ та піврічні звіти³⁵ були затверджені Координаційною радою з питань РДУ. Річний звіт за 2016 рік³⁶ містить детальний опис заходів, які були реалізовані протягом року в напрямах, охоплених СРДУ, але не відображає результатів виконання завдань. Звіт також не дає чіткого уявлення про те, які заходи, заплановані на 2016 рік, були реалізовані, а які не були (разом з поясненням причин).

³⁰ Орієнтація на реформу оцінюється як частка заходів, включених до стратегії РДУ, які спрямовані на створення змін у чинній правовій та інституційній системі та безпосередніх змін у практиках (на відміну від регулярного, постійного процесу або таких заходів, як щорічна звітність, постійний моніторинг, збереження чинних навчальних програм тощо).

³¹ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-15=3, 16-19=4, 20-23=5.

³² См. розділ VI СРДУ щодо координації, моніторингу та оцінки реалізації Стратегії (с. 28-29) та розділ 5 СРСУДФ щодо координації та моніторингу реалізації Стратегії (с. 5).

³³ Стратегія реформування державного управління, с. 28

³⁴ Звіт за 2016 рік було затверджено 24 лютого 2017 року, а звіт за 2017 рік було затверджено 23 квітня 2018 року.

³⁵ Реформа державного управління: Короткий огляд, підготовлений у липні 2017 року. Презентація, підготовлена СКМУ щодо стану реалізації Стратегії та плану заходів з її реалізації за півріччя.

³⁶ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-rotsi-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-na-2016-2020-rr.pdf>.

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

Піврічний звіт, підготовлений у формі презентації для Координаційної ради з питань РДУ у липні 2017 року, надає інформацію про стан реалізації в розрізі заходів, але не містить узагальнених даних про відсоток виконання запланованих заходів. Річний звіт³⁷ про реалізацію СРДУ, затверджений Координаційною радою у квітні 2018 року (охоплює період 2016 і 2017 рр.), є суттєво кращим порівняно зі звітом за попередній рік. Він містить текстове і графічне представлення основних досягнень реформи, а його додатки містять відомості про виконання окремих заходів, а також досягнення цілей (на основі показників ефективності).

Згідно зі СРСУДФ³⁸ міжвідомча робоча група з розвитку системи управління державними фінансами під головуванням заступника Міністра фінансів має здійснювати моніторинг реалізації СРСУДФ та готовити квартальні та річні звіти. Звіти повинні розглядатися спеціальною робочою групою з питань РДУ у сфері управління державними фінансами під головуванням Державного секретаря Міністерства фінансів, проте ця група не функціонує. Координаційна рада з питань РДУ відповідає за загальну координацію та моніторинг реалізації СРСУДФ³⁹. Квартальні звіти були підготовлені за третій і четвертий квартали 2017 року⁴⁰, але вони не розглядалися Координаційною радою з питань РДУ. Ці звіти містять таблиці із зазначенням прогресу, досягнутого у виконанні окремих заходів, але не наводять дані про загальний відсоток реалізації заходів або будь-яку інформацію про виконання завдань.

Представники громадських організацій беруть участь у моніторингу виконання СРДУ в якості членів Координаційної ради з питань РДУ, яка обговорювала звіт про виконання СРДУ. Однак, громадянське суспільство не бере участі в моніторингу виконання СРСУДФ. Звіти про її реалізацію не розглядалися Координаційною радою з питань РДУ або міжвідомчої робочою групою з розвитку системи управління державними фінансами.

Із запланованих заходів на 2017 рік у рамках СРДУ і СРСУДФ за даними річного звіту СРДУ і квартальних звітів СРСУДФ були виконані лише 47%. Відсоток виконання буввищим для СРДУ (53%), ніж для СРСУДФ (41%)⁴¹.

³⁷ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-2017-rokakh-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf>

³⁸ Стратегія реформування системи управління державними фінансами, с. 6.

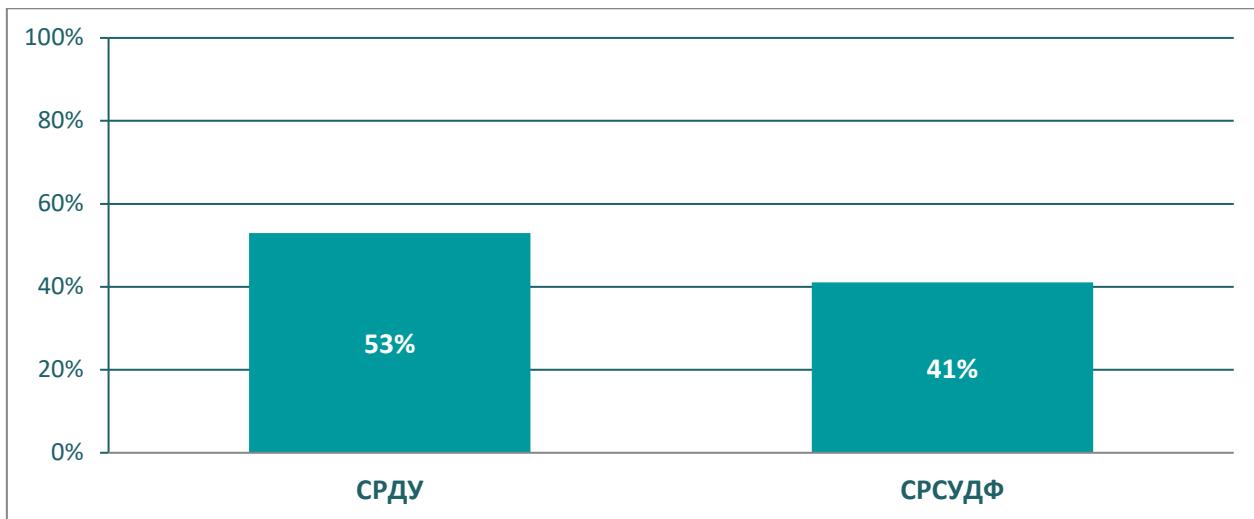
³⁹ Там само.

⁴⁰ Звіт за четвертий квартал:

https://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%A1%D0%A3%D0%94%D0%A4%204%20%D0%BA%D0%B2%202017_%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%BC%D1%96%D1%89%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F.pdf.

⁴¹ 27 з 51 запланованих заходів в рамках СРДУ були реалізовані в 2017 році, а 23 із 56 запланованих заходів СРСУДФ були реалізовані в 2017 році.

Рис. 1. Показники реалізації Стратегій РДУ



Джерело: Звіти про реалізацію СРДУ і СРСУДФ

За даними річного звіту про виконання СРДУ були реалізовані 8 з 26 завдань, які повинні бути виконані до кінця 2017 року.⁴² Оскільки цільові показники для завдань СРСУДФ не були встановлені, не було можливості розрахувати частку виконаних завдань для цього документу планування РДУ. Тому загальний відсоток успішності виконання завдань РДУ становить 17%⁴³.

Докладні описи показників ефективності (що містить інформацію про джерела даних, час доступності даних і формули розрахунку) не були розроблені для стратегій РДУ.

Оскільки моніторингові механізми, описані в стратегіях РДУ, були запроваджені не повністю, показник виконання заходів є низьким, а досягнення цілей – лише помірним для СРДУ, тоді як для СРСУДФ не оцінювався взагалі. Таким чином, значення індикатора оцінки ефективності реалізації РДУ та повноти моніторингу і контролю становить 1 бал.

⁴² Кількість виконаних завдань розраховується, виходячи з розрахунку досягнення індикаторів виконання по кожному завданню. Завдання вважається виконаним, якщо були досягнуті всі цілі, які передбачалося досягти до кінця 2017 року за всіма індикаторами виконання в рамках цієї цілі.

⁴³ 8 з 46 завдань (26 для Стратегії реформування державного управління і 20 для Стратегії реформування системи управління державними фінансами) були виконані.

Ефективність реалізації РДУ і всебічність контролю та звітності

Цей індикатор оцінює досвід реалізації РДУ і ступінь досягнення цілей. Він також оцінює системи моніторингу та звітності РДУ.

Загальне значення індикатора

0 **1** 2 3 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Повнота систем моніторингу та звітності РДУ	3/8
2. Темпи здійснення заходів РДУ (%)	1/4
3. Виконання завдань РДУ (%)	0/4
Загалом⁴⁴	4/16

Звіти про реалізацію СРДУ обговорювалися на засіданнях Координаційної ради з питань РДУ, найвищим політичним органом, який передбачено в механізмі моніторингу СРДУ, але звіти про реалізацію СРСУДФ Координаційною радою не розглядалися. Індикатори виконання були використані для оцінки прогресу реалізації СРДУ, але звіти щодо СРСУДФ зосереджені виключно на конкретних продуктах діяльності. Показники виконання заходів є низькими для обох стратегій РДУ.

Принцип 3: Забезпечення фінансова сталість реформи державного управління.

Незважаючи на те, що пов'язані з РДУ заходи фінансуються на практиці, Стратегії РДУ не містять відповідної інформації про вартість окремих заходів, включених до документів планування, або про джерела їх фінансування. СРСУДФ не містить жодних відомостей про кошти, необхідні для передбачених нею реформаторських заходів. Додаток 1 до СРДУ містить зведену інформацію про орієнтовний обсяг видатків на її реалізацію з розбивкою по роках за напрямами і категоріями видатків. Загальний орієнтовний обсяг видатків на реалізацію СРДУ запланований на рівні трохи більше 4,9 млрд. грн. (блíзько 152,7 млн. євро). Лише завдання та заходи СРДУ із запровадження посад фахівців з питань реформ мають окремий розрахунок орієнтовного обсягу видатків, на які необхідно 81% всього орієнтовного обсягу видатків на реалізацію СРДУ (трохи менше 4 млрд. грн. або 124 млн. євро). Крім того, 11,5% орієнтовного обсягу видатків пов'язані із запровадженням інформаційно-комунікаційних технологій – друга за величиною стаття видатків (567,1 млн. грн. або 17,6 млн. євро). Тим не менш не зрозуміло, яким чином ці суми були розраховані, оскільки орієнтовні обсяги видатків не були визначені на рівні заходів з реалізації IT проектів або інших ініціатив. Навіть орієнтовні обсяги видатків на заходи, розраховані в робочих документах, які готовилися в процесі підготовки стратегії (надані Українською стороною для оцінки), не дають змоги зрозуміти підходи та логіку розрахунку орієнтовних обсягів видатків на рівні заходів, вказаних для кожного з напрямів у Плані заходів⁴⁵.

Згідно з інформацією, представленою СКМУ, в 2017 році в державному бюджеті було передбачено 300 млн. грн. (9,3 млн. євро) на бюджетну програму щодо підтримки реалізації комплексної

⁴⁴ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

⁴⁵ Наприклад, у відповідності до Додатку 1 до СРДУ орієнтовний обсяг видатків за напрямом “Стратегічні засади реформування державного управління” становить 42,1 млн. грн., але за неофіційними оцінками обсяг видатків за заходами становить 163,82 млн. грн. Орієнтовний обсяг видатків за напрямом “Стратегічне планування, формування та координація державної політики” згідно з Додатком 1 становить 174,6 млн. грн., а за неофіційними оцінками обсяг видатків за заходами – 144,08 млн. грн.

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

реформи державного управління. Ці кошти були надані в серпні 2017 року⁴⁶ та спрямовані на запровадження посад фахівців з питань реформ в міністерствах і СКМУ (що включає заробітну плату та облаштування робочих місць, необхідних для працівників на цих посадах). Обсяг виділених коштів становить 60% від орієнтовного обсягу видатків на ці цілі в 2017 році згідно з Додатком 1 до СРДУ. Невідповідність між плановим і фактичним фінансуванням обумовлена затримками в реалізації реформи.

Заходи, пов'язані з РДУ, також фінансуються через інші державні бюджетні програми⁴⁷, але пов'язати це фінансування із заходами, передбаченими Стратегіями РДУ, неможливо через відсутність відповідної інформації про орієнтовні обсяги видатків у документах планування РДУ. Декілька донорів підтримують реформаторські ініціативи, деякі з яких були офіційно включені до стратегій РДУ⁴⁸, але їхнє залучення та плановані фінансові внески не відображені в документах планування РДУ.

Заходи РДУ фінансуються з державного бюджету або безпосередньо за рахунок донорів, але внаслідок відсутності інформації про обсяги видатків за заходами у стратегії РДУ, а також через відсутність будь-яких орієнтовних обсягів видатків на реалізацію СРСУДФ, неможливо визначити відповідність фактичного фінансування запланованому обсягу фінансування РДУ. Така відсутність детальної фінансової інформації та джерел фінансування в стратегіях РДУ обмежує ефективність забезпечення фактичного фінансування запланованих заходів. Крім цього, неможливо оцінити фінансову сталість запланованих реформ. Тому субіндикатор, що вимірює фактичне фінансування РДУ, становить 0 балів.

У зв'язку з обмеженим обсягом даних та інформації про обсяги видатків та джерела фінансування планованих реформ, особливо на рівні окремих заходів, значення індикатора, який вимірює фінансову сталість РДУ, становить 0 балів.

⁴⁶ Постанова КМУ від 18.08.2017 року № 647 “Про деякі питання здійснення комплексної реформи державного управління” та розпорядження КМУ від 18.08.2017 № 581-р “Про передачу окремих бюджетних призначень [...] на підтримку здійснення комплексної реформи державного управління”.

⁴⁷ Наприклад, 129,7 млн. грн. у 2018 році в рамках програми “Електронне врядування та програми інформатизації”, а також 103,6 млн. грн. за напрямом “Професійна підготовка державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, діяльність щодо створення та адаптації державної служби до стандартів ЄС”.

⁴⁸ Наприклад, проект з розробки та впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (5 млн. євро) і проект на підтримку стратегічної комунікації та підвищення обізнаності про реформування державного управління в Україні (282 000 євро). Інформація, включена до таблиці джерел фінансування за рахунок донорських коштів, була отримана від СКМУ.

Фінансова сталість реформи державного управління					
Цей індикатор оцінює, наскільки забезпечується фінансова сталість реформи державного управління в результаті ретельного фінансового планування.					
Загальне значення індикатора	0 1 2 3 4 5				
	Субіндикатори				Бали

1. Види діяльності із зазначенням повного обсягу видатків (%)	0/3
2. Повнота фінансової інформації, зокрема в документах планування РДУ	0/4
3. Фактичне фінансування порядку денного РДУ	0/3 ⁴⁹
Загалом⁵⁰	0/10

Фінансування РДУ протягом періоду оцінки здійснювалося як з державного бюджету, так і за рахунок доноських коштів. Проте, в короткостроковій і середньостроковій перспективі не може бути забезпечена сталість фінансування РДУ внаслідок недоліків фінансового планування РДУ. Тоді як СРДУ містить деякі орієнтовні дані про сукупні орієнтовні обсяги видатків на реалізацію стратегії та окремий розрахунок орієнтовного обсягу видатків на запровадження посад фахівців з питань реформ, СРСУДФ не містить жодної інформації про кошти. Стратегії РДУ також не містять інформації про очікуваний фінансовий внесок донорів, попри істотність такого внеску.

Принцип 4: Реформа державного управління має дієву управлінську та координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для керівництва процесом розробки і реалізації реформи.

Загальну відповідальність за РДУ покладено на Міністра КМУ, який є головою Координаційної ради з питань РДУ. Координаційна рада з питань РДУ⁵¹ була створена як політичний орган з координації реалізації СРДУ і СРСУДФ.⁵² До її складу⁵³ входять заступники міністрів ключових міністерств (заступники Міністра фінансів, Міністра юстиції, Міністра соціальної політики, Міністра економічного розвитку і торгівлі, Міністра регіонального розвитку), а також керівники органів виконавчої влади, відповідальних за напрями РДУ, і два представники громадських організацій. Заступник Державного секретаря КМУ є Секретарем Координаційної ради. Координаційну раду з питань РДУ було скликано п'ять разів у 2017 році для обговорення звітів про реалізацію РДУ, а також інших питань, пов'язаних з РДУ (зокрема оплати праці державних службовців, запровадження посад фахівців з питань реформ). Однак, як випливає з порядків денних та

⁴⁹ Фактичне фінансування РДУ оцінюється шляхом порівняння обсягів видатків на рівні заходів, визначених у планових документах РДУ з сумами, передбаченими в державному бюджеті на відповідний рік або затверджених програмних документах для заходів, що фінансуються донорами. Нуль балів одержано внаслідок відсутності обчислення вартості заходів у СРДУ, а також відсутності розрахунку витрат у Стратегії реформування системи управління державними фінансами.

⁵⁰ Шкала переведення балів: 0=0, 1-3=1, 4-5=2, 6-7=3, 8-9=4, 10=5.

⁵¹ Постанова КМУ № 335 від 18 травня 2016 року “Про Координаційну раду з питань реформування державного управління”.

⁵² Стратегія реформування системи управління державними фінансами, Розділ 5 “Координація і моніторинг реалізації цієї Стратегії” (с. 6-7).

⁵³ Новий склад Координаційної ради було затверджене рішенням Міністра КМУ від 20 червня 2017 “Про склад Координаційної ради з питань реформування державного управління”.

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

протоколів засідань Координаційної ради в 2017 році, ще не обговорювались питання, що стосуються СРСУДФ.

У квітні 2017 року⁵⁴ було внесено зміни до визначення координаційного механізму СРДУ на адміністративному рівні. Таким органом визначена Спеціальна робоча група у складі Державного секретаря КМУ, Державних секретарів міністерств, Голови Національного агентства державної служби, Голови Державного агентства з питань електронного урядування та державних службовці високого рівня з інших державних органів⁵⁵. Згідно з внесеними до Стратегії РДУ змінами, Спеціальна робоча група проводитиме засідання не рідше одного разу на місяць та підтримуватиме роботу Координаційної ради з питань РДУ. Проте інформація, отримана від представників СКМУ, свідчить про те, що на практиці члени Спеціальної робочої групи проводять зустрічі щотижня для обговорення порядку денного майбутнього засідання КМУ. Не існує зв'язку між тим, що обговорювалося на засіданнях Спеціальної робочої групи, і порядком денним Координаційної ради з питань РДУ. Тому, незважаючи на запровадження координаційного механізму СРДУ на адміністративному рівні, цей механізм функціонує не в повній мірі.

Крім Спеціальної робочої групи, Координаційною радою з питань РДУ було утворено три тематичні робочі групи за напрямами РДУ.⁵⁶ Однак інформація щодо засідань і рішень цих тематичних робочих груп не була надана. Організаційні та управлінські функції з координації реалізації РДУ покладено на СКМУ, а саме на Директорат публічної адміністрації (Департамент з питань державного управління СКМУ до його реорганізації⁵⁷). Директорат забезпечує роботу органів координації і моніторингу РДУ⁵⁸.

Крім того, що Координаційна рада з питань РДУ не обговорювала питання, пов'язані зі СРСУДФ, інші координаційні структури, передбачені у СРСУДФ, також не працюють. Моніторинг реалізації СРСУДФ покладено на міжвідомчу робочу групу з розвитку системи управління державними фінансами. Цю робочу групу, створену у 2012 році в рамках попередньої стратегії реформування УДФ, очолює заступник Міністра фінансів, до її складу входять державні службовці високого рівня з установ, відповідальних за реалізацію Стратегії, а також представники неурядових структур.⁵⁹ Згідно з інформацією, отриманою від Міністерства фінансів, цей орган був активним під час підготовки СРСУДФ, але не проводив засідань у 2017 році. СРСУДФ також передбачає утворення спеціальної робочої групи з питань РДУ в сфері управління державними фінансами під головуванням Державного секретаря Міністерства фінансів, але цей орган не було створено. На оперативному рівні Управління стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства фінансів відповідає за координацію реалізації СРСУДФ (разом з іншими стратегічними документами міністерства).

Управлінська відповідальність за реалізацію заходів, передбачених у двох Стратегіях РДУ не визначена, оскільки обидва плани заходів з реалізації стратегій містять лише перелік відповідальних органів, а не їх структурних підрозділів.

⁵⁴ Постанова КМУ №306 від 26 квітня 2017 року <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/306-2017-%D0%BF>

⁵⁵ Рішення Координаційної ради з питань РДУ 24 лютого 2017 року.

⁵⁶ Робоча група зі стратегічного планування, формування та координації державної політики, організації системи центральних органів виконавчої влади під головуванням Міністра КМУ; робоча група з питань державної служби і управління людськими ресурсами під головуванням Голови Національного агентства державної служби; та робоча група з питань надання адміністративних послуг і адміністративних процедур під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра.

⁵⁷ Постанова КМУ від 18.08.2017 року №646 “Питання Секретаріату Кабінету Міністрів України”.

⁵⁸ Положення про Директорат публічної адміністрації СКМУ, пункти 16-21.

⁵⁹ Асоціація міст України і Київська школа економіки. Чинний склад затверджено наказом Міністерства фінансів №567 від 02.07.2016 року.

У результаті недоліків у визначенні управлінської відповідальності за координацію та реалізацію РДУ та нефункціонуючі механізми координації на адміністративному рівні, значення індикатора, що оцінює управлінську відповідальність та координацію РДУ, становить 2.

Управлінська відповідальність та координація реформи державного управління					
Цей індикатор вимірює ступінь того, наскільки визначені керівництво та управлінська відповідальність за реалізацію реформи державного управління, регулярність і якість механізмів координації на політичному та адміністративному рівнях, а також діяльність керівних установ.					
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4
					5

Субіндикатори	Бали
1. Визначення організаційної та управлінської відповідальності за реалізацію РДУ	4/6
2. Координаційні механізми для РДУ	4/10
Загалом⁶⁰	8/16

Механізми управління і координації РДУ описані в документах планування. Однак на політичному рівні функціонує лише Координаційна рада з питань РДУ і лише в питаннях, пов'язаних зі Стратегією РДУ, але не в питаннях, пов'язаних зі СРСДУФ. Органи координації на адміністративному рівні створені, але не функціонують.

Основні рекомендації

Короткострокові рекомендації (1-2 роки)

- 1) СКМУ і Мінфін повинні посилити стратегії (СРДУ і СРСДУФ), щоб забезпечити їхню повну взаємну відповідність, встановити реалістичні строки виконання, покласти обов'язки зі здійснення заходів реформування на рівні конкретних структурних підрозділів та встановити цільові значення для всіх індикаторів виконання завдань.
- 2) СКМУ і Мінфін повинні представити розрахунки орієнтовних обсягів видатків на реалізацію всіх заходів реформування, які вимагають додаткового фінансування, з зазначенням джерел. Переглянуті стратегії необхідно привести у відповідність до реальних фінансових можливостей держави і гарантованих обсягів фінансування від донорів.
- 3) СКМУ і Мінфін повинні забезпечити функціонування координаційних органів на адміністративному рівні, утворених для обох стратегій РДУ, регулярне обговорення цими органами звітів та інші тем, пов'язаних з РДУ, а також розроблення пропозицій для Координаційної ради з питань РДУ та КМУ, спрямованих на забезпечення реалізації запланованих реформ.
- 4) Мінфін має забезпечити регулярне обговорення звітів про реалізацію СРСДУФ на Координаційній раді з питань РДУ, а також інформування всіх заінтересованих сторін та громадськості в щорічних звітах про хід виконання запланованих заходів та досягнуті цілі.

⁶⁰ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

Україна
Стратегічні засади реформування державного управління

- 5) У ході перегляду стратегій РДУ СКМУ і Мінфін повинні забезпечити комплексні скоординовані консультації з представниками неурядового сектору шляхом проведення письмових консультацій та цільових нарад робочих груп та забезпечити їхню постійну участь у моніторингу та проведенні оцінки прогресу щодо РДУ.

Середньострокові рекомендації (3-5 років)

- 6) Розробка наступних стратегій РДУ (після закінчення терміну дії поточних документів планування) повинна ґрунтуватися на ретельній оцінці стану справ у всіх ключових напрямах РДУ за участі всіх заінтересованих сторін, а також спиратися на аналіз досягнутих цілей чинних стратегій РДУ.

2

Формування і
координація
державної політики

ФОРМУВАННЯ І КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

1. СТАН СПРАВ ТА ОСНОВНІ ПОДІЇ: СІЧЕНЬ 2016 - ТРАВЕНЬ 2018 РОКУ

1.1. Стан справ

Існує правове підґрунтя для формування і координації державної політики, а критично важливі функції, які є необхідними для ефективної системи вироблення політики, включно з координацією процесу європейської інтеграції, віднесені до повноважень інституцій, які становлять центр уряду. Разом з цим існує дублювання повноважень інституцій центру уряду в питаннях координації процесу планування державної політики та моніторингу діяльності уряду.

Планування державної політики в основному здійснюється на щорічній основі, але зв'язки між політиками та фінансовими планами є обмеженими. Документи державного планування не встановлюють чітких цілей для уряду на рівні результатів. Унаслідок цього звіти переважно надають інформацію про реалізацію окремих заходів. Не визначені вимоги щодо розробки секторальних стратегій.

Відповіальність галузевих міністерств за розробку законопроектів є обмеженою, оскільки більшість ухвалених законів були ініційовані індивідуально народними депутатами. Народні депутати вносять законопроекти безпосередньо до парламенту в інтересах галузевих міністерств, щоб уникнути проходження процедур погодження та схвалення законопроектів Кабінетом Міністрів України. На практиці вимоги до формування обґрунтованої державної політики та консультацій з неурядовими заінтересованими сторонами не виконуються. Відповідно, якість аналізу політики, що обґруntовує законодавчі пропозиції, є низькою.

Акти законодавства оприлюднюються на інтернет-ресурсах або є доступними в консолідований формі з різних джерел, що забезпечується державою; проте не забезпечено повну доступність до підзаконних нормативних актів. Часті зміни в законодавстві негативно впливають на чіткість та стабільність нормативно-правової бази.

1.2. Основні події

Поточний Середньостроковий план пріоритетних дій уряду був затверджений КМУ 3 квітня 2017 року⁶¹.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, підписана 21 березня 2014 року, набрала чинності 1 вересня 2017 року. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ПЗВУА) на 2017-2022 роки був затверджений постановою КМУ 25 жовтня 2017 року⁶².

У 2017 році в 10 з 18 міністерств були утворені директорати стратегічного планування та європейської інтеграції⁶³.

⁶¹ Розпорядження № 275-р.

⁶² Постанова КМУ № 1106.

⁶³ Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 644 "Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади".

2. АНАЛІЗ

Цей аналіз охоплює 12 принципів формування і координації державної політики, що згруповані за 4 ключовими вимогами. Він включає узагальнений аналіз індикаторів, що використовуються для оцінки на відповідність кожному з принципів, включно з субіндикаторами⁶⁴, та оцінку ступеня дотримання кожного з цих принципів. Дляожної з ключових вимог наводяться короткострокові та середньострокові рекомендації.

Планування і координація державної політики

Ключова вимога: Інституції центру уряду виконують усі критично важливі функції, необхідні для функціонування добре організованої, узгодженої та компетентної системи формування державної політики.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою наведені нижче.

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Виконання інституціями центру уряду критично важливих функцій						◆
Здійснення інституціями центру уряду функцій з європейської інтеграції					◆	

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 1: Інституції центру уряду виконують усі критично важливі функції, необхідні для функціонування добре організованої, узгодженої та компетентної системи формування державної політики.

Правова основа функціонування інституцій центру уряду в Україні визначається Конституцією України⁶⁵, Законом України “Про Кабінет Міністрів України”⁶⁶, Регламентом Кабінету Міністрів України (Регламент КМУ⁶⁷) та положеннями про СКМУ⁶⁸, Міністерство фінансів України⁶⁹, Міністерство юстиції України⁷⁰ та Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної

⁶⁴ Методологічні засади Принципів державного управління, SIGMA, ОЕСР (2017), Париж, <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>. У даній методології представлена більш розгорнута характеристика та деталізація індикаторів, що використовуються при оцінюванні стану справ порівняно з Принципами державного управління.

⁶⁵ Конституція України, прийнята ВРУ 28 червня 1996 р.

⁶⁶ Закон України №794-VII, прийнятий ВРУ 27 лютого 2014 р.

⁶⁷ Постанова КМУ від 18 липня 2007 р. №950 “Про затвердження Регламенту КМУ”.

⁶⁸ Постанова КМУ від 12 серпня 2009 р. №850 “Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України”.

⁶⁹ Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. №375 “Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України”.

⁷⁰ Постанова КМУ від 2 липня 2014 р. №228 “Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України”.

інтеграції (УОКЄЄАІ)⁷¹. Ці законодавчі акти закріплюють за інституціями центру уряду критично важливі функції, визначені в Принципах державного управління⁷².

СКМУ відповідає за: 1) підготовку засідань КМУ⁷³; 2) координацію змісту проектів актів та їх перевірку на відповідність законодавству України та Програмі діяльності уряду⁷⁴; 3) підготовку річного плану дій уряду⁷⁵; 4) моніторинг його виконання⁷⁶; 5) комунікацію з громадськістю⁷⁷; та 6) забезпечення взаємодії між КМУ, Президентом та Парламентом⁷⁸. Мін'юст відповідає за забезпечення відповідності проектів актів чинному законодавству⁷⁹, а Мінфін – за затвердження фінансово-економічних розрахунків під час підготовки проектів актів⁸⁰. Проекти актів КМУ підлягають обов'язковому погодженню Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) перед їх поданням до КМУ, оскільки перший відіграє роль державного координатора економічного розвитку і наділений повноваженнями щодо здійснення координації стратегічного планування⁸¹. Державна регуляторна служба України (ДРС) ретельно вивчає аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів у сфері господарської діяльності⁸². СКМУ проводить експертизу поданого до КМУ проекту акта та здійснює його опрацювання, зокрема, вивчає достатність фінансово-економічних розрахунків та визначає достатність аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта⁸³. УОКЄЄАІ здійснює координацію процесу європейської інтеграції, в тому числі перевіряє проекти актів на відповідність праву Європейського Союзу (*EU acquis*).

До квітня 2018 року СКМУ не мав повноважень вносити на розгляд КМУ будь-які проекти актів. Це обмежувало його можливості щодо підготовки річних планів дій уряду та планів пріоритетних дій уряду (ППДУ). СКМУ готував проект плану, а МЕРТ вносив його до КМУ для схвалення. Після внесення змін до Закону “Про Кабінет Міністрів України”⁸⁴ та Регламенту КМУ⁸⁵, Міністр Кабінету Міністрів України отримав право вносити проекти актів до КМУ. Завдяки цьому СКМУ отримав повноцінні повноваження щодо здійснення координації підготовки ППДУ.

Разом з цим все ще зберігається дублювання повноважень Директорату координації державної політики та стратегічного планування СКМУ і МЕРТ щодо моніторингу виконання ППДУ. Відповідно до параграфу 131 Регламенту КМУ координацію роботи з підготовки звіту здійснює МЕРТ, але згідно з положенням про Директорат координації державної політики та стратегічного

⁷¹ Постанова КМУ від 13 серпня 2014 р. №346 “Про затвердження положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції”.

⁷² Принципи державного управління, SIGMA, ОЕСР (2017), Париж, с. 19, http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

⁷³ Регламент КМУ, параграф 16, та Положення про СКМУ, підпункти 2 та 3 пункту 17.

⁷⁴ Регламент КМУ, параграф 52; Положення про СКМУ, підпункт 9 пункту 17; Положення про Директорат координації державної політики та стратегічного планування СКМУ, підпункти 10 та 12 пункту 5.

⁷⁵ Регламент КМУ, пункт 1 параграфу 4, та Положення про Директорат координації державної політики та стратегічного планування СКМУ, підпункт 4 пункту 5.

⁷⁶ Положення про Директорат координації державної політики та стратегічного планування СКМУ, підпункт 8 пункту 5.

⁷⁷ Положення про СКМУ, підпункти 25 та 26 пункту 17.

⁷⁸ Там само. – Підпункти 13 та 16 пункту 17.

⁷⁹ Регламент КМУ, параграфи 44-46, та Положення про Міністерство юстиції України, підпункт 3 пункту 4.

⁸⁰ Положення про Міністерство фінансів України, підпункт 3 пункту 4.

⁸¹ Вимога щодо необхідності погодження проекту акта з МЕРТ встановлена пунктом 5 параграфу 33 Регламенту КМУ. Повноваження щодо координації стратегічного планування передбачені в пункті 2 Положення про Департамент економічної стратегії та макроекономічного планування МЕРТ.

⁸² Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, ст. 24.

⁸³ Регламент КМУ, пункт 3 параграфу 52.

⁸⁴ Закон №2190, прийнятий ВРУ 9 листопада 2017 року.

⁸⁵ Постанова КМУ від 18 квітня 2018 р. №326.

Україна
Формування і координація державної політики

планування СКМУ цю функцію уповноважений здійснювати Директорат. Насправді саме Директорат СКМУ підготував звіт за 2017 рік, після чого він був лише формально внесений МЕРТ до КМУ для затвердження.

Для забезпечення єдиного підходу були розроблені методичні рекомендації та типові форми для підготовки ППДУ⁸⁶, моніторингу діяльності уряду та складання періодичних звітів⁸⁷. Також були затверджені окремі методики щодо розробки проектів актів⁸⁸, нормопроектної техніки⁸⁹ та проведення консультацій з громадськістю⁹⁰. Оскільки вимоги щодо розробки секторальних стратегій не були встановлені, не існує методичних рекомендацій, що регулюють це питання.

Інституції центру уряду співпрацюють між собою та узгоджують свої позиції в процесі підготовки ППДУ. Директорат координації державної політики та стратегічного планування СКМУ разом з УОКЕЄАІ спочатку обговорюють пропозиції з галузевими міністерствами, після чого проект плану спрямовується до Мінфіну, МЕРТ та Мін'юсту для отримання коментарів перед остаточним визначенням його змісту⁹¹.

Підрозділи СКМУ скоординовано розглядають проекти актів, які внесяться на розгляд КМУ. Позиції юридичного департаменту та УОКЕЄАІ узагальнюються під керівництвом відповідного галузевого департаменту в експертному висновку, що разом з проектом акта вноситься до урядового комітету⁹².

З огляду на те, що повне повноваження щодо моніторингу впровадження ППДУ не закріплена за якоюсь однієї інституцією центру уряду і відсутні методичні рекомендації стосовно розробки секторальних стратегій, значення індикатора, що оцінює виконання критично важливих функцій центру уряду, становить 4 бали.

⁸⁶ Методичні рекомендації щодо підготовки пропозицій до ППДУ на 2018 рік розроблені СКМУ у 2017 році.

⁸⁷ Регламент КМУ, додаток 12. Крім цього, середньостроковий план пріоритетних дій Уряду містить типові форми для складання щоквартальних та річних звітів щодо реалізації ППДУ (параграфи 84-85).

⁸⁸ Наказ Міністерства фінансів України “Про затвердження Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України” від 21.03.2008 року №428; Постанова КМУ від 11 березня 2004 року №308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”. Додатки до Регламенту містять детальні рекомендації, зокрема щодо змісту пояснювальної записки (додаток 4) і додаток 9 щодо змісту політичної пропозиції.

⁸⁹ Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р.

⁹⁰ Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. №996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”.

⁹¹ До проекту ППДУ (як і до всіх інших проектів, внесених до КМУ) доданий супровідний лист від 27 березня 2018 року про те, що проект плану був погоджений Мінфіном і Мін'юстом. На етапі підготовки плану СКМУ провів консультації з МЕРТ, і МЕРТ офіційно подало до КМУ проект ППДУ на затвердження.

⁹² Додатком 8 Регламенту КМУ затверджено типову форму експертного висновку.

Виконання критично важливих функцій інституціями центру уряду

Цей індикатор вимірює ступінь дотримання інституціями ЦУ мінімальних вимог, встановлених для функціонування добре організованої, узгодженої та компетентної системи формування державної політики.

Оскільки цей індикатор оцінює ступінь дотримання мінімальних вимог, він не вимірює результати і не враховує кількісні показники. Результати деяких з цих критично важливих функцій визначаються іншими індикаторами формування і координації державної політики.

Загальне значення індикатора

0 1 2 3 **4** 5

Субіндикатори

Бали

1. Критично важливі функції, закріплені нормативно-правовими актами за інституціями центру уряду	7/8
2. Наявність методичних рекомендацій для галузевих міністерств та інших органів виконавчої влади	3/4
3. Формалізація процесу взаємодії між інституціями центру уряду	4/4
Загалом⁹³	14/16

Усі критично важливі функції закріплені за інституціями центру уряду нормативно-правовими актами, роз'яснення щодо порядку їх здійснення містяться в методичних рекомендаціях, за виключенням порядку розробки секторальних стратегій. Однак СКМУ не наділений усіма необхідними повноваженнями щодо здійснення моніторингу реалізації ППДУ. Інституції центру уряду узгоджують свої позиції на стадії підготовки ППДУ, а структурні підрозділи СКМУ готовують консолідований висновок щодо проектів актів, внесених на розгляд КМУ.

Принцип 2: Чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції, втілюються за координації відповідального органу.

УОКЄЕАІ є ключовою установою, за якою закріплені критично важливі функції щодо європейської інтеграції в Україні. Положення про УОКЄЕАІ передбачає здійснення загальної координації процесу європейської інтеграції⁹⁴, планування заходів у сфері європейської інтеграції⁹⁵, здійснення моніторингу та оцінки результативності виконання завдань підготовки до процесу європейської інтеграції⁹⁶ та заходів адаптації законодавства до права ЄС⁹⁷, а також забезпечення координації виконання програмних документів і планів заходів та здійснення загального моніторингу допомоги ЄС Україні⁹⁸. Функція координації переговорів щодо набуття членства в ЄС не закріплена за УОКЄЕАІ, оскільки Україна не є кандидатом на вступ до ЄС.

Нормативно-правові акти та методичні рекомендації допомагають галузевим міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади при здійсненні функцій у сфері європейської інтеграції. Регламент КМУ містить загальні положення щодо забезпечення відповідності проекту

⁹³ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-12=3, 13-14=4, 15-16=5.

⁹⁴ Положення про УОКЄЕАІ, пункт 3.

⁹⁵ Там само. – Підпункти 4 та 5 пункту 4.

⁹⁶ Там само. – Пункт 3 та підпункт 20 пункту 4.

⁹⁷ Там само. – Пункт 3 та підпункт 12 пункту 4; Регламент КМУ, параграф 52.

⁹⁸ Там само. – Підпункт 9 пункту 4.

акта праву ЄС⁹⁹. На підставі положень Регламенту КМУ УОКЄЕАІ розробив методичні рекомендації¹⁰⁰. КМУ також прийняв нормативно-правові акти, які детально регламентують порядок проведення планування у сфері європейської інтеграції¹⁰¹, здійснення моніторингу та оцінки результативності виконання планів¹⁰² і перекладу актів законодавства та права ЄС¹⁰³. На даний час не розроблено методичних рекомендацій з питань планування та моніторингу допомоги від ЄС та координації переговорів щодо набуття членства в ЄС.

Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку (комітет з питань європейської інтеграції)¹⁰⁴ є допоміжним робочим органом КМУ, що узгоджує питання порядку денного засідань КМУ у сфері європейської інтеграції. Відповідно до положень Регламенту КМУ комітет з питань європейської інтеграції заслуховує звіти про стан виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, розглядає пропозиції стосовно виконання ПЗВУА та будь-які інші пропозиції від УОКЄЕАІ¹⁰⁵. У зв'язку з цим Регламент КМУ розглядає комітет з питань європейської інтеграції в якості координаційного органу з питань європейської інтеграції. Однак цей комітет не виконує покладені на нього завдання в повному обсязі, оскільки ані ПЗВУА, ані звіт про стан виконання ПЗВУА за 2017 рік не були предметом обговорення порядку денного (для цілей цієї оцінки здійснено аналіз питань, включених до порядку денного). Проводяться засідання секторальних робочих груп для координації процесу імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 24 напрямами, передбаченими в Угоді, однак горизонтального координаційного механізму на адміністративному рівні не створено.

УОКЄЕАІ відповідає за підготовку ПЗВУА та моніторинг його виконання. Вперше ПЗВУА був затверджений у 2014 році¹⁰⁶ на період 2014-2017 роки; поточний ПЗВУА на період до 2022 року був затверджений у жовтні 2017 року¹⁰⁷. Звіти про виконання Плану готуються кожного року. УОКЄЕАІ постійно готує висновки до проектів актів законодавства, що стосуються питань перенесення та імплементації права ЄС, перед їх внесенням на розгляд КМУ¹⁰⁸.

⁹⁹ Регламент КМУ, параграф 35 та додаток 1, які дають настанови як визначити чи належить запропонований проект акта до сфер, правовідносин в яких регулюються правом Європейського Союзу, як здійснювати порівняльно-правовий аналіз та за якою формою складати порівняльну таблицю.

¹⁰⁰ EUUA (Україна–Європа) та Association4U (без дати), “Методика забезпечення відповідності проектів актів законодавству ЄС та складання складати порівняльних таблиць”, <http://association4u.com.ua/images/components/comp1/EULaw/EU-law-compliance-check-and-tables-of-compliance---guidelines-by-A4U.pdf>.

¹⁰¹ Постанова КМУ від 31 травня 2017 р. № 447 “Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони”.

¹⁰² Там само. Крім цього, Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України підписала розпорядження від 21 березня 2018 р. № 12605/0/1-18 “Про удосконалення системи моніторингу та оцінки стану імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС”, яким затверджено типові форми для складання звітів.

¹⁰³ Постанова КМУ від 31 травня 2017 р. № 512 “Про порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*”.

¹⁰⁴ Затверджено постановою КМУ від 11 травня 2016 р. № 330.

¹⁰⁵ Регламент КМУ, пункт 2¹ параграфу 28¹.

¹⁰⁶ Розпорядженням КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки.

¹⁰⁷ Постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

¹⁰⁸ Базується на оцінці п'яти законопроектів, що стосуються питання імплементації права ЄС у національне законодавство: 1) проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо відстеження і маркування генетично модифікованих організмів та обігу, відстеження і маркування харчових продуктів, кормів та/або кормових добавок, ветеринарних препаратів, отриманих з використанням генетично модифікованих

Україна
Формування і координація державної політики

Оскільки механізм координації європейської інтеграції на адміністративному рівні не створений, а координація, що здійснюється на політичному рівні, не функціонує належним чином, значення індикатора, що вимірює ступінь виконання інституціями центру уряду функцій у сфері європейської інтеграції, становить 3 бали.

Виконання інституціями центру уряду функцій у сфері європейської інтеграції

Цей індикатор вимірює ступінь дотримання інституціями центру уряду мінімальних критеріїв щодо виконання функцій у сфері європейської інтеграції.

Оскільки цей індикатор оцінює ступінь дотримання мінімальних критеріїв, він не вимірює результати і не враховує кількісні показники. Результати деяких з цих критично важливих функцій визначаються іншими індикаторами формування і координації державної політики.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Частка функцій в сфері європейської інтеграції, закріплених законодавством за інституціями центру уряду	5/6 ¹⁰⁹
2. Наявність методичних рекомендацій, якими керуються галузеві міністерства та інші органи виконавчої влади	2/4 ¹¹⁰
3. Спроможність уряду щодо координації європейської інтеграції	6/8
Загалом¹¹¹	13/18

організмів; 2) проект закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій із ввезення (переміщення) товарів на митну територію України фізичними особами та проект закону про внесення змін до Податкового кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій із ввезення (переміщення) на митну територію України фізичними особами; 3) проект закону про внесення змін до Митного кодексу, Податкового кодексу України та Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з організацією та проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів УЄФА серед жінок сезону 2017/2018”; 4) проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України (щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони; 5) проект Закону про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань”.

¹⁰⁹ Там само.

¹¹⁰ Для цілей цієї оцінки застосовувалась методологія SIGMA щодо країн-кандидатів на вступ до ЄС, у зв'язку з чим максимальні бали можуть отримати лише країни, які знаходяться на стадії переговорів про вступ до ЄС.

¹¹¹ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-13=3, 14-16=4, 17-18=5.

Усі критично важливі функції у сфері європейської інтеграції закріплені за УОКЕЄАІ. Ці функції виконуються на практиці, за винятком координації переговорів щодо набуття членства в ЄС, оскільки це питання наразі не на часі для України. Однак комітет з питань європейської інтеграції не виконує покладені на нього завдання щодо здійснення координації на політичному рівні. Крім цього, не відсутні механізми координації європейської інтеграції на адміністративному рівні.

Основні рекомендації

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

- 1) Повноваження СКМУ та МЕРТ потрібно розмежувати з тим, щоб закріпити функцію моніторингу виконання плану за одним з них, бажано за СКМУ, та наділити його статусом координатора підготовки ППДУ.
- 2) Комітет з питань європейської інтеграції повинен виконувати функцію координатора на політичному рівні в повному обсязі, для чого мають проводитися регулярні обговорення планів у сфері європейської інтеграції та звітів щодо їх реалізації. Потрібно встановити та запустити механізм горизонтальної координації європейської інтеграції на адміністративному рівні.

Середньострокові рекомендації (3–5 років)

- 3) Необхідно розробити методичні рекомендації щодо планування та моніторингу допомоги ЄС Україні, що сприятиме виконанню Україною вимог ЄС на наступних стадіях процесу європейської інтеграції.

Ключова вимога: Планування державної політики узгоджується з фінансовими можливостями держави та гарантує спроможність уряду досягти поставлених цілей.

Значення індикаторів, які оцінюють результати України за цією ключовою вимогою, наведені нижче.

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Якість планування державної політики			◆			
Якість планування державної політики у сфері європейської інтеграції				◆		
Якість здійснення урядом моніторингу та звітування					◆	

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 3: Запроваджено гармонізоване середньострокове планування державної політики з чіткими загальноурядовими цілями у відповідності до фінансових можливостей уряду; секторальні стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковим бюджетним планом.

Нормативно-правова база з планування державної політики складається з Бюджетного кодексу України та Регламенту КМУ. Регламент передбачає затвердження програми діяльності уряду (ПДУ),¹¹² в якій визначається стратегія діяльності КМУ на період здійснення його повноважень, а також затвердження річного ППДУ,¹¹³ спрямованого на реалізацію ПДУ. При цьому, Мін'юст розробляє поточний та перспективний (строком на п'ять років) плани законопроектних робіт відповідно до ПДУ з урахуванням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та пропозицій центральних органів виконавчої влади¹¹⁴. ПЗВУА містить у собі всі заходи, пов'язані зі вступом до ЄС¹¹⁵. Бюджетний кодекс вимагає підготовки бюджету¹¹⁶ на наступний рік та прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди¹¹⁷. Прогноз бюджету має ґрунтуватися на ПДУ¹¹⁸. Процес розробки та затвердження документів планування також визначено. Парламент затверджує річний бюджет і ПДУ. КМУ затверджує плани законопроектних робіт і ПЗВУА.

На практиці вимоги щодо середньострокового бюджетного планування впроваджувались непослідовно, а основним фінансово-бюджетним планом є річний бюджет. У якості пілотного проекту КМУ схвалив Основні напрями бюджетної політики на 2018-2020 роки (ОНБП)¹¹⁹, але відповідні середньострокові показники видаткової частини були індикативними. Крім того, КМУ не виконав вимогу щодо затвердження п'ятирічного плану законопроектних робіт.

Додатково до документів державного планування, передбачених нормативно-правовими актами, Президент України затвердив Стратегію сталого розвитку “Україна-2020” (ССР)¹²⁰, а КМУ затвердив Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року (СППДУ)¹²¹. ССР окреслює загальні пріоритети оборонної політики, а також соціокультурного, організаційного, політичного та законодавчого розвитку держави. СППДУ визначає п'ять основних завдань Уряду та пріоритетні кроки, спрямовані на їх досягнення. Цей документ є більш детальним порівняно з ПДУ, але пріоритетні задачі ПДУ також відображені в СППДУ. Однак правовий статус ССР і СППДУ не визначений на законодавчому рівні.

Основна ієархічна структура документів планування державної політики закріплена на законодавчому рівні. Відповідно до нормативно-правових актів ПДУ є основою для розробки ОНБП та в подальшому річного бюджету і ППДУ¹²². Фактично СППДУ, розроблений на основі ССР і ПДУ, більш детально окреслює середньострокові цілі уряду. Зобов'язання, передбачені у СППДУ, ППДУ, а також у плані європейської інтеграції, знаходять своє відображення і в плані законопроектних робіт.

¹¹² Регламент КМУ, параграф 5. Чинний ПДУ був прийнятий 14 квітня 2016 року, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1099-19/paran7#n7>.

¹¹³ Там само. – Параграф 4.

¹¹⁴ Там само. – Параграф 66.

¹¹⁵ Постанова КМУ № 447 від 31 травня 2017 р. “Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони”.

¹¹⁶ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р., ст. 29-41 щодо змісту, порядку складання та затвердження річного бюджету.

¹¹⁷ Там само. – Ст. 21.

¹¹⁸ Там само.

¹¹⁹ Розпорядження КМУ від 14 червня 2017 р. № 411-р “Про схвалення проекту Основних напрямів бюджетної політики на 2018-2020 роки”.

¹²⁰ Стратегія сталого розвитку “Україна-2020”, затверджена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015.

¹²¹ Постанова КМУ від 3 квітня 2017 року № 275-р.

¹²² Див. пункт 1 параграфу 4 Регламенту КМУ і частину 1 статті 21 Бюджетного кодексу України.

Директорат координації державних політик та стратегічного планування СКМУ відповідає за планування політики¹²³, однак до квітня 2018 року СКМУ не мав повноважень вносити проекти актів до КМУ на затвердження. Через це Директорат фактично підготував лише проекти СППДУ та ППДУ (включно з проектом ППДУ на 2018 рік), а МЕРТ формально подав до КМУ плани на затвердження.

І МЕРТ¹²⁴, і СКМУ¹²⁵ наділені повноваженнями здійснювати контроль якості розробки стратегічних планів. Однак вимоги та порядок розробки секторальних стратегій не були встановлені. Процедурні вимоги та вимоги щодо змісту визначені для державних цільових програм (ДЦП)¹²⁶. Мета ДЦП полягає в сприянні реалізації державної політики в пріоритетних напрямах розвитку та забезпечені концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу¹²⁷. ДЦП повинні містити мету програми, кроки, спрямовані на її досягнення, очікувані результати, а також розрахунок витрат та визначення джерел фінансування програм¹²⁸. Таким чином, вимоги щодо предмету регулювання та змісту ДЦП подібні до тих, що висуваються до секторальних стратегій, однак КМУ припинив затвердження ДЦП, що потребують додаткового фінансування з державного бюджету¹²⁹. Однак, деякі ДЦП були затверджені¹³⁰. Таким чином, визначено процедурні вимоги та вимоги щодо змісту ДЦП, які в дійсності рідко розробляються, в той час як аналогічні вимоги до секторальних стратегій, які продовжують розроблятися, відсутні¹³¹.

Розроблені методичні рекомендації щодо підготовки матеріалів для складання ППДУ¹³² та середньострокового бюджетного плану¹³³; методичні рекомендації щодо розробки секторальних стратегій чи складання звітів щодо реалізації ППДУ не затверджені.

З усіх законопроектів, передбачених у ППДУ на 2017 рік, 33% перенесено до плану на 2018 рік¹³⁴. Крім цього, майже половина розроблених галузевих стратегій була перенесена з плану на 2017 рік¹³⁵. Жоден проект акту, передбачений секторальними стратегіями, не включений до ППДУ. Стратегії¹³⁶, що аналізувались для цілей цієї оцінки, передбачають розробку трьох

123 Положення про Директорат координації державної політики та стратегічного планування, підпункт 4 пункту 5.

124 Положення про Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування МЕРТ, затверджене наказом МЕРТ від 16 лютого 2016 р., пункт 2.

125 Положення про Директорат координації державної політики та стратегічного планування СКМУ, підпункти 10 та 12 пункту 5.

126 Закон “Про державні цільові програми” № 1621-IV від 18 березня 2004 р.

127 Там само. – Ст. 2.

128 Там само. – Ст. 9.

129 Спочатку Постановою КМУ від 1 березня 2014 р. № 65 “Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету”. В подальшому рішення знайшло підтвердження і в Постанові КМУ від 11 жовтня 2016 р. № 710 “Про ефективне використання державних коштів”.

130 Наприклад, Державна цільова соціальна програма розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року (затверджена КМУ 1 березня 2017 р.).

131 ППДУ на 2017 рік передбачає розробку Стратегії розвитку державних банків та Стратегії розвитку малих та середніх підприємств, стратегії розвитку туризму тощо.

132 Правила підготовки проектів актів для складання ППДУ на 2018 рік, розроблені СКМУ.

133 Інструкція з підготовки основних напрямів бюджетної політики на 2019-2021 роки, лист МФ від 31 січня 2018 р. щодо ключових елементів бюджетних витрат.

134 27 з 82 законопроектів, передбачених у плані на 2017 рік, включені у ППДУ на 2018 рік.

135 17 з 35 галузевих стратегій, запланованих до затвердження в 2017 році, передбачені в ППДУ на 2018 рік (49%).

136 П'ять стратегій, затверджених наприкінці 2017 року: 1) Середньострокова стратегія управління державним боргом на період 2017-2019 років; 2) Експортна стратегія України: Дорожня карта стратегічного розвитку торівілі 2017-2021; 3) Стратегія реформування системи державного нагляду (контролю); 4) Стратегія інформування громадян про гарантовані ім Конституцією та законами України права на період до 2019 року; та 5) Стратегія розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю.

законопроектів¹³⁷ у 2018 році, але жоден з них не передбачений ППДУ на рік. При цьому стратегії не містять оцінки обсягів видатків та джерел фінансування, необхідних для їх реалізації. Через це неможливо забезпечити відповідність фінансових витрат на реалізацію кроків, передбачених секторальними стратегіями, видаткам, передбаченим ОНБП.

Хоча ОНБП на 2018-2020 роки і визначає пріоритетні напрями державної політики, цей документ не містить критеріїв для їх оцінювання, а також не наводить орієнтовні обсяги видатків для реалізації передбачених заходів та цілей. Пріоритети ОНБП на 2018-2020 роки відповідають п'ятьом пріоритетним цілям СППДУ, а заходи, передбачені в ППДУ, наслідують структуру СППДУ, що упорядкована за п'ятьма ключовими напрямами¹³⁸.

Через недоліки правового регулювання, обмеженість методичних рекомендацій щодо планування державної політики та брак фінансової інформації в секторальних стратегіях, значну частку зобов'язань, що переносяться з поточного року на наступний, а також через недостатню узгодженість документів планування державної політики, значення індикатора, що вимірює якість планування державної політики, становить 1 бал.

Якість планування державної політики

Цей індикатор вимірює законодавчі, процедурні та організаційні механізми планування державної політики, якість та узгодженість документів планування державної політики. Він також оцінює результати процесу планування (особливо кількість запланованих законодавчих ініціатив та секторальних стратегій, розробку яких перенесено на наступний рік) та відповідність розрахунку фінансових витрат для забезпечення реалізації секторальних стратегій.

Загальне значення індикатора

0 **1** 2 3 4 5

Субіндикатори	Бали
1. Достатність нормативно-правової бази з планування державної політики	4/7
2. Наявність методичних рекомендацій, що визначають порядок планування державної політики галузевими міністерствами	2/4
3. Узгодженість документів планування державної політики	2/6
4. Заплановані законодавчі ініціативи, перенесені на майбутній період (%)	2/4
5. Заплановані секторальні стратегії, перенесені на майбутній період (%)	1/4
6. Повнота обрахунку фінансової складової заходів, передбачених секторальними стратегіями	0/5
7. Узгодженість розрахунків витрат, передбачених секторальними стратегіями, з видатками середньострокового бюджетного плану (%)	0/3
Загалом¹³⁹	11/33

¹³⁷ Проекти: 1) проект закону про створення інституту Уповноваженого економічного оператора України (з Експортної стратегії); 2) проект закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо запровадження відповідальності перевізників за неподання чи несвоєчасне подання попередньої інформації в обсязі та строки, визначені законодавством, або за подання недостовірної попередньої інформації; 3) проект закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо можливості прийняття митницями попередніх рішень з питань визначення митної вартості товарів (зі Стратегії розвитку системи управління ризиками у сфері митного контролю).

¹³⁸ 1) Економічне зростання; 2) Ефективне управління; 3) Розвиток людського капіталу; 4) Верховенство права; 5) Безпека та оборона.

¹³⁹ Шкала переведення балів: 0-5=0, 6-11=1, 12-17=2, 18-23=3, 24-29=4, 30-33=5.

Сформовано ієархічну структуру основних документів державного планування, проте нормативно-правові акти не визначають правовий статус ССПДУ 2020 та ПЗВУА. Повноваженнями щодо здійснення перевірки якості секторальних стратегій наділені як СКМУ, так і МЕРТ, однак вимоги до розробки цих документів не встановлені. Стратегії, проаналізовані в рамках цієї оцінки, не містять обрахунку обсягів видатків на реалізацію заходів з їх реалізації. Значна частина запланованих зобов'язань переноситься з одного року на наступний.

Принцип 4: Збалансована система середньострокового планування діє щодо всіх євроінтеграційних процесів та інтегрована в планування державної політики.

Постанова КМУ “Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони”¹⁴⁰, визначає правовий статус документа державного планування у сфері європейської інтеграції, а також правила та вимоги до його розробки. ПЗВУА є середньостроковим документом державного планування, що містить зобов'язання у сфері європейської інтеграції, розроблені на основі Угоди про асоціацію чи рішень двосторонніх органів, заснованих відповідно до Угоди¹⁴¹. УОКЕЄАІ відповідає за підготовку ПЗВУА та моніторинг його виконання¹⁴². Перед затвердженням плану КМУ проект плану чи будь-які пропозиції щодо внесення змін до плану підлягають попередньому обговоренню комітетом з питань європейської інтеграції¹⁴³. Нормативно-правові акти не передбачають здійснення будь-якої координації під час підготовки ПЗВУА з іншими директоратами СКМУ, що відповідають за підготовку СППДУ та ППДУ, чи з Мінфіном; за інформацією представників УОКЕЄАІ, така співпраця в дійсності не відбувається.

Уперше ПЗВУА був затверджений 17 вересня 2014 року на період 2014-2017 років¹⁴⁴. До нього були внесені зміни в 2016 та 2017 роках, а розділи про торгівлю та пов'язані з торгівлею питання і про економіку та розвиток співробітництва були перенесені до окремих планів¹⁴⁵. Поточний ПЗВУА (на період 2017-2022 років) був затверджений 25 жовтня 2017 року і містить зобов'язання щодо всіх розділів Угоди про асоціацію. У всіх ПЗВУА визначені терміни виконання та установи, відповідальні за виконання зобов'язань; зобов'язання в ПЗВУА впорядковані відповідно до розділів Угоди про асоціацію. Разом з цим ПЗВУА не містить обрахунку фінансової складової запланованих заходів чи інформації про джерела їх фінансування.

ПЗВУА та ППДУ не узгоджені між собою, оскільки лише 60% законодавчих ініціатив, передбачених в ПЗВУА, включені до ППДУ на 2018 рік¹⁴⁶. Як випливає з ПЗВУА на 2014 рік, 38% зобов'язань були перенесені до плану на 2017 рік. Однак обсяг виконання у 2017 році зобов'язань з адаптації національного законодавства до законодавства ЄС не міг бути розрахований, оскільки в ПЗВУА на 2014 рік не були вказані точні назви законопроектів, які необхідно було прийняти¹⁴⁷. Через це немає можливості визначити, чи були реалізовані якісь

¹⁴¹ Там само. – Пункт 2.

¹⁴² Постанова КМУ від 13 серпня 2014 р. №346 “Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції”.

¹⁴³ Регламент КМУ, пункт 2¹ параграфу 28¹.

¹⁴⁴ Розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. №847-р, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/paran12#n12> (поточна редакція).

¹⁴⁵ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/217-2016-%D1%80/page> та <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/503-2017-%D1%80/paran5#n5>.

¹⁴⁶ 116 з 293 законопроектів, запланованих до розробки в 2018 році згідно з ПЗВУА, не були включені в ППДУ на 2018 рік.

¹⁴⁷ Замість цього заходи були сформульовані таким чином: 1) підготовка пропозицій щодо покращення законодавства України у сфері боротьби з тероризмом; та 2) розробка та впровадження низки заходів, зокрема, внесення змін до законодавства щодо реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування у відповідності до європейських вимог.

законодавчі ініціативи у сфері європейської інтеграції. Поточний ПЗВУА, затверджений у жовтні 2017 року, є більш детальним та містить назви законодавчих актів, які необхідно прийняти. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2017 рік не надає даних про рівень виконання запланованих законодавчих ініціатив, але підсумовує, що загальний прогрес з виконання плану в 2017 році становив 41%.

Оскільки плани у сфері європейської інтеграції не містять обрахунку обсягу видатків на реалізацію запланованих заходів, значна частка зобов'язань перенесена з попереднього ПЗВУА до поточного, узгодженість між ПЗВУА та ППДУ недостатня та відсутня можливість обчислити обсяг виконаних заходів через неточне формулювання зобов'язань, значення індикатора, що оцінює якість планування державної політики у сфері європейської інтеграції, становить 2 бали.

Якість стратегічного планування європейської інтеграції

Цей індикатор аналізує нормативно-правову базу, розроблену для забезпечення стратегічного планування процесу європейської інтеграції, якість та узгодженість документів державного планування у сфері європейської інтеграції. Він також оцінює результати процесу планування (зокрема, кількість запланованих зобов'язань України щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу, перенесених на наступний рік) та рівень виконання запланованих зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Загальне значення індикатора

0 1 **2** 3 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Законодавча база передбачає гармонійне планування європейської інтеграції	2/2
2. Якість документів державного планування у сфері європейської інтеграції	2/6
3. Зобов'язання у сфері європейської інтеграції, перенесені на майбутній період	2/4
4. Рівень виконання планів уряду стосовно зобов'язань щодо адаптації національного законодавства до законодавства Європейського Союзу (%)	0/4
Загалом¹⁴⁸	6/16

Статус ПЗВУА та порядок його розробки визначається нормативно-правовими актами. Проте, під час підготовки плану координація між УОКЄЄАІ та іншими інституціями центру уряду не здійснюється, і лише 60% зобов'язань України щодо адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, передбачених в ПЗВУА, включені до ППДУ. ПЗВУА встановлює терміни виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції, але не містить обрахунку обсягу видатків або інформації про джерела фінансування. Загальний прогрес у виконанні Угоди про асоціацію в 2017 році був низьким (41%), а 38% зобов'язань за попереднім ПЗВУА були перенесені до Плану на 2017 рік.

Принцип 5: Постійний моніторинг створює умови для здійснення громадського контролю за діяльністю уряду та сприяє урядові в досягненні поставлених цілей.

Нормативно-правові акти передбачають складання регулярної звітності про виконання основних документів горизонтального планування на центральному рівні: Державного бюджету України¹⁴⁹,

¹⁴⁸ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

¹⁴⁹ Бюджетний кодекс України, ст. 58-62, та Регламент КМУ, параграф 132.

ПДУ та ППДУ¹⁵⁰, плану законопроектних робіт¹⁵¹ і ПЗВУА¹⁵². Відсутня вимога звітувати про виконання секторальних стратегій.

Регламент встановлює загальну вимогу оприлюднювати звіти про виконання урядових рішень на офіційному веб-сайті¹⁵³. На практиці останні звіти про виконання Державного бюджету України¹⁵⁴ та про виконання ПЗВУА¹⁵⁵ є загальнодоступними, в той час як звіти про виконання ППДУ¹⁵⁶ та плану законопроектних робіт не оприлюднені¹⁵⁷. Оскільки відсутня пряма норма, що зобов'язує звітувати про виконання секторальних стратегій, немає й усталеної практики стосовно процедури звітування, але підготовлені на цей час звіти доступні в режимі онлайн¹⁵⁸.

Вимога звітувати про виконання ППДУ та плану законопроектних робіт окремо встановлює дзеркальні вимоги щодо звітування для галузевих міністерств, оскільки зміст планів збігається. Згідно з Регламентом, МЕРТ має координувати підготовку звіту про виконання ППДУ, але відповідно до положення про СКМУ – це обов'язок Директорату координації державних політик та стратегічного планування СКМУ. На практиці звіт готовить СКМУ, а МЕРТ подає його до КМУ. Мін'юст відповідає за підготовку звіту про виконання плану законопроектних робіт.

Звіти про виконання ППДУ, плану законопроектних робіт та ПЗВУА зосереджуються на описі реалізованих заходів. Звіт про виконання плану законопроектних робіт надає в табличній формі детальну інформацію про статус кожного окремого законопроекту. Звіти про ППДУ та ПЗВУА надають в описовій формі огляд реалізованих заходів, але не містять інформації про те, які заплановані заходи не були виконані та з яких причин. Незважаючи на те, що СППДУ містить індикатори виконання завдань для відслідковування прогресу по кожному з п'яти ключових напрямів, ці індикатори не використовуються у річних звітах на постійній основі. У звіті про виконання ППДУ за 2017 рік міститься вибіркова інформація про основні показники ефективності за напрямами економічного зростання та ефективного управління¹⁵⁹, та жодної згадки про

¹⁵⁰ Регламент КМУ, параграф 131, та Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” від 10.02.2010 р., ст. 228. Оскільки ППДУ на 2017 р. і ППДУ на 2018 р. наслідують структуру СППДУ з її розбивкою за п'ятьма ключовими напрямами, звіт про ППДУ є фактично щорічним звітом про впровадження СППДУ.

¹⁵¹ Регламент КМУ, параграф 69.

¹⁵² Постанова КМУ “Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони” від 31 травня 2017 р. № 447, п. 11-13.

¹⁵³ Регламент КМУ, пункт 2 параграфу 132.

¹⁵⁴ <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=359194>.

¹⁵⁵ <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/yevropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>.

¹⁵⁶ Уряд оприлюднив лише скорочений варіант звіту з інфографікою щодо загальних поліпшень <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/programa-diyalnosti-uryadu/zvit-uryadu-za-2017-rik>, але не повний варіант, який був підготовлений на засідання КМУ.

¹⁵⁷ Згідно з інформацією, наданою апаратом, звіт за 2017 рік про виконання плану законопроектних робіт обговорювався на засіданні КМУ, але не був затверджений.

¹⁵⁸ Відповідно до чотирьох звітів, наданих для проведення оцінки: 1) звіт про виконання у 2016 році Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 рр., <https://www.kmu.gov.ua/news/24977403>; 2) звіт про виконання у 2017 році Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020 рр., <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/33830>; 3) звіт про виконання плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр., <http://voladm.gov.ua/zvit-pro-vikonannya-planu-zahodiv-na-2017-rik-shhodo-realizaci%D1%97-nacionalno%D1%97-strategi%D1%97-spriyannya-rozvitu-gromadyanskogo-susplstva-v-ukra%D1%97ni-na-2016-2020-roki/>; та 4) звіт про виконання у 2017 році плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, https://minjust.gov.ua/section_548.

¹⁵⁹ У звіті містяться відомості про позиції України в рейтингу легкості ведення бізнесу, що складається Світовим Банком (World Bank Doing Business index), та про питому вагу валового нагромадження основного капіталу у ВВП, однак відсутня інформація про рівень дефіциту бюджету порівняно з ВВП, що є одним з ключових показників ефективності системи управління.

показники ефективності за іншими напрямами СППДУ – розвиток людського капіталу, верховенство права, боротьба з корупцією чи безпека та оборона¹⁶⁰.

Через недостатню звітність про виконання стратегій для проведення оцінки було надано неповний комплект звітів про виконання секторальних стратегій (четири з п'ятьох необхідних), при цьому лише в трьох з них містилася інформація про реалізовані заходи¹⁶¹. Жоден з них не містив інформацію про виконання завдань. Існує окремий механізм моніторингу звітування про виконання державних цільових програм. Галузеві міністерства звітують перед МЕРТ, який подає узагальнений звіт до КМУ. Звіт за 2017 рік включає інформацію про виконання 13 державних цільових програм: огляд витрат та реалізованих заходів¹⁶².

Через низьку якість звітів та їх недоступність значення індикатора, який вимірює якість державного моніторингу та звітування, становить 3 бали.

Якість державного моніторингу та звітування						
Цей індикатор вимірює дієвість нормативно-правових актів, що встановлюють вимоги до звітування, якість документів державної звітності та рівень загальнодоступності звітів уряду.						
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4	5
Субіндикатори						
1. Достатність нормативно-правової бази для моніторингу та звітування	7/8					
2. Якість документів звітності	4/12					
3. Загальнодоступність звітів уряду	3/5					
Загалом¹⁶³	14/25					

Нормативно-правові акти встановлюють вимогу щодо подання регулярної звітності про виконання основних документів горизонтального планування; але ці норми не поширюються на звітність про виконання секторальних стратегій. За загальним правилом усі звіти повинні бути доступними в режимі онлайн, але останні звіти про виконання ППДУ та плану законопроектних робіт наразі не оприлюднені. Звіти зосереджуються на реалізованих заходах і не надають огляду досягнутих результатів.

Основні рекомендації

Короткострокові рекомендації (1-2 роки)

- 1) Статус та роль ССП та СППДУ слід закріпити в нормативно-правових актах.

¹⁶⁰ Ключові показники ефективності, передбачені в СППДУ, але не відображені у звіті, включають: 1) індекс розвитку людського капіталу; 2) рівень смертності; 3) рівень бідності; 4) сприйняття корупції; 5) рівень смертності у ДТП.

¹⁶¹ Інформація про досягнуті результати була включена у звіт про виконання у 2016 році Стратегії реформування державного управління, звіт про виконання у 2017 році Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020 роки та звіт про виконання у 2017 році плану заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року. Звіт про виконання плану заходів на 2017 рік щодо реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр. не надає всебічного огляду результатів, оскільки охоплює діяльність лише в одній сфері.

¹⁶² Звіт МЕРТ про результати виконання державних цільових програм у 2017 році; звіт надано СКМУ.

¹⁶³ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-7=1, 8-12=2, 13-17=3, 18-21=4, 22-25=5.

- 2) Підготовка ППДУ та плану законопроектних робіт, а також моніторинг їх реалізації, мають бути спрощені задля зменшення навантаження на інституції центру уряду, міністерства та інші ЦОВВ.
- 3) Директорат координації державних політик та стратегічного планування СКМУ та УОКЕЕАІ повинні розробити механізми забезпечення відповідності ППДУ до ПЗВУА. УОКЕЕАІ має переконатись, що стосовно заходів, передбачених у ПЗВУА, які потребують додаткових коштів для їх реалізації, визначено обсяги видатків та джерела фінансування.
- 4) КМУ повинен встановити вимоги до розробки секторальних стратегій, а також щодо контролю за їх виконанням, та прийняти рекомендації стосовно реалізації таких вимог. КМУ має уповноважити один орган з-поміж інституцій центру уряду, бажано СКМУ, координувати дії з підготовки секторальних стратегій.
- 5) КМУ має постійно оприлюднювати щорічні звіти про виконання ППДУ.

Середньострокові рекомендації (3-5 років)

- 6) Інституції центру уряду повинні забезпечувати, щоб усі горизонтальні плани містили чіткі цілі та відповідні показники ефективності, що послідовно використовуються у звітах про їх виконання.

Ключова вимога: Рішення уряду та законодавство є прозорими, узгодженими з правової точки зору та доступними для громадськості; парламент здійснює контроль за діяльністю уряду.

Нижче наведено значення індикаторів, що оцінюють досягнення України за цією ключовою вимогою.

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Прозорість, відкритість та законність процесу прийняття рішень урядом				◆		
Парламентський контроль за формуванням та реалізацією державної політики				◆		

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 6: Забезпечується відкритість процесу прийняття урядом рішень; рішення приймаються на підставі фахових знань державних службовців; забезпечується відповідність рішень уряду актам законодавства.

Регламент КМУ встановлює порядок проведення засідань уряду. СКМУ забезпечує підготовку проведення засідань та доведення до центральних органів виконавчої влади та інших державних органів рішень КМУ, а також їх оприлюднення¹⁶⁴. Крім того, СКМУ уповноважений перевіряти проекти актів на відповідність урядовим пріоритетам та політикам, а також на відповідність вимогам, установленим Регламентом КМУ, в тому числі стосовно порядку проведення

¹⁶⁴ Регламент КМУ, пункт 3 параграфу 12 і розділ 3 та глава 1 розділу 3.

консультацій¹⁶⁵. Мін'юст несе відповідальність за правову експертизу проектів актів під час проведення міжміністерських консультацій¹⁶⁶, але СКМУ також має повноваження щодо перевірки відповідності проектів актів чинним нормативно-правовим документам¹⁶⁷. Подібне дублювання повноважень також існує при встановленні достатності фінансово-економічних розрахунків, що уповноважені здійснювати як СКМУ¹⁶⁸, так і Мінфін¹⁶⁹. Крім цього, проекти актів підлягають обов'язковому погодженню МЕРТ перед їх поданням до КМУ. Спеціальні повноваження МЕРТ поширюються на питання координації стратегічного планування¹⁷⁰, що також віднесені до повноважень Директорату координації державної політики та стратегічного планування СКМУ¹⁷¹. УОКЕЄАІ проводить експертизу відповідності проекту акту зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції¹⁷². Аналіз регуляторного впливу нормативно-правових актів, що впливають на бізнес, подається до ДРС для підготовки експертного висновку відповідно до вимог Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”¹⁷³.

СКМУ має право повернати на доопрацювання проекти актів, внесені з порушенням процедурних вимог¹⁷⁴. Проте він не має повноважень за власною ініціативою повернати розробників на доопрацювання проекти актів у разі суттєвих недоліків або коли очевидно, що розбіжності між позиціями заінтересованих органів не були усунуті під час міжміністерських консультацій. У такому випадку лише урядовий комітет уповноважений приймати рішення про повернення розробників проекту акта на доопрацювання¹⁷⁵. Рішення про повернення проектів актів через суттєві недоліки не може бути прийняте на адміністративному рівні. Два з п'яти законопроектів, проаналізованих SIGMA¹⁷⁶, були повернуті розробників після обговорення на урядовому комітеті.

Аналіз законопроектів, відібраних для цілей цієї оцінки, підтверджує, що правова експертиза була виконана стосовно всіх законопроектів. Супровідні матеріали були повними, і всі процедурні вимоги щодо подання проектів актів були дотримані. Це було підтверджено також СКМУ у своєму висновку. Відповідно до пояснівальних записок, імплементація всіх п'яти законопроектів не потребує додаткового фінансування, і це не було піддано сумніву Мінфіном

¹⁶⁵ Там само. – Пункт 3 параграфу 52 та додаток 8, яким затверджується зразок експертного висновку, що готує СКМУ.

¹⁶⁶ Там само. – Параграфи 44-47.

¹⁶⁷ Там само. – Пункт 3 параграфу 52.

¹⁶⁸ Там само.

¹⁶⁹ Положення про Мінфін, пункт 4.3, та Постанова КМУ від 20 серпня 2014 р. №375.

¹⁷⁰ Обов'язок обов'язкового погодження проектів актів з МЕРТ передбачений пунктом 5 параграфу 33 Регламенту КМУ. Пункт 2 Положення про Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування МЕРТ передбачає повноваження цього органу щодо координації стратегічного планування.

¹⁷¹ Положення про Директорат координації державних політик та стратегічного планування СКМУ, пункт 5.8.

¹⁷² Регламент КМУ, пункт 3 параграфу 52.

¹⁷³ Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, ст. 24.

¹⁷⁴ Регламент КМУ, пункт 4 параграфу 52.

¹⁷⁵ Регламент КМУ, параграф 55.

¹⁷⁶ Для цілей цієї оцінки SIGMA переглянула супровідні документи до таких законопроектів: 1) проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України; 2) проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сталого розвитку та створення нових робочих місць у гірських та високогірних населених пунктах; 3) проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проведення судово-психіатричної експертизи в адміністративному провадженні; 4) проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо безпеки використання ядерної енергії; та 5) проект закону про внесення змін до деяких законів України з окремих питань діяльності Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції. Перші два законопроекти були повернуті після обговорення на комітеті.

або СКМУ у своїх висновках¹⁷⁷. Проте, проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проведення судово-психіатричної експертизи в адміністративному провадженні передбачає нові обов'язки для судових експертів. Проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сталого розвитку та створення нових робочих місць у гірських та високогірних населених пунктах встановлює додаткові державні гарантії розвитку гірських регіонів, а проект закону про внесення змін до деяких законів України з окремих питань діяльності Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції передбачає додаткові завдання для поліції щодо розслідування злочинів у сфері комп'ютерних технологій. Таким чином, перевірка достатності фінансово-економічних розрахунків проектів актів є неефективною. Крім того, експертні висновки до цих проектів законів, надані СКМУ, не містили оцінку відповідності Програмі діяльності КМУ.

Спроможність СКМУ забезпечувати належну якість проектів актів є обмеженою, оскільки існує практика, коли галузеві міністерства подають свої законопроекти безпосередньо до Парламенту через народних депутатів з метою уникнення проходження процедур, передбачених Регламентом КМУ. Як приклад такої практики можна навести Закон "Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність"¹⁷⁸, Закон "Про основні засади забезпечення кібербезпеки України"¹⁷⁹ та Закон "Про енергетичну ефективність будівель"¹⁸⁰. Опитування представників бізнесу, проведене на замовлення SIGMA, також вказує на проблеми контролю якості законопроектів, оскільки лише 33% респондентів погодилися з судженням про те, що "закони та підзаконні акти, які регулюють діяльність моєї компанії, викладені чітко, не суперечать одне одному та не змінюються надто часто"¹⁸¹.

Регламент не встановлює строки для внесення проектів актів до порядку денного засідання Кабінету Міністрів, тому немає можливості оцінити своєчасність внесення міністерствами проектів актів до порядку денного засідання Уряду. Натомість Регламент вимагає, щоб СКМУ опрацював проект акту протягом 15 днів, виходячи з того, що проект повинен бути розглянутий Кабінетом Міністрів, як правило, протягом одного місяця з дня його надходження¹⁸². Три проекти актів з п'яти, відібраних для цілей цієї оцінки, були прийняті КМУ протягом місяця з дня їх подання до СКМУ. Урядовий комітет вирішив повернути два інші проекти актів міністерству-розробнику для доопрацювання, але в цих випадках обговорення на рівні комітету відбулося протягом більше ніж одного місяця після надходження проектів актів¹⁸³.

Згідно з пунктом 3 параграфу 19 Регламенту КМУ до порядку денного під час засідання Кабінету Міністрів можуть вноситися зміни, в тому числі включатися питання про розгляд невідкладних

¹⁷⁷ Мінфін навіть не надав висновку щодо проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проведення судово-психіатричної експертизи в адміністративному провадженні та проекту закону про внесення змін до деяких законів України з окремих питань діяльності Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції.

¹⁷⁸ Внесений народним депутатом, але, відповідно до пояснівальної записки, розроблений Мінфіном. Прийнятий 21 грудня 2017 р.

¹⁷⁹ Внесений народним депутатом, але, відповідно до пояснівальної записки, розроблений Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України. Прийнятий 5 жовтня 2017 р.

¹⁸⁰ Внесений народним депутатом, але, відповідно до пояснівальної записки, розроблений Міністерством регіонального розвитку. Прийнятий 22 червня 2017 р.

¹⁸¹ KMIC (Київський міжнародний інститут соціології), 2017 р., "Огляд рівня задоволеності бізнесу державною політикою та якістю надання державних послуг", опитування проведене за замовленням SIGMA, м. Київ. Значення субіндикатора базується на кількості відповідей респондентів, у відсотках, що відповідали "згодні" і "скоріше згодні".

¹⁸² Регламент КМУ, параграф 54.

¹⁸³ Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України був поданий 10 жовтня, а розглядався комітетом 16 листопада 2017 р. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сталого розвитку та створення нових робочих місць у гірських та високогірних населених пунктах був поданий 31 жовтня, а розглядався комітетом 14 грудня 2017 р.

законопроектів. Однак, згідно з інформацією, отриманою під час опитування, нинішній Прем'єр-міністр припинив цю практику.

Порядок денний засідання Кабінету Міністрів оприлюднюється в мережі Інтернет до початку засідання¹⁸⁴. СКМУ несе відповіальність за ведення протоколу засідання та його надсилання в електронній формі членам КМУ, Президенту України, Верховній Раді, а також іншим державним органам за переліком, який затверджує Державний секретар КМУ. Рішення КМУ оприлюднюються на офіційному веб-сайті¹⁸⁵; СКМУ публікує новини про ключові рішення через прес-центр¹⁸⁶.

Низьким є рівень сприйняття бізнесом процесу формування та реалізації державної політики за критерієм правової визначеності та стабільності. Не встановлені строки внесення пропозицій до порядку денного КМУ. СКМУ не має повноважень повернати проекти актів у разі виявлення суттєвих недоліків, СКМУ також не перевіряє подані проекти актів на відповідність пріоритетним завданням державної політики, а перевірка достатності фінансово-економічних розрахунків є неефективною. З огляду на вищевикладене, значення індикатора, що вимірює відкритість процесів прийняття Урядом рішень та відповідність рішень Уряду актам законодавства, становить 3 бали.

Відкритість та прозорість процесу прийняття рішень урядом та відповідність рішень уряду актам законодавства

Цей індикатор вимірює якість нормативно-правової бази, яка забезпечує законність процесів прийняття урядом рішень, оцінює ступінь імплементації урядом цієї нормативно-правової бази, відкритість та прозорість процесу прийняття урядом рішень та рівень сприйняттям бізнесом процесу формування та реалізації державної політики.

Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4	5
------------------------------	---	---	---	----------	---	---

Субіндикатори

Бали

1. Достатність нормативно-правової бази, що встановлює порядок проведення засідань уряду	4/5
2. Послідовність дій центру уряду при встановленні та дотриманні процедур	2/4
3. Своєчасність внесення міністерствами проектів актів до порядку денного засідання уряду (%)	0/3
4. Відкритість процесу прийняття урядом рішень	4/4
5. Рівень сприйняття бізнесом процесу формування та реалізації державної політики за критерієм правової визначеності та стабільності (%)	0/4
Загалом¹⁸⁷	10/20

Порядок внесення проектів актів до КМУ та порядок їх опрацювання інституціями центру уряду визначено в Регламенті КМУ. При цьому перевірка достатності фінансово-економічних розрахунків, що здійснюються СКМУ та Мінфіном, є неефективною. СКМУ не перевіряє подані

¹⁸⁴ <https://www.kmu.gov.ua/ua/timeline?&type=meetings>.

¹⁸⁵ <https://www.kmu.gov.ua/ua/npagearch>.

¹⁸⁶ <https://www.kmu.gov.ua/ua/timeline?&type=posts>.

¹⁸⁷ Шкала переведення балів: 0-1=0, 2-5=1, 6-9=2, 10-13=3, 14-17=4, 18-20=5.

проекти актів на відповідність пріоритетам уряду. Ефективність експертизи в СКМУ є низькою, оскільки СКМУ не має повноважень повернати проекти актів у разі виявлення суттєвих недоліків. Крім цього, галузеві міністерства подають законопроекти безпосередньо до парламенту через народних депутатів. Регламент широко визначає терміни розгляду СКМУ, проте не встановлює чіткі строки внесення проектів актів до порядку денного КМУ. Порядок денний та рішення КМУ оприлюднюються в режимі онлайн.

Принцип 7: Парламент здійснює контроль за формуванням та реалізацією державної політики.

Закони України про КМУ, Регламент ВРУ¹⁸⁸ та Регламент КМУ визначають порядок координації дій уряду та парламенту в процесі прийняття рішень урядом, а також порядок здійснення парламентського контролю за діяльністю КМУ. Згідно з Регламентом ВРУ законопроекти розглядаються парламентом, як правило, за процедурою трьох читань; за рішенням ВРУ допускається остаточне прийняття законопроекту відразу після першого чи другого читання, якщо законопроект визнано таким, що не потребує доопрацювання, та якщо не надійшло зауважень щодо його змісту від народних депутатів, інших суб'єктів права законодавчої ініціативи тощо¹⁸⁹. Невідкладні законопроекти, визначені як такі Президентом України або рішенням ВРУ, можуть розглядатися з відхиленням від стандартної процедури розгляду, передбаченої Регламентом ВРУ. У такому випадку всі процедурні строки можуть бути скорочені наполовину¹⁹⁰.

У 2017 році всі дев'ять законопроектів, що розглядалися як невідкладні, були ініційовані Президентом України або народними депутатами, а не КМУ. Однак, 56% законопроектів, ініційованих КМУ, були прийняті вже в першому читанні замість проходження стандартної процедури трьох читань¹⁹¹. Для цілей цієї оцінки ці законопроекти вважаються прийнятими позачергово як невідкладні. На практиці КМУ ініціює лише невелику кількість законопроектів, про що свідчить те, що у 2017 році 56% усіх законопроектів були ініційовані народними депутатами та 14% - Президентом України¹⁹². Практика прийняття законопроекту вже в першому читанні є поширеною при розгляді всіх законопроектів, незалежно від суб'єкта права законодавчої ініціативи¹⁹³.

Народні депутати, парламентські фракції та групи мають право ставити усні та письмові запитання до членів КМУ під час щотижневої "години запитань до уряду"¹⁹⁴. Всі члени КМУ повинні бути присутніми на такому засіданні ВРУ. Відповідно до інформації, отриманої від апарату ВРУ (статистичні дані не зберігаються), члени КМУ зазвичай беруть участь у такому засіданні ВРУ.

КМУ має керуватись тими ж правилами оформлення проектів законів та основними вимогами законодавчої техніки (методичними рекомендаціями), що і парламент¹⁹⁵. Усі законопроекти, що подаються до парламенту, повинні супроводжуватися пояснювальною запискою, в якій підсумовуються результати консультаційних процедур та наводиться обґрунтування необхідності

¹⁸⁸ Прийнятий 10 лютого 2010 р.

¹⁸⁹ Регламент ВРУ, ч. 4 ст. 102.

¹⁹⁰ Там само. – Ст. 101.

¹⁹¹ Відповідно до інформації, наданої апаратом ВРУ, 30 із 54 законопроектів, ініційованих КМУ, були прийняті в першому читанні.

¹⁹² Із 183 законопроектів, прийнятих у 2017 році, 103 були ініційовані окремими народними депутатами, а 26 - президентом (інформація надана апаратом ВРУ).

¹⁹³ Відповідно до інформації, наданої апаратом ВРУ, 62 з 120 законопроектів (крім 9 невідкладних законопроектів), ініційованих окремими народними депутатами або президентом, були прийняті в першому читанні.

¹⁹⁴ Регламент ВРУ, ст. 229.

¹⁹⁵ Регламент КМУ, параграф 70. Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (методичні рекомендації) доступні за посиланням: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf.

прийняття акта¹⁹⁶. Як свідчить аналіз окремих законопроектів, здійснений для цілей цієї оцінки¹⁹⁷, ця норма виконується на практиці. Кожен законопроект, ініційований окремим народним депутатом, має бути направлений до КМУ через комітет з питань бюджету для здійснення експертизи щодо його впливу на показники бюджету та відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини¹⁹⁸. Однак у дійсності Парламент не завжди направляє до КМУ проекти законів для проведення експертизи. Цього не було зроблено для жодного законопроекту, відібраного для цілей цієї оцінки¹⁹⁹.

Згідно з Регламентом ВРУ погоджуvalьна рада парламентських фракцій схвалює проект розкладу пленарних засідань на кожну чергову сесію²⁰⁰. За інформацією СКМУ та апарату ВРУ представники КМУ та адміністрації президента також беруть участь у засіданнях погоджуvalьної ради, і це є основним форматом для обговорень чергового порядку денного. КМУ не надає парламенту інформацію про свої законодавчі ініціативи на щорічній основі. ПДУ схвалюється Парламентом, але ППДУ чи план законопроектних робіт не доводяться до відома Парламенту.

Більшість законопроектів, поданих КМУ до Парламенту, не передбачені в ППДУ чи плані законопроектних робіт. У 2017 році лише 24% законопроектів, внесених КМУ, були включені до цих планів²⁰¹. Своєчасність розгляду Парламентом законопроектів КМУ є низькою, оскільки лише 75% поданих у 2016 році законопроектів розглянуто протягом року²⁰². Відповідно до Регламенту КМУ міністри чи їх заступники, до сфери відповідальності яких віднесене відповідне питання, супроводжують законопроекти у ВРУ на всіх стадіях їх розгляду, а також доповідають про законопроекти на засіданнях комітету або на пленарних засіданнях²⁰³. Точна статистика щодо участі представників КМУ в обговоренні законопроектів у Парламенті відсутня, але апарат ВРУ підтверджив, що міністри чи їх заступники беруть участь у засіданнях комітету або пленарних засіданнях, коли розглядаються питання, що відносяться до сфері їх відповідальності.

КМУ зобов'язаний щорічно звітувати перед Парламентом про хід і результати виконання Програми діяльності уряду (ПДУ) та виконання Державного бюджету. Парламент також може прийняти рішення про заслуховування позачергового звіту КМУ про хід і результати виконання ПДУ²⁰⁴. На практиці ці слухання дійсно відбуваються та організовуються для обговорення реалізації державної політики²⁰⁵.

¹⁹⁶ Регламент КМУ, параграф 71.

¹⁹⁷ 1) Проект Закону про внесення змін до деяких законів України з окремих питань діяльності Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції; 2) проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо безпеки використання ядерної енергії; 3) проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо проведення судово-психіатричної експертизи в адміністративному провадженні; 4) проект закону про внесення змін до Митного кодексу України; та 5) проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо використання найменування та ознак належності до Національної поліції України.

¹⁹⁸ Регламент ВРУ, ч. 1 ст. 93.

¹⁹⁹ 1) Проект закону про внесення доповнень до Податкового кодексу України (щодо усунення дискримінації внутрішньо переміщених осіб при надаванні в оренду житла); 2) проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо покращення рівня соціального захисту військовослужбовців, осіб з інвалідністю, осіб, які не мають права на пенсію, зниження пенсійного віку для деяких категорій осіб; та 3) проект закону про внесення змін до статті 5 Закону України "Про підвищення престижності шахтарської праці" щодо підвищення розмірів стипендій.

²⁰⁰ Регламент ВРУ, ст. 73.

²⁰¹ Частка обчислюється з огляду на кількість законопроектів, внесених на розгляд Парламенту з квітня по грудень, оскільки 3 квітня 2017 р. було затверджено ППДУ, а 9 квітня 2017 р. було затверджено план законопроектних робіт. 112 із 147 законопроектів, поданих КМУ в цей період, не передбачені планами.

²⁰² Парламент розглянув або відхилив 217 із 290 законопроектів протягом року після їх подання КМУ.

²⁰³ Регламент КМУ, ст. 111.

²⁰⁴ Там само. – Ст. 228.

²⁰⁵ Як свідчать звіти 2017 року з обговорення таких тем, разом з рекомендаціями для парламентських комітетів або КМУ: 1) державні гарантії соціального захисту учасників антитерористичної операції, революції гідності та членів

Україна
Формування і координація державної політики

З огляду на вищевикладені фактори, значення індикатора, який вимірює ефективність парламентського контролю за формуванням державної політики, становить 3 бали.

Парламентський контроль за формуванням державної політики

Цей індикатор вимірює ступінь здатності парламенту ретельно вивчати процес формування державної політики. Спершу оцінюється нормативно-правова база, а потім здійснюється аналіз функціонування важливих парламентських практик та результатів.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори	Бали
1. Дієвість нормативно-правової та процедурної баз для здійснення парламентського контролю за формуванням державної політики	5/5
2. Повнота супровідних документів до законопроектів, внесених на розгляд парламенту	3/3
3. Координація дій уряду та парламенту в процесі прийняття рішень	1/2
4. Систематичний аналіз парламентських законопроектів урядом	0/1
5. Відповідність між запланованими та внесеними урядом законопроектами (%)	0/2
6. Своєчасність розгляду парламентом урядових законопроектів (%)	0/2
7. Застосування процедури невідкладного розгляду до законопроектів, що вносяться на розгляд урядом (%)	0/5
8. Участь уряду при проведенні слухань законопроектів у парламентських комітетах	2/2
9. Основні форми парламентського контролю за реалізацією державної політики	2/2
Загалом²⁰⁶	13/24

їх сімей; статус і перспективи; 2) права дитини в Україні: захист, дотримання, захист; 3) ціннісні орієнтації сучасної української молоді; 4) актуальні питання зовнішньої політики України; 5) статус та проблеми фінансування освіти та науки в Україні.

²⁰⁶ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-16=3, 17-20=4, 21-24=5.

Наявна законодавча база для парламентського контролю. Однак на практиці 56% законопроектів, внесених КМУ на розгляд парламенту, були прийняті поспіхом у першому ж читанні. КМУ є ініціатором лише близько 30% усіх законопроектів, решту ініціюють народні депутати (56%) та Президент (14%). Ані Парламент не направляє до КМУ законопроекти для отримання висновку, ані КМУ не обмінюється своїми планами законопроектних робіт з Парламентом на щорічній основі. Лише 24% законопроектів, внесених КМУ на розгляд Парламентом, передбачені у щорічних планах КМУ. При цьому Парламент несвоєчасно розглядає урядові законопроекти.

Основні рекомендації

Короткострокові рекомендації (1-2 роки)

- 1) Необхідно розмежувати повноваження інституцій центру уряду щодо перевірки актів, що стосуються реалізації державної політики, щоб уникнути їх дублювання. СКМУ має розпочати здійснення своїх чинних повноважень шляхом перевірки законопроектів та інших проектів актів щодо державної політики на предмет їх відповідності пріоритетам Уряду.
- 2) Необхідно встановити чіткий строк для внесення проектів актів до порядку денного КМУ, бажано не раніше ніж за два тижні до початку засідання. СКМУ слід наділити повноваженнями повернати проекти актів галузевим міністерствам та іншим органам виконавчої влади, якщо ті містять суттєві недоліки.
- 3) Парламент має забезпечити, щоб усі законопроекти, ініційовані окремими народними депутатами, були подані до КМУ для отримання висновку.
- 4) Галузеві міністерства повинні припинити практику подання законопроектів до Парламенту через народних депутатів з метою уникнення проходження процедур розгляду законопроектів, встановлених Регламентом КМУ.

Середньострокові рекомендації (3-5 років)

- 5) Частка законопроектів, прийнятих парламентом вже в першому читанні, повинна поступово зменшуватись.

Формування політики

Ключова вимога: Досягнення запланованих цілей політики відбувається завдяки інклюзивному, на основі доказів формуванню політики та законодавства.

Значення індикаторів щодо оцінки досягнень України у виконанні цієї ключової вимоги наведені нижче.

Індикатори

0 1 2 3 4 5

Адекватність організаційних структур і процедур, які забезпечують розробку реалістичної політики	◆	◆	◆			
Можливості уряду щодо приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС (<i>acquis</i>)	◆					
Розробка політики на основі доказів	◆					
Консультації з громадськістю з питань державної політики		◆				
Міжвідомчі консультації з питань державної політики			◆			
Передбачуваність і узгодженість законодавства			◆			
Доступність законодавства			◆			

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 8: Організаційна структура, процедури і кадровий склад у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених політик і законодавства та відповідають цілям уряду.

На сьогодні в Україні існує 18 міністерств, їхні компетенції визначаються окремими положеннями, затвердженими постановами КМУ. Законодавство покладає основну відповідальність за розробку політики на міністерства. Відповідно до Закону “Про центральні органи виконавчої влади” міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи кількох галузях, а інші центральні органи виконавчої влади реалізують державну політику.²⁰⁷ Такий розподіл функцій відбувається і на практиці. Це підтверджується аналізом плану законопроектних робіт на 2017 рік, який передбачає, що відомства, підпорядковані галузевим міністерствам, не несуть безпосередньої відповідальності за розробку проектів законів. Лише центральні органи виконавчої влади, безпосередньо підпорядковані КМУ, наділені повноваженнями щодо здійснення законопроектної діяльності²⁰⁸.

²⁰⁷ Закон України “Про центральні органи виконавчої влади” від 17 березня 2011 р., ст. 1.

²⁰⁸ Наприклад, відповідно до статті 13 Закону України “Про державну службу” Національне агентство з питань державної служби є відповідальним за розробку політики у сфері державної служби.

Проте відповіальність міністерств за розробку політики зменшується завдяки практиці, згідно з якою міністерства подають проекти законів безпосередньо до Парламенту через окремих народних депутатів. Це дозволяє обійти урядові процедури консультацій та прийняття рішень²⁰⁹.

Повноваження і функції структурних підрозділів у міністерствах визначені відповідними положеннями, що затверджують міністри. Okремі підрозділи створені за галузями політики, за які відповідає міністерство, поряд з юридичними і бюджетними департаментами та підрозділами, що займаються адміністративними питаннями у міністерстві. У 2017 році в десяти міністерствах було створено окремі директорати стратегічного планування та європейської інтеграції²¹⁰. Відповідно до типового положення про ці структурні підрозділи, затвердженого КМУ, вони відповідають за покращення стратегічного планування діяльності міністерств, а також за координацію роботи інших структурних підрозділів з метою забезпечення відповідності їх роботи пріоритетам уряду, визначеним в головних документах планування на центральному рівні²¹¹. Протягом періоду даного оцінювання тривав набір персоналу до цих директоратів, і нові структури ще не функціонували на повну потужність.

Заступники міністрів є відповіальними за розробку політики і законопроектну роботу в міністерствах. Вони можуть представляти законодавчі ініціативи КМУ в Парламенті²¹². Департаменти та управління в міністерствах підпорядковуються заступникам міністрів у відповідності до розподілу сфер відповідальності²¹³. Крім цього, всі проекти нормативно-правових актів повинні бути підписані заступником міністра перед їх поданням міністру для остаточного затвердження²¹⁴. Внутрішні документи міністерств містять посилання на загальні вимоги до процесу розробки політики, визначені іншими нормативно-правовими актами, включаючи вимогу щодо проведення консультацій з громадськістю²¹⁵. Внутрішні документи також містять вимогу щодо консультацій з усіма заінтересованими структурними підрозділами в міністерстві та юридичним відділом як остаточною інстанцією²¹⁶; можуть також створюватися робочі групи для розробки проектів нормативно-правових актів²¹⁷. Водночас не всі міністерства затвердили такі внутрішні документи²¹⁸. Отже внутрішні процедури розробки політики не були комплексно врегульовані в усіх міністерствах.

²⁰⁹ Практика внесення народними депутатами законопроектів, розроблених профільними міністерствами, наче це їх власна законодавча ініціатива, була підтверджена під час зустрічей з керівництвом державних органів і зовнішніми заінтересованими сторонами. Прикладами такої практики у 2017 р. є Закони “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність” і “Про енергетичну ефективність будівель”. Ці законопроекти були подані до Парламенту народними депутатами, але розроблені міністерствами відповідно до пояснювальних записок. Дивись також аналіз у Розділі “Формування і координація політики”, Принцип 6.

²¹⁰ Рішення КМУ №644 від 18 серпня 2017 “Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади”.

²¹¹ Там само.

²¹² Закон “Про Кабінет Міністрів України”, ст. 27 (3).

²¹³ Згідно з положеннями про структурні підрозділи та організаційною структурою чотирьох міністерств, досліджених в рамках цього оцінювання (Міністерства аграрної політики та продовольства; Міністерства економічного розвитку і торгівлі; Міністерства екології та природних ресурсів; Міністерства соціальної політики).

²¹⁴ Грунтуються на оцінці регламентів чотирьох відібраних міністерств. Дивись, наприклад, Регламент Міністерства екології та природних ресурсів, затверджений наказом Міністра №391 від 3 серпня 2012 р., пункт 59.

²¹⁵ Грунтуються на оцінці регламентів чотирьох відібраних міністерств. Дивись, наприклад, Регламент Міністерства аграрної політики та продовольства, затверджений наказом Міністра №541 від 16 грудня 2016 р., пункт 2.3.

²¹⁶ Там само. – Пункт 2.5.

²¹⁷ Регламент Міністерства екології та природних ресурсів, затверджений наказом Міністра №391 від 3 серпня 2012 р., пункт 57.

²¹⁸ Лише регламенти Міністерства аграрної політики та продовольства і Міністерства екології та природних ресурсів були надані для проведення цього оцінювання. Регламенти Міністерства соціальної політики та Міністерства економічного розвитку і торгівлі не були надані або не були прийняті.

Згідно з отриманою під час опитувань інформацією, консультації з юридичними службами проводяться систематично, але не проводяться з підрозділами, які опікуються бюджетними питаннями. Це випливає з аналізу пропозиції щодо розробки політики, наданої Міністерством економічного розвитку і торгівлі (проект Експортної стратегії України), в якій містяться висновки всіх департаментів, з якими консультувалися, крім Департаменту фінансової роботи та господарського забезпечення міністерства (відповідає за бюджетні питання міністерства). Пропозиції щодо розробки політики, надані для оцінки Міністерством екології та природних ресурсів, Міністерством аграрної політики та продовольства і Міністерством соціальної політики, не містили жодних матеріалів щодо процедур внутрішніх консультацій. Тому неможливо було проаналізувати, як відбуваються на практиці процеси розробки політики навіть стосовно міністерств, які ухвалили внутрішні регламенти.

Частка державних службовців, які займаються розробкою політики, в трьох з чотирьох досліджуваних міністерств перевищувала 60%²¹⁹ та дорівнювала 40% у четвертому міністерстві²²⁰. Працівники, які виконують функції, не пов'язані з розробкою політики, опікуються адміністративними питаннями міністерства. Органи, що займаються виключно реалізацією політики, не входять до складу апаратів міністерств у трьох з чотирьох досліджуваних міністерств. Лише в апараті Міністерства екології та природних ресурсів існували підрозділи, що займалися дозвільно-ліцензійною діяльністю та впровадженням екологічних проектів.

Оскільки внутрішні процедури розробки політики в міністерствах не є послідовно прописаними та неможливо оцінити, як внутрішній процес формування політики відбувається на практиці, а також через надання неповної вибірки матеріалів для оцінювання, значення індикатора, що вимірює ефективність організаційних структур і процедур, створених для забезпечення розробки реалістичної політики, становить 3 бали.

Ефективність організаційних структур і процедур, створених для формування реалістичної політики					
Загальне значення індикатора		0	1	2	3
		0	1	2	3

Субіндикатори	Бали
1. Адекватність нормативно-правової бази для здійснення ефективної розробки політики	3/4
2. Кадрове забезпечення структурних підрозділів, відповідальних за формування політики (%)	2/2
3. Ефективність процесів розробки політики на рівні міністерств на практиці	2/6 ²²¹
Загалом ²²²	7/12

²¹⁹ На основі даних про персонал, наданих керівництвом міністерств, 68% працівників Міністерства економічного розвитку і торгівлі, 67% працівників Міністерства соціальної політики і 65% працівників Міністерства аграрної політики та продовольства задіяні у розробці політики.

²²⁰ Міністерство екології та природних ресурсів.

²²¹ Оскільки вибірка матеріалів, надана для оцінювання, виявилася неповною, не було можливості проаналізувати, яким чином процеси розробки політики відбуваються на практиці.

²²² Шкала переведення балів: 0=0, 1-2=1, 3-5=2, 6-8=3, 9-10=4, 11-12=5.

Відповідно до законодавства міністерства несуть основну відповідальність за формування політики. Проте їхня відповідальність зменшується завдяки практиці, згідно з якою міністерства подають проекти законів до Парламенту через окремих депутатів. Заступники міністрів відповідають за розробку політики у своїх міністерствах, але внутрішні процедури законопроектної діяльності не визначені в кожному міністерстві.

Принцип 9: Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції є невід'ємною частиною процесу формування політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення права Європейського Союзу до внутрішнього законодавства.

Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції (УОКЄЕАІ) є відповідальним за планування, координацію та моніторинг процесу наближення законодавства України до права ЄС, а також за забезпечення відповідності проектів актів вимогам національного законодавства²²³. Вимоги до підготовки пропозицій щодо політики, пов'язаної з європейською інтеграцією, а також проведення відповідних міжвідомчих консультацій та громадських обговорень визначені в Регламенті КМУ. Ці вимоги є аналогічними до вимог, які стосуються пропозицій щодо національної політики і законодавства; єдиним винятком є таблиця відповідності, яка має додаватися до пропозицій щодо політики, пов'язаної з європейською інтеграцією²²⁴. У чотирьох з п'яти зразків, наданих для оцінювання, ця вимога була дотримана на практиці²²⁵.

Як структурний підрозділ СКМУ, Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції розглядає пропозиції, що стосуються європейської інтеграції, після проходження процесу міжвідомчих консультацій, але лише після подання проекту на розгляд Кабінету Міністрів. Проте СКМУ не має повноважень повернати пропозиції у разі наявності значних недоліків. Тільки Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку може повернути пропозиції органам-розробникам. Відсутність координаційного механізму на адміністративному рівні між профільними міністерствами та СКМУ під час процесу узгодження національного законодавства з правом ЄС обмежує ефективність процесу координації. Будь-яке питання щодо удосконалення пропозицій, пов'язаних з європейською інтеграцією, спочатку повинно розглядатися на політичному рівні, навіть за відсутності розходжень у позиціях УОКЄЕІ та органу, який подав проект.

²²³ Постанова КМУ №346 “Про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції” від 13 серпня 2014 р., пункт 4, та Регламент КМУ, пункт 52 (6).

²²⁴ Регламент КМУ, пункти 35 і 50. Додаток 1 Регламенту КМУ містить зразок таблиці відповідності.

²²⁵ П'ять проектів, проаналізованих в рамках цього оцінювання, які стосувалися перенесення нормативної бази ЄС до внутрішнього законодавства (транспонування): 1) проект закону про внесення змін до деяких законів України щодо відстеження і маркування генетично модифікованих організмів та обігу, відстеження і маркування харчових продуктів, кормів та/або кормових добавок, ветеринарних препаратів, отриманих з використанням генетично модифікованих організмів; 2) проект закону про внесення змін до Митного кодексу України щодо особливостей оподаткування операцій з імпорту (переміщення) фізичними особами товарів на митну територію України та змін до Податкового кодексу щодо особливостей оподаткування імпортних операцій (переміщення) на митну територію України, що здійснюються фізичними особами; 3) Проект закону про внесення змін до Митного кодексу України (щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; 4) проект закону про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань”; 5) проект закону про внесення змін до Митного кодексу, Податкового кодексу і Закону “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” у зв’язку з підготовкою та проведенням в Україні фінальних матчів Ліги чемпіонів УЄФА та Ліги чемпіонів УЄФА серед жінок сезону 2017/2018. Усі проекти, крім п’ятого, включали таблицю відповідності.

Україна
Формування і координація державної політики

Законодавством визначено процес організації перекладу нормативної бази ЄС²²⁶. Органи виконавчої влади, які повинні займатися наближенням конкретних законодавчих актів України до права ЄС, зобов'язані вносити пропозиції до УОКЄІ щодо перекладу нормативних актів ЄС. Ці пропозиції повинні відповідати плану заходів з виконання зобов'язань у сфері європейської інтеграції та включатися до орієнтовного плану перекладу актів ЄС. УОКЄІ має подавати орієнтовний план на затвердження КМУ до 30 січня кожного року. УОКЄІ керує процесами перекладу та виконання плану.

На практиці, на момент проведення цієї оцінки були завершені переклади лише трьох з п'яти найостанніших нормативних актів ЄС (які планується перенести у національне законодавство України в 2018 році²²⁷). Як наслідок, жодного балу не надано субіндикатору, що вимірює ситуацію з перекладом нормативної бази ЄС на українську мову.

Неможливо обчислити частку зобов'язань щодо наближення національного законодавства України до права ЄС, виконання яких було перенесене на наступний період, а також показник виконання зобов'язань у законодавчій сфері щодо наближення законодавства України до права ЄС у 2017 році. Не вдалося виявити зобов'язання, пов'язані з наближенням національного законодавства України до права ЄС, у Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на період з 2014 по 2017 рр., оскільки запланована законодавча дільність не містила посилань на нормативну базу ЄС, перенесення якої до внутрішнього законодавства було заплановане. Проте зобов'язання, передбачені останнім Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію (прийняті в жовтні 2017 р. та охоплюють період з 2017 по 2022 роки) містять посилання на відповідну нормативну базу ЄС.

Оскільки План заходів з виконання Угоди про асоціацію не містить інформації, необхідної для обчислення показника наближення національного законодавства України до права ЄС або невиконаної роботи у цій сфері, а також оскільки переклад нормативних актів ЄС, які підлягають перенесенню у внутрішнє законодавство, ще не завершено, значення індикатора, що вимірює спроможність уряду щодо приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС, становить 1 бал.

²²⁶ Постанова КМУ №512 від 31 травня 2017 р. "Про порядок здійснення перекладу на українську мову актів Європейського Союзу *acquis communautaire*". Дивись також Регламент КМУ, пункт 67.1.

²²⁷ 1) Регламент (ЄС) 2016/679; 2) Регламент (ЄС) 2016/424; 3) Директива (ЄС) 2016/1629; 4) Регламент (ЄС) 2016/425; і 5) Регламент (ЄС) 2016/426. Відповідно до інформації, наданої керівництвом УОКЄІ, переклади двох останніх нормативних актів ЄС не були завершені на момент проведення оцінювання.

Спроможність уряду щодо приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС

Цей індикатор вимірює рівень законодавчого забезпечення процесу приведення внутрішнього законодавства у відповідність до права ЄС, послідовність уряду у використанні таблиць відповідності в рамках цього процесу та доступу до права ЄС у перекладі на національну мову. Він також оцінює результати процесу приведення внутрішнього законодавства у відповідність до права ЄС, зосереджуючи увагу на тих зобов'язаннях у цій сфері, які переносилися з одного року на наступний, а також те, якою мірою уряд здатен досягти своїх цілей щодо приведення внутрішнього законодавства у відповідність до права ЄС.

Загальне значення індикатора

0 **1** 2 3 4 5

Субіндикатори	Бали
1. Адекватність нормативно-правової бази для забезпечення приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС.	4/5
2. Використання таблиць відповідності у процесі приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС (%)	1/2
3. Переклад нормативно-правової бази ЄС на національну мову	0/2
4. Зобов'язання щодо приведення внутрішнього законодавства у відповідність до права ЄС, виконання яких переносилося (%)	0/4
5. Показник виконання зобов'язань щодо приведення внутрішнього законодавства у відповідність до права ЄС (%)	0/4
Загалом²²⁸	5/17

УОКЄЄАІ відповідає за планування та координацію адаптації законодавства України до права ЄС. Водночас його думка запитується лише тоді, коли пропозиції подаються до КМУ для прийняття рішення, і УОКЄЄАІ може повернути проекти органу-розробнику на доопрацювання виключно за погодженням з урядовим комітетом з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку. Таблиця відповідності є обов'язковою для всіх проектів, які стосуються перенесення права ЄС до внутрішнього законодавства і ця вимога зазвичай виконується, але не для всіх проектів, які було проаналізовано в рамках цієї оцінки. Своєчасний переклад права ЄС не забезпечується. Оскільки попередній План заходів з виконання Угоди про асоціацію не містив зобов'язань щодо адаптації законодавства України до права ЄС, показник виконання цих зобов'язань не обчислювався.

Принцип 10: Процес формування політики і законопроектна робота здійснюються на основі доказів, усі міністерства послідовно здійснюють аналіз впливу.

Регламент КМУ визначає вимоги до всеобщого аналізу впливу. Пояснювальна записка, що супроводжує всі проекти нормативно-правових актів, повинна містити аналіз проблеми, цілі проекту акта, обґрунтування необхідності його прийняття, огляд позицій заінтересованих сторін та аналіз регуляторного впливу (фінансового, економічного та регіонального), а також впливу на ринок праці²²⁹. Крім загальної вимоги щодо проведення аналізу впливу, Закон “Про засади

²²⁸ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-17=5.

²²⁹ Регламент КМУ, пункт 50, Додаток 4 (зразок пояснювальної записки) та Додаток 4_1 (зразок прогнозування впливів).

державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”²³⁰ містить вимогу щодо проведення аналізу регуляторного впливу для всіх проектів актів, які мають вплив на господарську діяльність.

Проте два процеси аналізу впливу, передбачені Регламентом КМУ та вищезазначенним законом, діють паралельно; вони не пов'язані у законодавстві або на практиці. Від міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які готують проекти нормативних актів, що матимуть вплив на господарську діяльність, вимагається підготовка аналізу регуляторного впливу та пояснювальної записки, зміст яких значною мірою дублюється. Державна регуляторна служба здійснює контроль якості аналізу регуляторного впливу²³¹, а СКМУ несе відповіальність за оцінку якості аналізу в пояснювальних записках²³². Аналіз регуляторного впливу подається ДРС для надання висновку (разом з проектом акту), але оскільки Регламент КМУ не згадує аналіз регуляторного впливу, вони не додаються до проектів актів під час процесу консультацій та при їх поданні до КМУ на затвердження. Пояснювальні записи містять лише результати консультацій з ДРС. Таким чином, незважаючи на дублювання вимог до підготовки аналізу, що супроводжує проекти нормативно-правових актів, КМУ не забезпечується повним пакетом матеріалів, які б допомагали в прийнятті рішень.

ДРС розробила методику для оцінки впливу нормативно-правових актів, яка містить методи та інструкції стосовно того, як оцінювати економічні наслідки та вплив на державний бюджет²³³, а Мінфін підготував методику розрахунку витрат на реалізацію відповідних пропозицій політики²³⁴. Обидві методики містять керівні настанови щодо оцінки впливу пропозицій на бюджет, але вони не є повністю узгодженими між собою. Наприклад, методики ДРС передбачають аналіз впливу пропозицій на бюджет на п'ятирічний період, тоді як поточна методика Мінфіну вимагає дворічного прогнозування. Крім того, ці настанови не містять практичних прикладів щодо здійснення оцінки впливу в усіх сферах, які вимагаються законодавством.

Якість аналізу в пояснювальних записках до проектів законів, що досліджувалися, є низькою²³⁵, оскільки вони не окреслюють проблеми, на розв'язання яких спрямовані ці законопроекти, а також їхні цілі. Відсутнє порівняння ефективних альтернатив, прийняття запропонованого законопроекту презентується як єдиний можливий варіант. Вплив на бюджет не оцінюється в жодному із запропонованих проектів законів, хоча з урахуванням запропонованих заходів такий вплив вірогідно існуватиме²³⁶. Пояснювальні записи або підтверджують, що виконання запропонованих законів не вимагатиме додаткових ресурсів, або прогнозують їхній позитивний вплив на бюджетну систему в майбутньому, але без надання конкретних розрахунків або оцінок.

²³⁰ Прийнятий 11 вересня 2003 р.

²³¹ Постанова КМУ №724 від 24 грудня 2014 р. “Деякі питання державної регуляторної служби України”, пункт 4.8.

²³² Регламент КМУ, пункт 52 (3).

²³³ Постанова КМУ №308 від 11 березня 2004 р. “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”, http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/postanova-kabinetu-ministriv-ukrayiny-pro-zatverdzhennya-metodyk-provedennya-analizu-vplyvu-ta-vidstezhennya-rezultatyvnosti-regulyatornogo-akta-iz-zminamy-dopovnennymy.

²³⁴ Наказ Мінфіну №428 від 21 березня 2008 р. “Про затвердження Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України”.

²³⁵ 1) проект закону про громадські слухання; 2) проект закону про посилення відповіальності військовослужбовців та деяких інших осіб; 3) проект закону про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів; 4) проект закону про приватизацію державної власності; і 5) проект закону про мобілізаційну підготовку і мобілізацію.

²³⁶ Наприклад: 1) проект закону про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів містить вимогу стосовно утворення, діяльності та функціонування комісії з технічного регулювання; і 2) проект закону про приватизацію державного майна передбачає продаж державних активів. Методика Мінфіну також вимагає проведення оцінки прибутків, що можуть бути отримані в результаті прийняття згаданих проектів законів.

Оцінки витрат, розраховані для аналізу регуляторного впливу, не включаються до пояснівальних записок²³⁷. Не наведено також інформацію про те, як повинні виконуватися закони, або про забезпечення моніторингу та оцінювання наслідків запропонованих законопроектів.

Аналіз регуляторного впливу було підготовлено для двох законопроектів, що аналізувалися²³⁸, через наявність у них аспектів впливу на господарську діяльність. Порівняно з пояснівальними записками аналіз регуляторного впливу містить краще визначення проблеми та всебічний опис цілі. Проте аналіз регуляторного впливу не забезпечує достатнього розуміння обґрунтування законодавчої пропозиції та відповідних наслідків її реалізації.

Незважаючи на недоліки в аналізі впливу на бюджет, Мінфін не надав негативних висновків стосовно будь-якого із законопроектів, що досліджувалися²³⁹. Відповідно до Регламенту КМУ це кваліфікується як погодження цих законопроектів²⁴⁰. Огляд експертних висновків СКМУ щодо законопроектів, наданих для даного оцінювання, свідчить про те, що інші недоліки, пов'язані неналежною якістю аналізу в пояснівальних записках, також не були усунуті до погодження проектів Кабінетом Міністрів України. ДРС висловила негативну думку щодо одного з законопроектів, який вона отримала для розгляду, але це не припинило подальшу роботу над даним проектом.

Через низьку якість аналізу впливу та недоліки в забезпеченні контролю якості, індикатор, що вимірює формування політики на основі доказів, становить 1 бал.

²³⁷ Очевидно з порівняння пояснівальної записки та аналізу регуляторного впливу для проекту закону про основні вимоги до будівель.

²³⁸ 1) проект закону про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів; 2) проект закону про приватизацію державного майна.

²³⁹ Оцінювання було проведено на основі пояснівальних записок до проектів законів. Висновки Мінфіну по двом проектам законів щодо можливих економічних наслідків (проекти закону про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів і закону про приватизацію державного майна) не були надані для оцінювання.

²⁴⁰ Регламент КМУ, пункт 39.

Формування політики на основі доказів

Цей індикатор вимірює формування політики на основі доказів. Він оцінює законодавчі вимоги та практику застосування основних консультаційних процесів, оцінки впливу на бюджет та широкий аналіз впливу. Крім цього, він оцінює наявність навчальної і методичної документації для проведення аналізу впливу, забезпечення функції контролю якості такого аналізу, а також оцінює якість аналізу, що супроводжує процедури погодження законопроектів.

Загальне значення індикатора

0 **1** 2 3 4 5

Субіндикатори	Бали
1. Регулювання та застосування основних аналітичних інструментів і технік для аналізу потенційного впливу проектів нових законів	2/2
2. Регулювання та застосування аналізу впливу на бюджет до затвердження документів політики	1/3
3. Регулювання та застосування аналізу регуляторного впливу	1/3
4. Наявність методичної документації щодо аналізу впливу	1/2
5. Контроль якості аналізу впливу	2/3
6. Якість аналізу під час аналізу впливу	0/15
Загалом²⁴¹	7/28

Законодавство встановлює загальні вимоги до проведення аналізу наслідків прийняття проектів нормативно-правових актів, а також окрему вимогу щодо проведення аналізу регуляторного впливу для всіх нормативних документів, що впливають на господарську діяльність. Водночас ці два аналітичні процеси не є узгодженими між собою. Це призводить до додаткового навантаження на міністерства та центральні органи виконавчої влади, і не створює жодної доданої вартості для осіб, які приймають рішення. Якість аналізу політики є низькою. Визначені вимоги не дотримуються послідовно, і централізована система контролю якості не функціонує.

Принцип 11: Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участі суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.

Вимоги до громадських обговорень визначені в Регламенті КМУ, постанові КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”²⁴² та в Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” в частині консультацій щодо актів, які стосуються господарської діяльності. Відповідно до Регламенту КМУ, консультації з громадськістю повинні проводитися стосовно всіх проектів актів Кабінету Міністрів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов’язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб’єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування організаціям недержавної форми власності²⁴³. Проведення консультацій з громадськістю є обов’язковим щодо проектів нормативно-правових актів (зокрема підзаконних), які регулюють певні питання, зокрема стосуються: конституційних прав і свобод громадян;

²⁴¹ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-7=1, 8-12=2, 13-18=3, 19-23=4, 24-28=5.

²⁴² Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” .

²⁴³ Регламент КМУ, пункт 42.

надання адміністративних послуг; впливу на стан навколошнього природного середовища; витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів)²⁴⁴. Проте чіткі та вичерпні вимоги до проведення консультацій з громадськістю щодо всіх проектів законів та підзаконних актів не встановлені. Всі органи виконавчої влади зобов'язані публікувати свої річні плани проведення консультацій на своїх веб-сайтах, щоб заздалегідь інформувати заінтересованих осіб²⁴⁵. Крім цього, відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” інформація про проведення консультацій по всім проектам, що стосуються господарської діяльності, повинна бути оголошена не пізніше, ніж за п'ять днів²⁴⁶.

Органи виконавчої влади зобов'язані оприлюднювати проекти нормативно-правових актів для обговорення на своїх офіційних веб-сайтах та на спеціальному урядовому Інтернет порталі²⁴⁷. Мінімальна тривалість письмових консультацій з громадськістю, визначена в постанові КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, становить 15 календарних днів²⁴⁸. Усі регуляторні акти, що впливають на господарську діяльність, повинні бути доступними для громадськості з метою надання коментарів і пропозицій щонайменше протягом одного місяця, але не більше трьох місяців²⁴⁹. Інші форми обговорень, крім письмових електронних консультацій, також передбачені відповідними положеннями. Вони включають надсилення проєкту акта безпосередньо заінтересованим сторонам²⁵⁰, організацію публічних громадських обговорень і засідань громадських рад (тимчасових дорадчих органів, утворених при органах виконавчої влади в консультаційних цілях)²⁵¹.

Пояснювальні записи мають оприлюднюватися разом з проєктами актів, а аналіз регуляторного впливу має оприлюднюватися для проєктів усіх регуляторних актів, що мають вплив на господарську діяльність²⁵². Крім того, зазначена вище постанова зобов'язує оприлюднювати стислий зміст кожної пропозиції, а разом з текстом проєкту акту – огляд його можливих наслідків для різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін²⁵³. Результати консультацій з громадськістю мають відображатися в пояснювальній записці, включаючи огляд наданих коментарів та інформацію про їх врахування, або, якщо ці пропозиції не були взяті до уваги – інформацію про те, яким чином можливі негативні наслідки будуть мінімізовані²⁵⁴. Крім того, зазначена постанова вимагає від органів виконавчої влади підготовку звітів про результати консультацій з громадськістю²⁵⁵, які включають би інформацію про отримані пропозиції, наслідки

²⁴⁴ Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ст. 12.

²⁴⁵ Там само. – Ст. 6.

²⁴⁶ Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, ст. 9 та 13.

²⁴⁷ Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ст. 17.

²⁴⁸ Там само. – Ст. 12.

²⁴⁹ Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, ст. 9.

²⁵⁰ Регламент КМУ, параграф 33(7).

²⁵¹ Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ст. 11 і 13.

²⁵² Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ст. 17, і Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, ст. 9.

²⁵³ Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ст. 17.

²⁵⁴ Див. Регламент КМУ, Додаток 4, щодо зразку пояснювальної записи.

²⁵⁵ Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, ст. 20-21.

їх розгляду, а також забезпечення доступності цих звітів для громадськості на офіційному веб-сайті міністерства та урядовому веб-сайті “Громадянське суспільство і влада”²⁵⁶.

Органи виконавчої влади оприлюднюють плани проведення консультацій з громадськістю в мережі Інтернет²⁵⁷, вказуючи назву проекту акту, орієнтовну тривалість проведення обговорення, а також прізвище та номер телефону контактної особи. Три з чотирьох міністерств, для яких програма SIGMA здійснила аналіз планів проведення консультацій з громадськістю на 2018 рік, вказували також електронну адресу контактної особи²⁵⁸.

Проте на практиці електронні консультації з громадськістю не проводяться послідовно. Лише два з чотирьох міністерств, діяльність яких досліджувалася в рамках цієї оцінки, оприлюднили принаймні половину своїх законопроектів для консультацій у 2017 році²⁵⁹. У деяких випадках в пояснювальних записках містився висновок про те, що консультації з громадськістю не були потрібні, навіть тоді, коли правові акти мали б вплив на навколошнє середовище або на права та свободи громадян²⁶⁰.

Процедури консультацій стосовно п'яти законопроектів²⁶¹ були проаналізовані в рамках цієї оцінки на основі інформації, наданої керівництвом міністерств, та матеріалів, доступних у мережі Інтернет²⁶². По одному із законопроектів взагалі не проводилися консультації із неурядовими заінтересованими сторонами²⁶³, а для іншого законопроекту консультації обмежилися обговоренням у Громадській раді²⁶⁴. Заінтересовані сторони були завчасно поінформовані про процедури консультацій у рамках розробки трьох законопроектів²⁶⁵. Мінімальний 15-денний строк для консультацій з громадськістю у письмовій формі був дотриманий лише стосовно трьох законопроектів. Пояснювальні записи були оприлюднені для консультацій разом з трьома проектами, але аналіз регуляторного впливу не було оприлюднено по двом проектам, для яких такий аналіз був підготовлений. Згідно з пояснювальними записками, під час консультацій з громадськістю зауваження були подані до двох законопроектів, але докладна інформація про зміст цих зауважень або про їх врахування була відсутня. В результаті матеріали, подані до КМУ для прийняття рішення, не містили інформації про фактичні результати консультацій з

256 <http://civic.kmu.gov.ua>.

257 http://civic.kmu.gov.ua/consult.mvc_kmu/news/article/show/3566.

258 1) Міністерство екології та природних ресурсів; 2) Міністерство соціальної політики; 3) Міністерство аграрної політики і продовольства. Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) не надало інформацію.

259 Міністерство аграрної політики і продовольства оприлюднило 50% своїх проектів законів у 2017 році (четири з восьми проектів), так само як і МЕРТ (7 з 14 проектів); у той же час Міністерство екології та природних ресурсів оприлюднило 20% з них (один з п'яти проектів), а Міністерство соціальної політики – лише 13% (два з п'ятнадцяти проектів).

260 Міністерство соціальної політики не вважало, що консультації є необхідними для проекту закону про внесення змін до Закону “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” або проекту закону про внесення змін до Закону “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Міністерство екології та природних ресурсів не вважало за необхідне провести консультації щодо проекту закону про внесення змін до Закону “Про захист навколошнього середовища”.

261 1) проект закону про громадські слухання; 2) проект закону про посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб; 3) проект закону про основні вимоги до будівель та споруд, а також умови розміщення на ринку будівельних виробів; 4) проект закону про приватизацію державної власності; і 5) проект закону про мобілізаційну підготовку і мобілізацію.

262 З п'яти законопроектів, запитаних у керівництва міністерств, лише три були надані з усіма супроводжуючими документами (включаючи експертний висновок СКМУ). Основним джерелом інформації щодо процедур консультацій були пояснювальні записи.

263 Проект закону про посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб.

264 Проект закону про мобілізаційну підготовку і мобілізацію.

265 Відповідно до огляду орієнтовних планів проведення консультацій з громадськістю, наявних на веб- сайтах.

громадськістю. Звіт про результати консультацій був підготовлений лише по одному з проектів, наданих для дослідження²⁶⁶.

У своєму експертному висновку до проектів актів СКМУ має перевірити і зазначити інформацію щодо того, чи проводилося громадське обговорення відповідного проекту²⁶⁷. Лише в одному з експертних висновків, наданих для оцінювання, містилася інформація про процедуру громадського обговорення²⁶⁸; у двох інших висновках була відсутня інформація про громадське обговорення (хоча обидва проекти актів²⁶⁹ не відповідали вимогам для проведення консультацій у письмовому форматі) без зазначення причин її відсутності.

Регламент КМУ визначає вимоги до міжвідомчих консультацій. Мінімальний строк для надання висновку не визначений, тому розробник акту повинен визначити кінцевий термін для відповіді в межах максимальних граничних строків, передбачених Регламентом КМУ²⁷⁰. Максимальні граничні строки становлять від одного дня для пропозицій, що стосуються питань запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, до одного місяця, залежно від того, коли пропозиція має бути подана до КМУ для прийняття рішення. Передбачається проведення консультації з усіма органами, на яких впливає акт, і конкретно зазначається обов'язкове проведення консультації з Мін'юстом, Мінфіном та МЕРТ²⁷¹. Усі інші органи, включаючи Мінфін та МЕРТ, можуть погодити проект без надання відповіді (за умовчанням)²⁷². Але висновок Мін'юсту є обов'язковим для подання проекту на розгляд КМУ²⁷³. Консультації з СКМУ, включаючи УОКЄЄАІ, проводяться лише тоді, коли пропозиція подається до КМУ на затвердження. У Регламенті КМУ не згадується роль ДРС, від якої вимагається надання висновку щодо АРВ.

Орган, який є розробником проекту акту, зобов'язаний проінформувати уряд про результати процесу міжвідомчих консультацій у пояснювальній записці та в окремих таблицях, де містяться детальні відомості про висновки органів виконавчої влади, з якими проводилися консультації (включаючи будь-які неврегульовані розбіжності в позиціях)²⁷⁴. На адміністративному рівні відсутній координаційний механізм щодо врегулювання будь-яких розбіжностей, які залишаються. Державні секретарі міністерств щотижня збираються, щоб неформально обговорювати порядок денний майбутнього засідання КМУ, але вони не наділені повноваженнями стосовно розв'язання конфліктних ситуацій. Тому всі розбіжності в позиціях розглядаються на політичному рівні урядовими комітетами.

Аналіз вибірки законопроектів, наданих для дослідження, вказує на те, що міжвідомчі консультації відбуваються послідовно, включаючи консультації з інституціями центру уряду. Проекти, подані КМУ для прийняття рішення, супроводжуються таблицею, що містить огляд отриманих зауважень та інформацію, як ці зауваження були враховані (не враховані) міністерством-розробником.

Оскільки всеохоплюючої вимоги щодо проведення процедури консультацій з громадськістю стосовно всіх проектів нормативно-правових актів не встановлено, а практика є суперечливою, значення індикатора, що вимірює консультації з громадськістю під час формування державної політики, становить 2 бали.

²⁶⁶ Проект закону про громадські слухання, <https://minjust.gov.ua/files//55813>.

²⁶⁷ Регламент КМУ, Додаток 8, зразок експертного висновку.

²⁶⁸ Закон про громадські слухання.

²⁶⁹ Закон про посилення відповідальності військовослужбовців та деяких інших осіб та Закон про мобілізаційну підготовку і мобілізацію.

²⁷⁰ Регламент КМУ, параграф 38.

²⁷¹ Там само. – Параграфи 33 (5) і 44-47.

²⁷² Регламент КМУ, параграф 39 “Погодження за умовчанням”.

²⁷³ Там само. – Параграф 50 (1).

²⁷⁴ Там само. – Параграф 50 і Додатки 5-6.

Міжвідомчі консультації є звичайною практикою, але мінімальна тривалість таких консультацій законодавчо не визначена, як і не запроваджено механізм урегулювання конфліктів на адміністративному рівні. У світлі цих аспектів значення індикатора, що вимірює міжвідомчі консультації в рамках розробки державної політики, становить 3 бали.

Консультації з громадськістю щодо державної політики

Цей індикатор оцінює ситуацію з проведеними консультаціями з громадськістю під час розробки державної політики і законодавства. Він оцінює нормативно-правову базу, запровадження функції контролю за якістю консультацій з громадськістю, послідовність в оприлюдненні проектів законів для проведення електронних консультацій, а також показує, чи були дотримані мінімальні стандарти консультацій з громадськістю у контексті проектів законів, наданих для дослідження

Загальне значення індикатора

0 1 **2** 3 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Відповідність нормативно-правової бази щодо забезпечення ефективного процесу консультацій з громадськістю	9/10
2. Забезпечення якості процесу консультацій з громадськістю	1/3
3. Регулярність оприлюднення проектів законів для консультацій з громадськістю у письмовій формі	1/4
4. Перевірка практики консультацій з громадськістю	3/24
Загалом²⁷⁵	14/41

Міжвідомчі консультації щодо державної політики

Цей індикатор вимірює відповідність нормативно-правової бази щодо забезпечення процесу міжвідомчих консультацій і оцінює, якою є існуюча система на практиці на прикладі п'яти проектів законів.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Достатність нормативно-правової бази для забезпечення ефективного процесу міжвідомчих консультацій	5/9
2. Оцінка процедури проведення міжвідомчих консультацій на практиці	9/12
Загалом²⁷⁶	14/21

Механізм проведення консультацій з громадськістю визначений у законодавстві, але недостатньо повно для всіх проектів законодавчих актів; практика є суперечливою. Результати проведення консультацій, як правило, не відображуються в матеріалах, що подаються на

²⁷⁵ Шкала переведення балів: 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-41=5.

²⁷⁶ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-6=1, 7-10=2, 11-14=3, 15-18=4, 19-21=5.

роздгляд КМУ або оприлюднюються. Міжвідомчі консультації проводяться послідовно, але їх ефективність обмежується відсутністю механізму врегулювання конфліктних ситуацій на адміністративному рівні. Крім цього, мінімальна тривалість міжвідомчих консультацій законодавчо не визначена.

Принцип 12: Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.

Як Мін'юст, так і СКМУ виконують завдання з перевірки якості проектів актів уряду з юридичної точки зору, що передбачено регламентом КМУ²⁷⁷. Їхні ролі в цій сфері частково дублюються, оскільки вони здійснюють аналіз таких аспектів, як конституційність пропозиції та її відповідність чинному законодавству. Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів підготовлені Мін'юстом і Парламентом та доступні в мережі Інтернет²⁷⁸. Ці методичні рекомендації містять послідовні інструкції для здійснення законопроектної діяльності.

Централізована організація навчання з питань розробки законопроектів відсутня, і працівники Мін'юсту та СКМУ, які відповідають за правову експертизу, не залучені до розробки та проведення такого навчання²⁷⁹. Таким чином, неможливо забезпечувати, щоб тренінги з нормопроектування включали роботу над найбільш суттєвими недоліками, наявними у проектах актів.

Парламент ухвалив 14 нових законів, запропонованих урядом, у 2016 році, та зміни до 6 (43%) з цих законів були ініційовані урядом або Президентом України протягом одного року після ухвалення²⁸⁰. Така висока частка змін до нових законів вказує на серйозні проблеми щодо якості розробки законопроектів. Це, у свою чергу, негативно впливає на узгодженість та чіткість законодавства. Згідно з опитуванням, проведеним на замовлення програмами SIGMA, лише 33% українських суб'єктів господарювання вважають державну політику чіткою та стабільною²⁸¹.

Законодавство визначає процедури опублікування законодавчих актів. Відповідно до загальної вимоги, всі законодавчі акти повинні оприлюднюватися в 15-денний строк з моменту їх прийняття²⁸². Мін'юст несе відповідальність за ведення реєстру всіх нормативно-правових актів²⁸³. Нормативно-правові акти подаються на державну реєстрацію протягом п'яти робочих днів після їх прийняття і публікуються (заносяться до державного реєстру) протягом

²⁷⁷ Регламент Міністерства юстиції України, розділ IV "Правова експертиза".

Регламент КМУ, параграф 52 "Експертиза та редактування".

²⁷⁸ Методичні рекомендації, розроблені Мін'юстом: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0041323-00>; парламентські рекомендації: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf.

²⁷⁹ Висновок зроблений на основі опитування представників СКМУ і Мін'юсту.

²⁸⁰ Оскільки Президент України також має право законодавчої ініціативи (відповідно до статті 93 Конституції), зміни, запропоновані Президентом до законів, внесених КМУ, вважаються змінами, ініційованими виконавчою владою.

²⁸¹ Київський міжнародний інститут соціології (2017), "Дослідження щодо задоволеності суб'єктів господарювання розробкою державної політики та публічними послугами", дослідження, замовлене програмою SIGMA, KMIC, Київ. Значення показника засноване на процентному співвідношенні відповідей: "цілком згодний" і "скоріше згодний".

²⁸² Указ Президента №503/97 "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності", стаття 1.

²⁸³ Постанова КМУ №731 від 28 грудня 1992 р. "Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади".

Україна
Формування і координація державної політики

15 днів з дня, наступного після їх надходження до Мін'юсту²⁸⁴. Також встановлюється порядок оприлюднення актів Верховної Ради та Президента України²⁸⁵.

На практиці нормативно-правові акти оприлюднюються одночасно на декількох онлайн-ресурсах²⁸⁶, а також у зведеному форматі. Водночас оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів не є цілком послідовним. Положення, що регулює державну реєстрацію нормативно-правових актів, чітко вимагає здійснення реєстрації актів, які зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, або мають "міжвідомчий характер"²⁸⁷. У результаті Міністерство юстиції не зареєструвало, наприклад, нормативні акти, що встановлюють ветеринарно-санітарні вимоги щодо діяльності фермерських господарств і до різних видів продукції²⁸⁸, і ці документи не є загальнодоступними в мережі Інтернет. Згідно з дослідженням, проведеним на замовлення програми SIGMA серед суб'єктів господарської діяльності, лише 39% опитаних вважають, що інформація про закони і підзаконні акти, які регулюють їхню діяльність, легко отримати від державних органів²⁸⁹.

Ураховуючи значну кількість нових законів, до яких були внесені зміни протягом року з моменту їх ухвалення, і низький рівень правової визначеності та стабільності законодавства, за сприйняттям суб'єктів господарської діяльності, значення індикатора передбачуваності та узгодженості законодавства становить 3 бали.

Оскільки доступність підзаконних нормативно-правових актів через центральні реєстри є неповною, та рівень доступу до них через державні органи, на думку суб'єктів господарської діяльності, є низьким, значення індикатора, що вимірює рівень доступу до законодавства, становить 3 бали.

²⁸⁴ Там само. – Ст. 7 і 11.

²⁸⁵ Указ Президента №503/97 "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності", ст. 1.

²⁸⁶ Веб-сайт Парламенту (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws>) і два веб-сайти Міністерства юстиції (<http://ovu.com.ua> та [www.reestrnpa.gov.ua](http://reestrnpa.gov.ua)) містять як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти. Крім цього, постанови КМУ оприлюднюються на сайті: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npasserch>.

²⁸⁷ Постанова КМУ № 731 від 28 грудня 1992 р. "Про затвердження положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади", стаття 4.

²⁸⁸ Наприклад, такі акти не були зареєстровані та відсутні в мережі Інтернет: 1) методичні інструкції з санітарно-мікробіологічного нагляду за об'єктами використання і приміщеннями закладів для дітей і підлітків (постанова № 24 від 24 квітня 1999 р.); та 2) державні санітарні правила і норми безпеки для здоров'я щодо стану одягу та взуття (постанова № 10 від 24 грудня 1998 р.).

²⁸⁹ Київський міжнародний інститут соціології (2017), "Дослідження щодо задоволеності суб'єктів господарської діяльності розробкою державної політики та публічними послугами", дослідження, замовлене програмою SIGMA, KMIC, Київ. Значення показника засноване на процентному співвідношенні відповідей: "цілком згодний" і "скоріше згодний".

Передбачуваність і стабільність законодавства

Цей індикатор вимірює передбачуваність і стабільність законодавства. Він оцінює рівень доступу до навчання і консультативної допомоги разом із запровадженням функції контролю якості. Стабільність законів оцінюється на основі співвідношення законів, зміни до яких були внесені протягом року після їх ухвалення, а передбачуваність оцінюється через сприйняття послідовності тлумачення нормативно-правових актів у сфері господарської діяльності.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Доступність методик щодо розробки проектів нормативно-правових актів	2/2
2. Забезпечення якості підготовки нормативно-правових актів	3/3
3. Закони, зміни до яких внесено протягом року після їх ухвалення (%)	0/3
4. Оцінка суб'єктами господарської діяльності чіткості та стабільності формування державної політики (%)	0/2
Загалом²⁹⁰	5/10

Доступність законодавства

Цей індикатор оцінює як законодавство стосовно оприлюднення нормативно-правових актів, так і наявність цих актів у відкритому доступі на практиці – на основі оцінки доступу до законодавчих актів через центральний реєстр, а також на основі сприйняття ситуації суб'єктами господарювання.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Достатність нормативно-правової бази для забезпечення відкритого доступу до законодавства	5/6
2. Забезпечення відкритого доступу до законів і підзаконних нормативно-правових актів на практиці	4/8
3. Сприйняття рівня доступу до законів та інших нормативних актів, які стосуються господарської діяльності (%)	0/2
Загалом²⁹¹	9/16

Механізм забезпечення якості законодавства запроваджений, але не функціонує належним чином, оскільки до законів часто вносяться зміни. Кілька ресурсів забезпечують доступ до законодавства в режимі онлайн, але оприлюднення підзаконних нормативно-правових актів все ще є неповним. Сприйняття суб'єктами господарювання рівня визначеності та стабільності законодавчої бази та її доступності є негативним.

²⁹⁰ Шкала переведення балів: 0=0, 1-2=1, 3-4=2, 5-6=3, 7-8=4, 9-10=5.

²⁹¹ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-5=1, 6-8=2, 9-11=3, 12-14=4, 15-16=5.

Ключові рекомендації

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

- 1) Процедури міжвідомчих консультацій мають бути змінені таким чином, щоб проекти законів, які стосуються перенесення нормативної бази Європейського Союзу до національного законодавства, подавалися Урядовому офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції для надання висновку їх подання на розгляд КМУ.
- 2) КМУ має оптимізувати процедури та наявні методики оцінки впливу проектів нормативно-правових актів, щоб від профільних міністерств не вимагалося готовувати окремі супровідні документи, які дублюють один одного. СКМУ має забезпечити, щоб усі супровідні документи з обґрунтуванням необхідності прийняття проекту акта, подавалися до КМУ разом з проектом нормативно-правового акта, та щоб якість такого обґрунтування перевірялася до подання проектів актів для прийняття рішення.
- 3) Потрібно встановити для всіх відповідальних суб'єктів чіткий, законодавчо визначений обов'язок проводити консультації з громадськістю по всім проектам законів і підзаконних нормативно-правових актів. СКМУ, у свою чергу, має забезпечити, щоб консультації з громадськістю проводилися послідовно, а результати цього процесу відображалися в супровідних документах до проектів актів.
- 4) Механізм координації на адміністративному рівні має бути наділений формальними повноваженнями в частині врегулювання розбіжностей щодо проектів актів між профільними міністерствами, а також між профільними міністерствами і СКМУ, перш ніж ці проекти подаються на обговорення на політичному рівні (в урядових комітетах або КМУ).
- 5) Мін'юст і СКМУ мають посилити контроль за процесом розробки проектів нормативно-правових актів для підвищення їх якості та зменшення потреби в подальшому частому внесенні змін.
- 6) Усі підзаконні нормативно-правові акти мають реєструватися в державному реєстрі, після чого оприлюднюватися в мережі Інтернет у зведеному форматі.

Середньострокові рекомендації (3–5 років)

- 7) Мають бути прописані внутрішні процедури розробки політики для профільних міністерств з метою підтримки функціональності нових директоратів з питань стратегічного планування та європейської інтеграції.

3

Державна служба та
управління
людськими
ресурсами

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

1. СТАН СПРАВ ТА ОСНОВНІ ПОДІЇ: СІЧЕНЬ 2016 Р. - ТРАВЕНЬ 2018 Р.

1.1. Стан справ

Законодавство визначає широку горизонтальну рамку²⁹² і дозволяє визначати спеціальні положення, що стосуються призначення на посади та звільнення в спеціальних законах.

Інституційна та правова база для професійної державної служби створена. Утім, плани щодо кадрового забезпечення не використовуються, а відсутність інформаційної системи управління людськими ресурсами (ІСУЛР) перешкоджає належному моніторингу реалізації політики та законодавства у сфері державної служби.

Процедури відбору та призначення на посади державної служби здійснюються на основі заслуг відповідно до Закону “Про державну службу”²⁹³, але в законодавстві існують деякі недоліки, зокрема відсутність єдиних детальних стандартів і процедур підготовки посадових інструкцій, проведення оцінок і класифікації, кваліфікаційні вимоги не визначаються на основі єдиної моделі компетентностей. Розроблено інструкції та методичні рекомендації, проведено навчання для членів конкурсних комісій, але зазначені недоліки призводять до суб'ективності при відборі кандидатів на посади, в тому числі на посади вищого корпусу державної служби.

Нова система оплати праці, визначена в Законі “Про державну службу”, впроваджується поступово протягом переходного періоду, який триватиме до січня 2019 року, коли нинішня велика частка варіативних складових заробітної плати повинна бути зменшена до 30%. Рівні оплати праці з прив'язкою до індивідуальної результативності ще не застосовуються, а нова система оцінювання службової діяльності державних службовців хоча й розроблена, проте ще не запроваджена.

Запроваджені інституційні та правові елементи для забезпечення дисциплінарної відповідальності та запобігання корупції. Проте строк давності, встановлений для застосування дисциплінарного стягнення, є неадекватним і дозволяє уникати відповідальності при вчиненні серйозних дисциплінарних правопорушень. Існує законодавча та інституційна база, необхідна для боротьби з корупцією, але оновлені стратегічні основи політики не запроваджені. Відсутність автоматичного доступу до відповідних реєстрів є головною перешкодою на шляху спрощення процедур запобігання та розслідування фактів корупції.

1.2. Основні події

Новий Закон “Про державну службу” був прийнятий 10 грудня 2015 року та набрав чинності 1 травня 2016 року. До кінця 2017 року 46% посад у центральних органах виконавчої влади передбачали статус державного службовця (78%, якщо не включати Національну поліцію)²⁹⁴. Попри деякі недоліки, новий Закон “Про державну службу” є значним кроком уперед порівняно з попереднім законодавством.

У червні 2016 року було прийнято Стратегію реформування державного управління на період 2016-2020 роки²⁹⁵, одним з і п'яти напрямів якої є “Державна служба та управління людськими ресурсами”. У 2017 році СКМУ оприлюднив перший звіт за результатами моніторингу виконання СРДУ в 2016 році. У 2016 році було створено робочу групу на чолі з Національним агентством України з питань державної служби (НАДС) з метою координації та моніторингу реалізації

²⁹²Як визначено в ОЕСР (2016), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, с. 40-41 http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

²⁹³Закон №889-VIII від 10 грудня 2015 р. “Про державну службу”.

²⁹⁴За даними Національного агентства України з питань державної служби.

²⁹⁵Розпорядження КМУ №474 від 24 червня 2016 р.

Україна
Державна служба та управління людськими ресурсами

Стратегії в сфері державної служби та управління людськими ресурсами, а саме агентство було посилено 30 новими посадами²⁹⁶. З набранням чинності зазначеного закону було прийнято 48 нормативних актів, що стосуються даної сфери, в тому числі 34 постанови КМУ²⁹⁷.

У березні 2016 року рішенням КМУ було офіційно утворено Комісію з питань вищого корпусу державної служби (далі - Комісія)²⁹⁸, що запроваджена за новим законом і відповідає за відбір кандидатів на посади державної служби вищого рівня та за дисциплінарні процедури, що стосуються таких посадовців. Комісія провела своє перше засідання в липні 2016 року,²⁹⁹ а після визначення спеціальних вимог до складу Комісії³⁰⁰, нею було проведено 109 конкурсів того ж року³⁰¹ і 98 конкурсів у 2017 році³⁰². У березні 2016 року КМУ також затвердив порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби, що не відносяться до вищого корпусу державної служби³⁰³, а в 2017 році до цього порядку були внесені зміни³⁰⁴. НАДС розробило порядок визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на ці посади³⁰⁵. У 2016 році було оголошено понад 7,5 тисяч конкурсів на зайняття вакантних посад державної служби.

У листопаді 2016 року КМУ схвалив Концепцію запровадження посад фахівців з питань реформ³⁰⁶. У 2017 році 77 з цих посад було заповнено шляхом проведення для цієї групи особливої процедури відбору. У серпні 2017 року надбавка за виконання особливо важливої роботи³⁰⁷ стала поширюватися на фахівців з питань реформ³⁰⁸. Суми надбавки складають від двох до чотирьох максимальних середньомісячних окладів, встановлених у цьому фінансовому році³⁰⁹.

За відсутності централізованої ІСУЛР, розробка якої передбачена в СРДУ, в 2016 році НАДС визначив обов'язок державних органів щоквартально звітувати про склад державних службовців³¹⁰. Цей обов'язок регулярно виконується державними органами, охопленими цією

²⁹⁶ Звіт про виконання СРДУ на 2016-2020 рр. за 2016 р.

²⁹⁷ Там само.

²⁹⁸ Постанова КМУ від 25 березня 2016 р. №243 "Про затвердження Положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби".

²⁹⁹ Розпорядження КМУ від 13 липня 2016 р. №490 "Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу".

³⁰⁰ Постанова КМУ від 22 липня 2016 р. №448 "Про затвердження типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А".

³⁰¹ Звіт про виконання СРДУ на 2016-2020 рр. за 2016 р.

³⁰² Річний звіт НАДС за 2017 р., с. 8, <http://nads.gov.ua/page/publichnyy-zvit-nads-za-2017-rik>. Ця цифра охоплює як центральні, так і місцеві органи влади. На центральному рівні було проведено 25 конкурсів.

³⁰³ Постанова КМУ №246 від 25 березня 2016 р. "Про затвердження порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В".

³⁰⁴ Постанова КМУ №648 від 18 серпня 2017 р. "Про внесення змін до Постанови № 246 "Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В".

³⁰⁵ Наказ НАДС від 6 квітня 2016 р. №72 "Про затвердження порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорій "Б" і "В".

³⁰⁶ Розпорядження КМУ №905 від 11 листопада 2016 р. "Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ".

³⁰⁷ Постанова КМУ №15 від 18 січня 2017 р. "Питання оплати праці працівників державних органів".

³⁰⁸ Постанова КМУ №645 від 18 серпня 2017 р. "Про внесення змін до постанови КМУ від 18 січня 2017 р. № 15 "Питання оплати праці працівників державних органів".

³⁰⁹ Постанова КМУ №645 від 18 серпня 2017 р. встановлює щомісячні надбавки за виконання особливо важливої роботи - від 30 тис. до 40 тис. грн. для державних експертів директоратів, генерального департаменту, Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, від 45 тис. грн. до 55 тис. грн. для Державного секретаря КМУ, державних секретарів міністерств, керівників державних органів. Максимальний посадовий оклад, встановлений Постановою КМУ №15 для державних органів, юрисдикція яких поширюється на всю територію України, становить 18 000 грн. (1-а група оплати праці).

³¹⁰ Наказ НАДС №223 від 21 жовтня 2016 р. "Про форму звітності (квартальна) "Звіт про кількісний склад державних службовців".

оцінкою, а звіти містять дані щодо загальної чисельності працівників і чисельності державних службовців у державних органах.

У 2016, 2017 та 2018 роках КМУ приймав рішення щодо заробітної плати на кожний фінансовий рік відповідно до структури заробітної плати, визначеного в Законі “Про державну службу”, що охоплювало всі державні органи та категорії державних службовців у межах сфери дії зазначеного закону³¹¹. Також були затверджені порядки оплати праці для працівників політичних органів і керівників державних органів, на яких не поширюється норми Закону “Про державну службу”³¹². У період 2016-2017 роки фонд оплати праці зріс на 55% (з 19,2 млрд. грн. до 29,7 млрд. грн.)³¹³. Унаслідок додаткового фінансування та законодавчих реформ структура фонду оплати праці почала змінюватися, при цьому частка варіативних складових оплати праці в загальній структурі заробітної плати зменшилася (хоча все ще залишається занадто великою).

У вересні 2016 року та березні 2017 року уряд змінив нормативну базу щодо професійної підготовки державних службовців, адаптувавши її до системи підготовки, передбаченої в Закон “Про державну службу”³¹⁴.

Наочстанок, стосовно добросовісності у сфері державної служби, Законом “Про запобігання корупції”, прийнятим у 2014 році³¹⁵, утворене Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК). У 2017 році НАЗК визначило стандарти, згідно з якими державні установи мають ухвалювати та впроваджувати антикорупційні програми³¹⁶, в тому числі створити в усіх державних органах підрозділи та визначити відповідальних працівників у цій сфері.

³¹¹ Постанова КМУ №292 від 6 квітня 2016 р. “Деякі питання оплати праці державних службовців”; Постанова КМУ від 6 квітня 2016 року №289 “Положення про застосування стимулюючих виплат державним службовцям”, що втратила чинність із набранням чинності Постановою КМУ від 18 січня 2017 р. №15 “Питання оплати праці працівників державних органів”; Постанова КМУ №24 від 25 січня 2018 р. “Про впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2018 році”.

³¹² Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. №304 “Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”.

³¹³ Звіт про виконання СРДУ на 2016-2020 рр. за 2016 рік.

³¹⁴ Постанова КМУ від 27 вересня 2016 р. № 674 “Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування” зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів №207 від 29 березня 2017 р. Ці постанови змінюють Постанову КМУ від 12 липня 1999 р. №1262 “Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил”.

³¹⁵ Закон №1700-VII від 14 жовтня 2014 р. “Про запобігання корупції”.

³¹⁶ Рішення НАЗК №75 від 2 березня 2017 р. про затвердження типової антикорупційної програми юридичної особи.

2. АНАЛІЗ

Цей аналіз охоплює сім принципів у сфері державної служби та управління людськими ресурсами, згрупованих за двома основними вимогами. Він включає узагальнений аналіз індикаторів, що використовуються для оцінки за кожним принципом, включаючи субіндикатори³¹⁷, а також оцінку стану справ за кожним принципом. За кожною основною вимогою представлені короткострокові та середньострокові рекомендації.

Політичні, правові та організаційні засади державної служби

Ключова вимога: Сфера державної служби чітко визначена і застосовується на практиці, наявні політика, правова основа та організаційна структура професійної державної служби.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою наведені нижче.

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Адекватність сфери державної служби						◆
Адекватність політики, правової бази та організаційної структури професійного управління людськими ресурсами на державній службі			◆			

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 1: Сфера державної служби є достатньою, чітко визначеною та застосовується на практиці.

Закон “Про державну службу” визначає державну службу як публічну, професійну, політично неупереджену діяльність, пов’язану з практичною реалізацією завдань і функцій держави, що включає формування державної політики, виконання політики та законів, забезпечення надання публічних послуг, контроль за дотриманням законодавства та управління державними ресурсами, включаючи управління людськими ресурсами (УЛР)³¹⁸.

Визначення **горизонтальної рамки**³¹⁹ державної служби відповідає Принципам державного управління та включає посади в органах виконавчої влади, інших державних органах або їх апаратах, що передбачають здійснення владних повноважень, безпосередньо пов’язаних з функціями та завданнями державного органу, та відповідають принципам державної служби³²⁰.

Закон “Про державну службу” визначає цю горизонтальну рамку в різних статтях, поєднуючи позитивний і негативний переліки осіб і груп державних службовців, і включає можливість

³¹⁷ ОЕСР (2017), SIGMA, Методологічні засади Принципів державного управління, ОЕСР, Париж, <http://sigmaweb.org/publications/Methodologic-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.PDF>. У даній методології представлена більш розгорнута характеристика та деталізація індикаторів, що використовуються при оцінюванні стану справ порівняно з Принципами державного управління.

³¹⁸ Закон України “Про державну службу”, ст. 1.1.

³¹⁹ Як визначено в ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, с. 40-41 http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf

³²⁰ Закон України “Про державну службу”, ст. 1.2.

передбачення винятків у спеціальному законодавстві. Позитивний перелік представлений у двох різних статтях закону: статті 3 та статті 91. Перша визначає, що закон поширюється на апарат КМУ (СКМУ), а також апарати міністерств та інших органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, органів прокуратури та збройних сил, дипломатичної служби та інших державних органів. Друга деталізує та розширює сферу застосування закону на допоміжні органи, утворені Президентом України, апарат Верховної Ради України та адміністрації деяких центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, які регулюються Законом “Про центральні органи виконавчої влади”³²¹: Антимонопольного комітету України, Фонду державного майна України, Державного комітету телебачення та радіомовлення, а також НАЗК³²². Ця стаття також поширює сферу застосування закону на адміністрації інших вищих державних органів: Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Конституційний Суд України, вищі спеціалізовані суди, Вищу раду правосуддя, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Раду національної безпеки і оборони України та Рахункову палату (в тому числі ті, які управляються колегіальними органами, на членів яких не поширюється законодавство про державну службу).

Водночас Закон “Про державну службу” чітко виключає зі сфери державної служби такі групи посад³²³: посади суддів і прокурорів; працівників державних підприємств, установ, організацій, інших суб’єктів господарювання державної форми власності, а також навчальних закладів, заснованих державними органами; військовослужбовців збройних сил; осіб складу правоохоронних органів і працівників Національного банку України. Даний закон дозволяє застосовувати до трудових відносин на державній службі законодавство, відмінне від Закону “Про державну службу”, зокрема це стосується початку та припинення трудових відносин³²⁴. Закон “Про центральні органи виконавчої влади” також дозволяє винятки з положень щодо призначення та звільнення з посад державної служби як для центральних органів виконавчої влади³²⁵, так і для центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом³²⁶.

Хоча видається, що горизонтальна рамка досить широка, оскільки Закон “Про державну службу” поширюється на широке коло установ (від міністерств до Державного комітету телебачення та радіомовлення), водночас він виключає деякі групи державних службовців (наприклад, правоохоронні органи). Крім того, він пропонує в певних випадках застосовувати інші закони. Це робить горизонтальну рамку досить складною та вимагає, щоб НАДС здійснювало чіткий нагляд за всіма винятками, щоб гарантувати збереження принципу орієнтації на заслуги та належного рівня уніфікованості, хоча на момент проведення цієї оцінки ситуація не відповідала цим вимогам.

Регулювання **вертикальної рамки**³²⁷ державної служби викладено в різних положеннях Закону “Про державну службу”³²⁸ і Закону “Про центральні органи виконавчої влади”. Зі сфери

³²¹ ЦОВВ зі спеціальним статусом регулюються Законом №3166-VI від 17 березня 2011 р. “Про центральні органи виконавчої влади”, ст. 24.1.

³²² Перші три установи були створені Законом “Про центральні органи виконавчої влади”, а спеціальний статус НАЗК був встановлений Законом “Про запобігання корупції”, ст. 4.

³²³ Закон України “Про державну службу”, ст. 3.3.

³²⁴ Там само. – Ст. 5.2.

³²⁵ Законом “Про центральні органи виконавчої влади”, ст. 19.4.12, яка визначає, що керівник центрального органу виконавчої влади “призначає на посади та звільняє з посад у порядку, передбаченому законодавством про державну службу (якщо інше не передбачено законом)”.

³²⁶ Закон “Про центральні органи виконавчої влади” включає перелік із лише трьох таких органів (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України та Державний комітет телебачення та радіомовлення) та дозволяє КМУ створювати інші (с. 24.1).

³²⁷ Як визначено в ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, с. 41
http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

³²⁸ Закон України “Про державну службу”, ст. 3.3, 6.2 та 91, а також переходні та прикінцеві положення.

Україна
Державна служба та управління людськими ресурсами

державної служби прямо виключені політичне керівництво органів виконавчої влади та інших конституційних органів, а також голови та члени керівних органів державних колегіальних установ, у тому числі ЦОВВ, ЦОВВ зі спеціальним статусом та таких інших державних органів, як Рахункова палата та Центральна виборча комісія. Розмежування політичних посад і посад державної служби чітко визначене для міністерств, у яких посада державного секретаря є посадою державної служби, державний секретар безпосередньо підпорядкований міністрові та відповідає за внутрішнє управління міністерством, у тому числі управління людськими ресурсами. Проте в інших державних органах і центральних органах виконавчої влади розподіл між політичними та вищими адміністративними функціями є менш очевидним. По-перше, посада керівника Адміністрації Президента України не належить по посаді державної служби, але призначення особи на цю посаду відбувається за процедурою, відмінною від визначеної в Законі "Про державну службу", мінімальні стандарти якої не визначені в цьому Законі³²⁹. По-друге, посада керівника апарату Верховної Ради України належить до державної служби, але призначення особи на цю посаду відбувається за процедурою, відмінною від визначеної в Законі "Про державну службу", мінімальні стандарти якої не визначені в цьому Законі³³⁰. По-третє, хоча посади керівників ЦОВВ відносяться до посад державної служби, для ЦОВВ зі спеціальним статусом Закон "Про центральні органи виконавчої влади" передбачає винятки шляхом застосування спеціальних законів³³¹, а Закон "Про державну службу" визнає можливість того, що в деяких випадках керівники державних установ можуть не бути державними службовцями³³².

Політичні радники регулюються як Законом "Про державну службу", так і Законом "Про центральні органи виконавчої влади"³³³, а також підзаконними актами³³⁴, вони чітко визначені як особи, що не є державними службовцями та призначаються на посади і звільняються політичними посадовими особами. Закон "Про центральні органи виконавчої влади" обмежує їхню кількість десятьма в штаті міністра, а Закон "Про державну службу" забороняє їм видавати доручення державним службовцям.

Таблиця 1. Частка посад державної служби та державних службовців у центральних державних органах, 2017 р.

Державні органи	Кількість посад державної служби в штатному розписі	Інші посади в штатному розписі	Загальна кількість посад у штатному розписі	% посад державної служби	Фактична кількість державних службовців	% заповнених посад державної служби
Державні органи, що забезпечують виконання повноважень Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України	2 313	221	2 534	91%	1 938	84%
Міністерства	28 692	3 786	32 478	88%	25 015	87%
ЦОВВ	117 741	164 587	282 328	42%	99 681	85%
ЦОВВ без урахування Національної поліції	115 031	16 012	131 043	88%	97 340	85%
ЦОВВ зі спеціальним статусом	2 954	227	3 181	93%	2 560	87%
Регуляторні органи	1 508	96	1 604	94%	1 120	74%
Судові органи та органи прокуратури	5 561	13 815	19 376	29%	4 234	76%
Наукові та дорадчі органи	526	1 382	1 908	28%	470	89%
Інші державні органи	2 435	8 468	10 903	22%	2 017	83%
Усього	161 730	192 582	353 312	46%	137 035	85%
Усього без урахування Національної поліції	159 020	44 007	203 027	78%	134 694	85%

³²⁹ Там само. – Ст. 3.3.

³³⁰ Там само. – Ст. 91.4.

³³¹ Закон України "Про центральні органи виконавчої влади", ст. 24.4.

³³² Закон України "Про державну службу", ст. 17.1.5.

³³³ Закон України "Про державну службу", ст. 3.3 та 92; Закон України "Про центральні органи виконавчої влади", ст. 12.

³³⁴ Постанова КМУ №298 від 20 квітня 2016 р. "Деякі питання працівників патронатних служб у державних органах".

Україна
Державна служба та управління людськими ресурсами

Джерело: Національне агентство України з питань державної служби.

На нижчих щаблях державної служби Закон “Про державну службу” прямо виключає зі сфери державної служби будь-яких працівників, які виконують функції з обслуговування³³⁵, що належним чином визначено Законом та підзаконними актами як посади, які не передбачають здійснення владних повноважень³³⁶.

У 2017 році 78% посад у центральних державних органах належали до сфери державної служби, за винятком Національної поліції (табл. 1). В Адміністрації Президента України ця частка становить 96%, в Апараті Верховної Ради України, міністерствах та інших ЦОВВ – 88%, у ЦОВВ зі спеціальним статусом – 93%, у незалежних регуляторах – 94%.

Нешодавні законодавчі зміни³³⁷ призвели до виведення голів місцевих державних адміністрацій із сфери державної служби. Це є прийнятним, оскільки вони виконують (частково) політичні функції; втім таке виведення не супроводжувалося запровадженням інших положень законодавства, що забезпечили б призначення на ці посади на основі заслуг, а також належне регулювання їхніх функцій та обов'язків.

Матеріальна рамка³³⁸ Закон “Про державну службу” є повною, хоча регулювання класифікації посад обмежене. Визначено права й обов'язки державних службовців, установи, відповідальні за управління державною службою, професійні категорії державної служби, вимоги до осіб, які претендують на посади державної служби, відбір кандидатів на посади, підвищення кваліфікації, кар'єрне зростання та положення щодо просування по службі, заходи щодо добросередовища державних службовців (хоча вони більше деталізуються в Законі “Про запобігання корупції”³³⁹), оплата праці, дисциплінарна відповідальність і процедури припинення державної служби³⁴⁰.

Значення індикатора адекватності сфери державної служби становить 5 балів завдяки всебічному врегулюванню сфери державної служби, хоча в деяких випадках законодавство є нечітким і передбачає можливість винятків.

³³⁵ Закон України “Про державну службу”, ст. 3.3.14.

³³⁶ Там само. – Ст. 2.1.8 і Постанова КМУ № 271 від 6 квітня 2016 р.

³³⁷ Закон № 2190-VIII від 9 листопада 2017 р. “Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби”.

³³⁸ Як визначено в ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, с. 41 http://www.sigmapublications.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf.

³³⁹ Закон № 1700-VII від 14 жовтня 2014 р. «Про запобігання корупції» (остання редакція від 23 березня 2017 р.).

³⁴⁰ Вертикальна та горизонтальна рамки регулюються в Законі України “Про державну службу”, статтях 3, 91 і 92. Права та обов'язки державних службовців регулюються розділом II Закону. Установи, відповідальні за управління державною службою, регулюються розділом III Закону. Професійні категорії державної служби регулюються в статті 6 Закону. Критерії прийнятності для вступу на державну службу регулюються в статтях 19 і 20 Закону. Відбір на основі заслуг регулюється розділом IV Закону. Професійний розвиток регулюється розділом V Закону, як і кар'єрне зростання та просування на основі заслуг. Заходи щодо добросередовища державних службовців регулюються статтями 8-11 Закону. Оплата праці регулюється розділом VI Закону. Дисциплінарний режим регулюється розділом VIII, а припинення державної служби – розділом IX Закону.

Адекватність сфери державної служби

Цей індикатор вимірює те, якою мірою наявна правова база, що встановлює адекватну горизонтальну, вертикальну та матеріальну рамки державної служби³⁴¹, та чи вона послідовно застосовується в державному секторі.

Загальне значення індикатора

0 1 2 3 4 **5**

Субіндикатори	Бали
1. Чіткість законодавчої бази щодо сфери державної служби	1/2
2. Адекватність горизонтальної рамки державної служби	6/6
3. Комплексність матеріальної рамки у законодавстві про державну службу	2/2
4. Виключення політичних посад зі сфери державної служби	2/2
5. Чіткість нижньої межі у сфері державної служби	1/1
Загалом³⁴²	12/13

1. Чіткість законодавчої бази щодо сфери державної служби	1/2
2. Адекватність горизонтальної рамки державної служби	6/6
3. Комплексність матеріальної рамки у законодавстві про державну службу	2/2
4. Виключення політичних посад зі сфери державної служби	2/2
5. Чіткість нижньої межі у сфері державної служби	1/1
Загалом³⁴²	12/13

Визначення горизонтальної рамки державної служби відповідає Принципам, але її регулювання (у деяких випадках) є фрагментованим і нечітким. Розмежування політичних посад і посад державної служби є чітким у міністерствах, але не в інших державних органах. Політичні радники та допоміжний персонал чітко виключені зі сфери державної служби.

Принцип 2: Наявні та впроваджуються політика та правова база, необхідні для функціонування професійної та цілісної державної служби; інституційна організація системи забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.

НАДС як центральний орган виконавчої влади підпорядкований КМУ, однак Міністр КМУ координує роботу центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується безпосередньо Кабінетом Міністрів України, у тому числі НАДС³⁴³, і Міністр КМУ відповідає за діяльність, пов'язану з РДУ, включаючи сферу державної служби³⁴⁴. Разом з цим Закон “Про державну службу” визначає систему управління державною службою³⁴⁵, в якій КМУ безпосередньо здійснює політичне керівництво політикою в сфері державної служби, при цьому

³⁴¹ У ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, с. 40, http://sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration_Edition-2017_ENG.pdf, SIGMA роз'яснює, що це застосовується до **вузької сфери** державної служби, яка охоплює: 1) міністерства та адміністративні органи, що безпосередньо звітують перед урядом, прем'єр-міністром чи міністрами; адміністрації парламенту, президента та прем'єр-міністра; 2) інші адміністративні органи на рівні центральної адміністрації, якщо вони несуть відповідальність за захист загальних інтересів держави чи інші публічні органи; 3) незалежні конституційні органи, підзвітні безпосередньо парламенту. Таким чином, сфера державної служби не охоплює установи на рівні субнаціональних адміністрацій та спеціальні типи публічної служби, виборні посади, посади політичних призначень, допоміжний та обслуговуючий персонал адміністративних органів.

³⁴² Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-5=1, 6-7=2, 8-9=3, 10-11=4, 12-13=5.

³⁴³ Постанова КМУ від 24 червня 2016 р. №394 “Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України”, п. 5.4. Постанова КМУ №500 від 1 жовтня 2014 р. “Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби”, п. 1.

³⁴⁴ СРДУ на 2016-2020 рр.

³⁴⁵ Закон України “Про державну службу”, Розділ III.

не згадується Міністр КМУ чи СКМУ. Підзаконні акти визначають Міністра КМУ відповідальним за загальні обов'язки щодо державної кадрової політики³⁴⁶.

Утім Міністр КМУ не має повного контролю над кадровою політикою: Міністерство соціальної політики (МСП) відповідає за політику в сфері оплати праці працівників державного сектору, а також за політику в сфері праці та трудових відносин (тобто за ті елементи трудових відносин на державній службі, що регулюються Трудовим кодексом). Мінфін відповідає за підготовку бюджету та управління ним, у тому числі за визначення річних та середньострокових граничних бюджетних показників для оплати праці та навчання державних службовців. НАДС несе відповідальність за підготовку та реалізацію державної політики у сфері державної служби³⁴⁷. Це робить координацію політики у сфері оплати праці досить фрагментованою, адже до цього залучені три міністерства та НАДС, а керівна функція не визначена. Крім того, Національна академія державного управління (НАДУ)³⁴⁸, вищий навчальний заклад при Президентові України, відповідає за науково-методичну роботу, пов'язану з системою підготовки державних службовців. НАЗК³⁴⁹ є ЦОВВ зі спеціальним статусом, що відповідає за формування та реалізацію державної антикорупційної політики, що стосується і сфері державної служби, хоча й інші державні органи також залучені до цієї роботи (як представлено в Принципі 7).

Наявні деякі організаційні механізми координації політики на операційному рівні: при НАДС утворено Експертно-консультативну раду, що залучає представників громадянського суспільства та академічних кіл до розгляду політики та регуляторних ініціатив у сфері державної служби³⁵⁰; а МСП у листопаді 2017 року створило робочу групу за участі НАДС для обговорення політики оплати праці на державній службі. Попри активну роботу Експертно-консультативної ради над розробкою нової законодавчої бази у сфері державної служби, у 2016 та 2017 роках вона не провела жодного засідання.

Політика у сфері державної служби є невід'ємною частиною СРДУ на 2016-2020 роки. Координаційна рада з питань реформування державного управління, утворена КМУ³⁵¹ для виконання консультивативних і дорадчих функцій³⁵², включає в себе декілька робочих груп. Одна з них, яку очолює НАДС, відповідає за координацію та моніторинг реалізації заходів за напрямом “Державна служба та управління людськими ресурсами”. Також було створено декілька робочих груп для координації конкретних проектів, наприклад із розробки ІС УЛР.

НАДС звітує безпосередньо перед Міністром КМУ³⁵³, а Голова НАДС (державний службовець вищого рівня) час від часу бере участь у засіданнях КМУ, коли обговорюються питання державної служби. Голова НАДС призначається на п'ятирічний термін (як і всі інші державні службовці вищого рівня), що посилює політичну незалежність цієї посади. У 2016 році штат НАДС збільшився на 14% - з'явилося 30 нових посад³⁵⁴. НАДС надає службам управління персоналом оновлену інформацію

³⁴⁶ Постанова КМУ від 24 червня 2016 р. №394 “Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України”, п. 5.11, визначає, що Міністр КМУ забезпечує впровадження КМУ ефективної кадрової політики.

³⁴⁷ Закон України “Про державну службу”, ст. 13, і Постанова КМУ №500 від 1 жовтня 2014 р. із змінами, внесеними в 2015 та 2017 роках.

³⁴⁸ Закон України “Про державну службу”, ст. 48.3.

³⁴⁹ Закон України “Про запобігання корупції”, Розділ II.

³⁵⁰ Наказ НАДС №145 від 17 вересня 2014 р. “Експертно-консультативну раду з питань реформування державної служби”.

³⁵¹ Постанова КМУ №335 від 18 травня 2016 р. “Про Координаційну раду з питань реформування державного управління”.

³⁵² Постанова КМУ №335 “Про Координаційну раду з питань реформування державного управління” з поправками, внесеними згідно з Постановою КМУ № 306 від 26 квітня 2017 р., п. 1.

³⁵³ Міністр КМУ також визначає основні показники результативності для Голови НАДС (Постанова КМУ №640 від 23 серпня 2017 р., ст. 15).

³⁵⁴ Звіт про виконання СРДУ на 2016-2020 рр. за 2016 р. Загальна кількість посад у НАДС становить 243, з них 227 (84%) – посади державної служби.

щодо законодавства та методичні рекомендації для забезпечення його належної реалізації, а також перевіряє виконання законів. У 2017 році такі перевірки переважно проводилися на рівні територіальних органів³⁵⁵. НАДС також відповідає за забезпечення організації конкурсного відбору на посади вищого корпусу державної служби, схвалює оголошення про проведення конкурсів на інші посади державної служби та здійснює управління навчанням державних службовців.

У кожному міністерстві керівником державної служби є державний секретар. У процесі складання бюджету державний секретар затверджує щорічно штатний розпис, призначає та звільняє працівників (у тому числі політичних радників, які працюють в апараті міністра), присвоює працівникам ранги державної служби, організовує навчання, встановлює премії та приймає рішення про відкриття дисциплінарних проваджень та застосування дисциплінарних стягнень. У межах кожного державного органу, залежно від його розміру, існує структурний підрозділ або посада, відповідальні за управління персоналом, які безпосередньо підпорядковуються керівнику державної служби такого органу³⁵⁶. Такі підрозділи підтримують керівника державної служби в питаннях здійснення процедур управління персоналом, і наразі такі підрозділи в основному зосереджуються на операційних функціях, тобто повсякденному управлінні персоналом. Хоча НАДС активно просуває тренінги з питань управління людськими ресурсами для керівників і працівників служб управління персоналом³⁵⁷, лише один з п'яти органів, які були проаналізовані в межах цієї оцінки, має стратегію розвитку персоналу та управління людськими ресурсами³⁵⁸. Жоден з них не готує регулярних внутрішніх звітів та прогнозів в сфері управління персоналом - лише щоквартальні базові дані для НАДС щодо кількості посад, працівників і вакансій³⁵⁹. Підготовка річних кадрових планів також не є загальноприйнятою практикою.

Відсутність ІСУЛР є основною перешкодою на шляху формування сучасних практик управління людськими ресурсами, хоча уряд повністю визнає цю проблему, а одним із завдань СРДУ визначено створення центральної інформаційної системи. Про брак даних щодо державної служби свідчить опис стану справ у СРДУ, який містить небагато кількісних посилань, а деякі з них взяті з зовнішніх звітів³⁶⁰. Проведений аналіз вибірки установ показав, що набори даних не стандартизовані та не завжди містять повні дані³⁶¹.

СРДУ та план заходів з її реалізації у сфері державної служби визначають чіткі цілі, заходи та терміни, кількісно вимірювані цільові показники та обсяги бюджетних коштів (хоча і неповні) для

³⁵⁵ У 2017 році НАДС провело 90 перевірок у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади (3 планові та 87 позапланових) та 11 службових розслідувань. Територіальними органами НАДС було проведено 584 перевірки (227 планових і 357 позапланових) та 10 службових розслідувань. Перевірки проводилися, зокрема, в місцевих державних адміністраціях, територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади, судах, місцевих прокуратурах тощо.

³⁵⁶ Закон України "Про державну службу", ст. 18.

³⁵⁷ Установи, проаналізовані в межах цієї оцінки: МЕРТ, МСП, ДФС, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів. У 2017 році співробітники служб управління персоналом чотирьох із цих п'яти установ брали участь у тренінгах і семінарах щодо сучасних методів управління людськими ресурсами, в деяких випадках це включало також навчальні поїздки до країн ЄС та відвідування міжнародних семінарів.

³⁵⁸ Державна фіiscalна служба.

³⁵⁹ Наказ НАДС № 223 від 21 жовтня 2016 р. "Про форму звітності "Звіт про кількісний склад державних службовців". Ці дані включають загальну кількість робочих місць, фактичну зайнятість і вакансії, заповнені шляхом конкурсних процедур, та звільнення, розподіл на державних службовців та інших працівників.

³⁶⁰ СРДУ наводить основні агреговані дані щодо загальної кількості державних службовців, частку премій у загальній структурі заробітної плати та зайнятості жінок у державному секторі, включаючи керівні посади, однак це дані Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) і не стосуються конкретно державної служби.

³⁶¹ МСП і Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів не мають баз даних персоналу, однак Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру впроваджує таку базу. Державна фіiscalна служба та МЕРТ мають бази даних персоналу, але їхня функціональність обмежена.

їх досягнення. Однак звіт за результатами моніторингу виконання Стратегії у 2017 році показує, що лише 33% запланованих заходів були виконані повністю та вчасно³⁶².

Оптимальний баланс між основним законодавством і підзаконними актами ще не досягнутий повністю через брак точності та відсутність підзаконних актів у деяких ключових сферах³⁶³.

З огляду на вищезазначені фактори значення індикатора адекватності політики, законодавчої бази та інституційної організації системи для професійного управління людськими ресурсами на державній службі становить 2 бали.

Адекватність політики, законодавчої бази та інституційної організації системи для професійного управління людськими ресурсами на державній службі

Цей індикатор вимірює ступінь наявності політики, законодавчої бази та інституційної спроможності, а також те, якою мірою вони забезпечують всеосяжну практику управління людськими ресурсами у всіх сферах державної служби, та оцінює, чи впроваджуються політики та закони для забезпечення належного управління державною службою, наприклад, існування дієвої бази даних державної служби, доступність та використання даних тощо.

Загальне значення індикатора

0 1 **2** 3 4 5

Субіндикатори

Бали

1. Визначення політичної відповідальності за державну службу	0/2
2. Якість документів політики у сфері державної служби	3/4
3. Впровадження та моніторинг політики державної служби	1/4
4. Правильний баланс між основним законодавством і підзаконними актами	0/2
5. Наявність центрального координаційного органу з відповідною спроможністю	3,5/4
6. Професіоналізм служб управління персоналом в органах державної служби	1/2
7. Наявність дієвої кадрової бази даних з даними щодо державної служби	0/4
8. Наявність і використання даних щодо державної служби	2/5
Загалом³⁶⁴	10.5/27

Політична відповідальність за політику в сфері державної служби чітко не визначена. Декілька міністерств та інших державних органів залучені до формування та реалізації політики у сфері державної служби, але немає чітко визначененої керівної ролі будь-якого з міністрів, крім того створено декілька консультивативних рад та робочих груп для ефективної координації політики. Відсутність ІСУЛР перешкоджає розвитку сучасних методів управління персоналом.

³⁶² <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/3-4-stan-dosyagnennya-indikatoriv-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf>

³⁶³ Критерії та процедури розробки посадових інструкцій, проведення оцінювання та присвоєння категорій не прописані в Законі "Про державну службу" (лише встановлюються категорії посад державної служби), а підзаконні акти все ще не прийняті.

³⁶⁴ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-8=1, 9-13=2, 14-18=3, 19-23=4, 24-27=5.

Ключові рекомендації

Короткострокові рекомендації (1-2 роки)

- 1) Уряд повинен чітко закріпити за одним з міністрів політичну відповіальність за координацію політики у сфері державної служби.

Середньострокові рекомендації (3-5 років)

- 2) НАДС має забезпечити впровадження ІСУЛР та внесення повних даних щодо всіх посад і працівників у сфері державної служби.

Управління людськими ресурсами

Ключова вимога: Професійність державної служби забезпечується належними управлінськими стандартами та методами управління людськими ресурсами.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою наведені нижче

Індикатори

0 1 2 3 4 5

Орієнтація на заслуги та ефективність відбору державних службовців			◆				
Припинення державної служби та переведення державних службовців на нижчі посади на основі заслуг				◆			
Відбір, призначення на посади та звільнення державних службовців вищого корпусу державної служби на основі заслуг					◆		
Справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців	◆						
Професійний розвиток і навчання державних службовців					◆		
Якість дисциплінарних процедур для державних службовців				◆			
Доброочесність державних службовців		◆					

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 3: Відбір державних службовців відбувається на основі особистих якостей і досягнень, а також рівного ставлення до кандидатів на всіх етапах конкурсу; критерії переведення на нижчу посаду та звільнення державних службовців є чіткими.

Законом “Про державну службу” визначено, що відбір на посади державної служби має ґрунтуватися на особистих якостях і досягненнях та забороняє вступ на державну службу без проходження конкурсу. Чіткі та недискримінаційні загальні критерії вступу на державну службу прописані в зазначеному Законі³⁶⁵, а додаткові загальні вимоги визначені для кожної категорії посад державної служби³⁶⁶ і стосуються рівня освіти, досвіду роботи та вимог щодо володіння додатковими мовами, які застосовуються в кожному конкретному випадку. Те саме положення дозволяє органу, який призначає осіб на відповідні посади, розробляти спеціальні вимоги для посад категорій “Б” та “В”. Такі вимоги, що регулюються НАДС³⁶⁷, можуть визначати досвід роботи, рівень освіти, знань, навички та компетентності, необхідні для цієї посади. Наявні вимоги розробляти посадові інструкції³⁶⁸, але вони не стандартизовані, і немає методики оцінки посад

³⁶⁵ Закон України “Про державну службу”, ст. 19.

³⁶⁶ Там само. – Ст. 20.

³⁶⁷ Наказ НАДС №72 від 6 квітня 2016 р. “Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до осіб, які претендують на зaintяття посад державної служби категорій “Б” і “В”.

³⁶⁸ Закон України “Про державну службу”, ст. 7.

для їх категоризації. Аналіз зразків документації показав, що в більшості випадків посадові інструкції є досить формальними та навіть не можуть використовуватися як хороша основа для складання оголошень про проведення конкурсу на вакантні посади державної служби. Здебільшого такі оголошення містять детальніші вимоги, ніж ті, що зазначені в посадових інструкціях.

Кожна установа визначає свої внутрішні процедури добору персоналу, однак така децентралізація несе з собою певні ризики, особливо за відсутності детальних критеріїв та процедур складання посадових інструкцій, проведення оцінок і визначення категорій. Наприклад, можуть встановлюватися різні вимоги для подібних посад у різних установах і вони можуть відноситися до різних груп чи категорій, тим самим встановлюються різні розміри заробітної плати за виконання однакових чи аналогічних обов'язків. Крім того, встановлюються спеціальні вимоги, що змушують надавати перевагу певним групам кандидатів без чітких підстав для цього, що може порушувати принцип рівного доступу до державної служби. Разом з цим НАДС перевіряє оголошення перед початком конкурсу, що знижує рівень деяких із вищезазначених ризиків. Позитивна дискримінація, що надає доступ державної служби соціально незахищеним групам, чітко не врегульована в Законі “Про державну службу”³⁶⁹, але ці положення прописані в підзаконних актах³⁷⁰.

У Законі “Про державну службу” та підзаконних актах відсутнє посилання на наявність планів кадрового забезпечення на державній службі. В установах, проаналізованих у межах цієї оцінки, плани кадрового забезпечення ще не використовуються; це означає, що відбір і призначення на посади здійснюються ситуативно, коли виникає необхідність заповнити вакансію³⁷¹. В тих проаналізованих установах процедури добору тривали в середньому 27 календарних днів, що розглядається як пришвидшена процедура з огляду на складність процесу відбору та призначення на посади.

Кожен державний орган, крім тих, що мають менше 15 працівників, повинен утворити конкурсну комісію, що складається щонайменше з 5 членів. Підзаконні акти визначають, що до конкурсної комісії можуть входити представники служби управління персоналу, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс, тому участь політичних посадових осіб прямо не виключається³⁷². Фактично, аналіз вибірки даних показав, що принаймні в одному випадку політичний призначенець був членом конкурсної комісії³⁷³. Законодавство також передбачає можливість залучення зовнішніх членів – представників громадянського суспільства, а також підтримку науковців та експертів³⁷⁴. Тим не менше, спеціальний досвід у сфері конкурсного відбору персоналу не є обов'язковою вимогою для членів конкурсної комісії; разом з цим робляться спроби підвищити рівень професіоналізму

³⁶⁹ У ст. 4.1.7 Закону “Про державну службу” зазначається відсутність “необґрунтованых обмежень” доступу до посад державної служби, що передбачає, що можуть встановлюватися “обґрунтовані обмеження” на користь деяких груп.

³⁷⁰ Постанова КМУ №246 від 25 березня 2018 р. зі змінами, внесеними Постановою КМУ №648 від 18 серпня 2017 р., “Про Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби” (п. 4 і 20) підтверджує такий підхід і дозволяє «застосовувати розумне пристосування» під час процедури добору осіб з обмеженими можливостями, які бажають брати участь у конкурсах, а також передбачена можливість застосовувати позитивні заходи відповідно до Закону №5207-VI від 6 вересня 2012 р. “Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні”.

³⁷¹ Лише дві з п'яти проаналізованих установ заявили, що мають план кадрового забезпечення, та лише одна з них надала цей документ (Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів).

³⁷² Постанова КМУ №246 зі змінами, внесеними згідно Постанови КМУ №648, визначає: “До складу конкурсної комісії можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс” (п. 15).

³⁷³ У МСП членом конкурсної комісії був заступник міністра.

³⁷⁴ Закон України “Про державну службу”, ст. 27, і Постанова КМУ №246 зі змінами, внесеними Постановою КМУ №648, п. 15 і 18.

процедур відбору кадрів шляхом проведення навчання та розробки методичних рекомендацій. Наразі використовується автоматизований набір питань для письмової перевірки знань законодавства, а практична частина тесту складається з набору практичних прикладів, адаптованих відповідно до різних профілів посад. Практична частина та усна співбесіда поки готуються переважно ситуативно під кожний конкурс: методологія не розроблена, а оцінка все ще видається суб'єктивною. Відсутність добре продуманих професійних профілів для кожної посади, на основі яких можна було б розробляти тести, ускладнює цю ситуацію. У цьому контексті наявні рекомендації щодо оцінки рівня компетентності та способів проведення співбесіди³⁷⁵ є цінними інструментами, але вони є надто загальними.

У листопаді 2016 року КМУ схвалив запровадження нових посад фахівців з питань реформ на державній службі³⁷⁶, до яких застосовуються окремі процедури відбору³⁷⁷. Такі спеціальні процедури передбачають окрім конкурсу комісію, яка складається з семи членів, а не з п'яти, зобов'язання залучати трьох експертів у сфері управління персоналом та у відповідній сфері політики, а також додаткову перевірку аналітичних навичок кандидатів та їхньої здатності працювати з інформацією. Слід проаналізувати, чи повинні застосовуватися деякі з цих спеціальних зобов'язань, наприклад, розширеній склад конкурсної комісії, до всіх конкурсів на посади. Перевірку аналітичних навичок також можна застосовувати до багатьох (якщо не всіх) інших посад державної служби (принаймні до посад, які передбачають координацію та моніторинг напрямів політики, а також до посад фінансових і юридичних спеціалістів). Утім, досить часто такі конкурсні комісії включають політичних призначенців, що підribaє довіру до процесу³⁷⁸. Конкурси на посади фахівців з питань реформ викликали інтерес дуже великої кількості кандидатів (26,7 на одну вакансію)³⁷⁹, і у 2017 році на ці посади було призначено 88 осіб³⁸⁰.

Конкурси використовуються для заповнення всіх категорій вакантних посад державної служби та є відкритими для зовнішніх кандидатів. Однак у 2017 році кількість кандидатів на одну вакансію становила лише 1,7, що недостатньо для забезпечення якості добору (дані про кандидатів, які відповідали критеріям, не були доступними). Проте частка вакансій, на які були оголошені конкурси та які були заповнені в тому ж році, була високою (86%)³⁸¹. У середньому 12% державних службовців, призначених на посади у 2016 році в п'яти проаналізованих установах, пішли з посад упродовж року після призначення, що вказує на проблеми з системою добору персоналу та/або загальними умовами праці, які змушують звільнятися новопризначених працівників (див. таблицю 2). Це також додає неефективності та призводить до необхідності повторного проведення витратних конкурсних процедур.

³⁷⁵ Наказ Голови НАДС від 25 вересня 2017 р. про Методичні рекомендації щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття посади під час проходження конкурсу .

³⁷⁶ Розпорядження КМУ №905-р від 11 листопада 2016 р. "Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ".

³⁷⁷ Постанова КМУ №246, зі змінами, внесеними Постановою КМУ №648, п. 69-85.

³⁷⁸ <https://career.gov.ua/site/view-article?id=14> . Наприклад, у Міністерстві освіти та науки склад конкурсної комісії включає три заступники міністра.

³⁷⁹ На 367 вакансій було 9 799 кандидатів. Інформація надана НАДС.

³⁸⁰ У 2017 р. на ці посади було проведено 367 конкурсів. Інформація надана НАДС 6 грудня 2017 р.

³⁸¹ Відповідно до річного звіту НАДС за 2017 р., за результатами 62 006 конкурсів на посади категорій "Б" і "В", відкритих для зовнішніх кандидатів у 2017 р., було здійснено 53 339 призначень (тобто 86% запропонованих вакансій були заповнені).

Таблиця 2. Рівень утримання новопризначених державних службовців

Державний орган	Державні службовці, призначені у 2016 році	Державні службовці, які звільнені протягом року після призначення	Показник утримання
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	70	15	79%
Міністерство соціальної політики України	43	5	88%
Державна фіскальна служба	8 372	1 010	88%
Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру	63	12	81%
Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів	201	16	92%
Загалом	8 749	1 058	88%

Джерела: Міністерство економічного розвитку та торгівлі, Міністерство соціальної політики, Державна фіскальна служба, Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру, Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів.

Усі вакансії оголошуються на центральному порталі вакансій, який веде НАДС³⁸². Центральний портал не є зручним для користувачів і не має функції сортування вакансій за типом посади, установою, місцезнаходженням і датою, а також підписки на нові оголошення. З огляду на розмір системи державного управління в Україні та кількість оголошень, ці функції є важливими для підвищення конкуренції при проведенні публічних конкурсів.

Право на оскарження рішень за результатами конкурсного відбору кандидатів передбачене в законодавстві, а НАДС виступає в ролі апеляційної інстанції³⁸³. Зокрема у 2017 році НАДС прийняв рішення про скасування 35% оскаржених конкурсних процедур³⁸⁴.

Підстави для припинення трудових відносин, передбачені законодавством, є об'єктивними³⁸⁵, але немає докладних правил щодо критеріїв реорганізації або скорочення штату в державних органах і звільнення державних службовців у таких випадках.

Дані про кількість внесених судами рішень на користь звільнених державних службовців у 2017 році для всього центрального рівня системи державного управління є недоступними³⁸⁶.

З огляду на вищезазначені фактори, значення індикатору щодо відбору та призначення працівників на основі заслуг становить 2 бали, а щодо звільнення – 3 бали.

³⁸² <http://nads.gov.ua/page/vakansiyi>

³⁸³ Закон України “Про державну службу”, ст. 28,6, і Постанова КМУ №246, зі змінами, внесеними Постановою КМУ №648, п. 67.

³⁸⁴ У 2017 році НАДС отримало 145 скарг щодо процедур добору (категорії “Б” та “В”) і постановило скасувати результати 51 з них. Інформація надана НАДС.

³⁸⁵ Закон України “Про державну службу”, Розділ IX.

³⁸⁶ МЕРТ і МСП повідомили, що в 2017 р. судових справ не було. Державна фіскальна служба мала 120 судових справ, 93 були вирішенні на користь державного службовця, з них 71 рішення виконане. Державна служба з питань геодезії, картографії та кадастру та Державна служба з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів не надали свої дані.

Орієнтація на заслуги та ефективність відбору державних службовців

Цей індикатор визначає, наскільки законодавча база та організація відбору кандидатів на посади державної служби підтримують ефективний відбір на основі особистих якостей та досягнень кандидатів, які претендують на посади державної служби, та чи забезпечують вони бажані результати з точки зору рівня конкуренції, справедливості та відсутності одноосібних рішень при призначенні на посади, які підвищують привабливість державного сектору для потенційних кандидатів і результативність роботи сектору загалом.

Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4	5
------------------------------	---	---	----------	---	---	---

Субіндикатори	Бали
----------------------	-------------

Законодавча база та організація конкурсів

1. Відповідність законодавчої бази для проведення конкурсів на посади державної служби на основі особистих якостей та досягнень кандидатів	13/18
2. Застосування процедур конкурсного відбору на посади державної служби на практиці	4/18

Якість практик конкурсного відбору

3. Час, необхідний для проведення конкурсу та призначення державного службовця	2/2
4. Середня кількість кандидатів, що відповідають критеріям, на одну вакансію	0/4
5. Ефективність відбору на посади державної служби (%)	0/4
6. Рівень утримання новопризначених державних службовців (%)	2/4
Загалом³⁸⁷	24/50

³⁸⁷ Шкала переведення балів: 0–7=0, 8–16=1, 17–25=2, 26–35=3, 36–43=4, 44–50=5.

Припинення державної служби та переведення державних службовців на нижчі посади на основі особистих якостей та досягнень

Цей індикатор визначає, якою мірою законодавча база та практики управління людськими ресурсами сприяють справедливому звільненню з державної служби та справедливому переведенню на нижчі посади у випадках, передбачених законодавством. Цей показник не стосується відповідних процедур для вищого корпусу державної служби.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

Правова база та організація звільнення та пониження

1. Об'єктивність критеріїв звільнення з державної служби, визначених у законодавстві	6/6
2. Об'єктивність критеріїв пониження державних службовців, визначених у законодавстві	2/2
3. Право оскаржувати в суді рішення щодо звільнення та пониження	2/2

Справедливість і результати практики звільнення

4. Рішення про звільнення, підтвердженні судами (%)	0/4
5. Винесення судових рішень на користь звільнених державних службовців (%)	2/4
Загалом³⁸⁸	12/18

Законодавча база загалом передбачає відбір та призначення на посади державної служби на основі особистих якостей та досягнень. Проте кількість претендентів на одну вакантну посаду є надто малою, щоб забезпечити якість відбору. Професійний склад конкурсних комісій не повністю визначений законодавством, хоча впроваджуються заходи для вдосконалення методів конкурсного відбору. Підстави для звільнення добре узгоджуються з Принципами державного управління.

Принцип 4: Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади на державній службі не допускається.

Відбір і призначення кандидатів на посади вищого корпусу державної служби (категорії "А") регулюється Законом "Про державну службу" і передбачає ті самі процедурні заходи, як і для інших категорій посад державної служби, за винятком того, що для проведення конкурсів за підтримки НАДС був створений спеціальний орган – Комісію з питань вищого корпусу державної служби³⁸⁹ та визначені особливі вимоги до таких посад³⁹⁰.

Утім, сфера повноважень Комісії виходить далеко за межі лише конкурсного відбору та включає затвердження вимог до рівня професійної компетентності державних службовців категорії "А"; перегляд і винесення остаточних рішення стосовно пропозицій щодо звільнення державних службовців категорії "А", ініційованих суб'єктом призначення; пропозиції щодо переведення державних службовців категорії "А" на рівнозначні або нижчі посади, коли закінчуються терміни

³⁸⁸ Шкала переведення балів: 0-2=0, 3-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5.

³⁸⁹ Закон України "Про державну службу", ст. 14-16.

³⁹⁰ Постанова КМУ від 22 липня 2016 р. №448 "Про затвердження Типових вимог до осіб, які претендують на зайняття посад державної служби категорії "А".

їх призначення; а також застосування дисциплінарних процедур стосовно державних службовців категорії “А” та подання пропозицій щодо дисциплінарних заходів суб’єктам призначення.

Для виконання цих функцій Закон “Про державну службу” передбачає формування Комісії зі змішаним складом: п'ять членів від державних установ (Верхової Ради України, Адміністрації Президента України, КМУ, НАДС та НАЗК) та шість членів від зовнішніх організацій (профспілок, асоціацій роботодавців, громадянського суспільства, науково-дослідних установ та окремі експерти). НАДС і НАЗК представлені за посадою своїми відповідними керівниками, а представники Адміністрації Президента України та Верхової Ради України призначаються цими органами, при цьому перший є державним службовцем вищого рівня, а щодо другого уточнення немає, що робить можливим політичне призначення. Решту членів призначає КМУ. Що стосується організацій громадянського суспільства, науково-дослідницьких установ та інших експертів, їхні кандидати відбираються шляхом проведення відкритого конкурсу³⁹¹. Такий склад Комісії забезпечує прозорість процедур управління в рамках вищого корпусу державної служби і зменшує ризик маніпуляцій під час проведення конкурсів, але не гарантує професійний відбір, оскільки володіння спеціальними методами та прийомами відбору персоналу та досвід їх використання не є обов'язковими вимогами³⁹² для членів Комісії, що ще більше підвищує важливість навчання та методологічної підтримки її членів.

Потребують удосконалення й інші аспекти, пов'язані з професійністю проведення конкурсів на заняття вакантних посад категорії “А”, включаючи розроблення якісних, стандартизованих вимог до рівня компетентності для кожної посади, які стануть надійною основою для розробки тестів та інших інструментів оцінювання³⁹³. За відсутності таких елементів дві з трьох складових конкурсу (практична частина та співбесіда) наразі дають простір для значного ступеня суб'єктивності. Зовнішній аналіз³⁹⁴ підтверджує недоліки щодо професіоналізму застосування методів відбору членами Комісії та вказує на те, що зовнішні експертні ресурси, передбачені законодавством³⁹⁵, не використовуються.

Дані щодо кількості кандидатів, які відповідали критеріям, є недоступними. Конкурсні процедури передбачають етап, під час якого кандидат, який за результатами конкурсу набрав найбільшу кількість балів, перед призначенням на посаду проходить спеціальну перевірку відповідно до антикорупційного законодавства³⁹⁶. Цей процес може тривати кілька місяців³⁹⁷ і в результаті не завершиться призначенням. Однак майже всі вакантні посади в центральних органах, конкурс на які було оголошено у 2017 році, були заповнені до кінця року³⁹⁸. Частка жінок на посадах вищого корпусу державної служби є малою (16%)³⁹⁹.

³⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 314 “Про затвердження порядку обрання представників громадських об’єднань, наукових установ, навчальних закладів та експертів до складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби”.

³⁹² Закон України “Про державну службу”, ст. 14.4.

³⁹³ Спеціальні вимоги до цих посад регулюються Постановою КМУ № 448 від 22 липня 2016 р., але включають лише загальний перелік професійних компетенцій, не визначаючи їх.

³⁹⁴ Лабораторія законодавчих ініціатив (2017 р.), “Реформа державної служби в Україні: реалізація профільного закону 2016-2017”, Лабораторія законодавчих ініціатив, м. Київ.

³⁹⁵ Стаття 16.7 Закону “Про державну службу” дозволяє Комісії включати до своїх комітетів зовнішніх радників.

³⁹⁶ Закон України “Про державну службу”, ст. 41.4.

³⁹⁷ Інформація надана НАДС.

³⁹⁸ Згідно з наданими НАДС даними, за результатами 23 конкурсів було призначено 18 кандидатів; ще два конкурси не завершилися, оскільки до кінця 2017 р. успішні кандидати не пройшли процес перевірки. Ці дані включають лише конкурси, проведенні на рівні центральних органів виконавчої влади, оскільки 9 листопада 2017 року голови місцевих адміністрацій втратили статус державних службовців.

³⁹⁹ Інформація надана НАДС.

Кандидати на посади категорії “А” можуть оскаржувати рішення за результатами конкурсу лише до суду⁴⁰⁰. Кількість скарг на рішення Комісії у період з вересня 2016 року по грудень 2017 року була невеликою: лише 37⁴⁰¹ кандидатів оскаржили відповідні рішення⁴⁰², серед них 22 скарги були відхилені судами, відповідно 15 справ розглядалися⁴⁰³.

Державні службовці категорії “А” призначаються на п'ятирічний термін, що може поновлюватися. Завершення терміну призначення є підставою для звільнення, хоча державний службовець може бути переведений на посаду нижчого або того самого рівня, за наявності вакансії. Інші підстави для звільнення визначені законодавством і є такими ж, як і для інших державних службовців і так само об'єктивними⁴⁰⁴.

Плинність кадрів на посадах категорії “А” є доволі високою – 16,8%⁴⁰⁵.

Значення індикатора відбору, призначення та звільнення державних службовців категорії “А” на основі їхніх особистих якостей та досягнень становить 4 бали.

Відбір, призначення на посади та звільнення державних службовців категорії “А” на основі особистих якостей та досягнень

Цей індикатор вимірює те, якою мірою правова база та організація відбору й умов праці на посадах вищого корпусу державної служби підтримують професійне управління на вищому рівні, є вільними від надмірного політичного впливу при призначенні на посади державної служби категорії “А” та звільнення з цих посад. Цей індикатор стосується всіх конкурсів на посади категорії “А” – як зовнішніх, так і внутрішніх.

Відбір, призначення та звільнення з посад вищого корпусу державної служби розглядається за окремим індикатором через важливу роль цієї групи державних службовців та високі ризики політизації та фаворитизму. Високий пріоритет, що надається особистим якостям та досягненням кандидатів і конкурентному характеру процесу добору, обмежує можливості політичного впливу при призначенні на такі посади.

Загальне значення індикатора

0 1 2 3 4 5

Субіндикатори

Бали

Правова база та організація відбору, призначення на посади та звільнення державних службовців вищого корпусу державної служби

1. Відповідність сфери вищого корпусу державної служби, визначеній законодавством	2/3
2. Відповідність законодавчої бази для відбору та призначення на посади вищого корпусу державної служби на основі особистих якостей та досягнень	13/15
3. Об'єктивність критеріїв звільнення державних службовців вищого корпусу державної служби, визначених у законодавстві	4/4

⁴⁰⁰ Закон України “Про державну службу”, ст. 28.5.1.

⁴⁰¹ Інформація надана НАДС.

⁴⁰² Там само.

⁴⁰³ Там само.

⁴⁰⁴ Закон України “Про державну службу”, ст. 87.

⁴⁰⁵ Інформація надана НАДС. На початку календарного року працювали 149 державних службовців категорії “А”, не рахуючи голів місцевих державних адміністрацій, а у 2017 році 25 осіб звільнилися.

4. Законодавчий захист прав державних службовців вищого корпусу державної служби при переведенні на нижчу посаду	1/2
Практика відбору, призначення та звільнення з посад державних службовців вищого корпусу державної служби на основі особистих якостей та досягнень	
5. Застосування процедур конкурсу на посади державної служби вищого корпусу державної служби на практиці	6,5/9
6. Кількість кандидатів, що відповідають критеріям, на одну вакантну посаду вищого корпусу державної служби	0 ⁴⁰⁶ /4
7. Ефективність конкурсів на посади вищого корпусу державної служби (%)	4/4
8. Жінки на посадах вищого корпусу державної служби (%)	0/4
9. Стабільність на посадах вищого корпусу державної служби	3/4
10. Рішення про звільнення, підтвердженні судами (%)	4/4
11. Винесення остаточних судових рішень на користь звільнених державних службовців вищого корпусу державної служби (%)	4/4
Загалом⁴⁰⁷	41,5/57

Хоча склад Комісії забезпечує більшу прозорість процедур управління вищим корпусом державної служби, він не є гарантією професіоналізму в сфері добору кадрів. Якісні стандартизовані вимоги до рівня професійної компетентності для посад вищого корпусу державної служби, які б забезпечили надійну основу для розробки тестів та інших інструментів оцінювання, не розроблені. Ефективність конкурсних процедур є високою.

Принцип 5: Система оплати праці державних службовців ґрунтуються на класифікації посад, є справедливою та прозорою

Закон “Про державну службу” визначає єдину структуру заробітної плати для всіх посад державної служби⁴⁰⁸, тоді як заробітна плата політичного керівництва та керівників державних органів, які не є державними службовцями, регулюється окремими підзаконними актами⁴⁰⁹. Структура оплати праці на державній службі складається з фіксованої та змінної складових. Фіксована складова включає посадовий оклад, встановлений відповідно до класифікації посад у межах дев'яти груп оплати праці, та двох надбавок до посадового окладу, які додаються до посадового окладу. Першою є надбавка за вислугу років у розмірі 3% посадового окладу за кожен рік стажу, але не більше 50%. Другою є надбавка за ранг державного службовця⁴¹⁰, який може присвоюватися раз на три роки за результатами службової діяльності або раніше у разі видатних досягнень або виконання завдань з високим рівнем відповідальності. Закон встановлює дев'ять груп оплати праці, розмір посадових окладів яких щороку визначається КМУ⁴¹¹. Змінна складова складається з двох різних частин. Перша включає надбавку за виконання додаткової роботи у зв’язку з тимчасовим виконанням обов’язків відсутнього державного службовця або за вакантною посадою. Розмір такої надбавки становить певну частку заробітної плати на такій посаді. Друга частина включає дві різні премії: річна премія за результатами щорічного оцінювання службової діяльності⁴¹², яка буде вперше застосована в 2018 році, а також місячна

⁴⁰⁶ Доступні дані лише про загальну кількість заявників, а не про кандидатів, які відповідають критеріям.

⁴⁰⁷ Шкала переведення балів: 0-10=0, 11-19=1, 20-28=2, 29-37=3, 38-46=4, 47-57=5.

⁴⁰⁸ Закон України “Про державну службу”, ст. 50-52.

⁴⁰⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 20 квітня 2016 р. № 304 “Про умови оплати праці посадових осіб, керівників та керівних працівників окремих державних органів, на яких не поширюється дія Закону України “Про державну службу”.

⁴¹⁰ Ранги визначені в Законі України “Про державну службу”, ст. 39.

⁴¹¹ Постанова КМУ №24 від 25 січня 2018 р. “Про впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2018 році”.

⁴¹² Закон України “Про державну службу”, ст. 44.

або квартальна премія, яка також залежить від показників результативності та встановлюється відповідно до особистого внеску державного службовця в загальний результат роботи державного органу. Розмір другої премії не може перевищувати 30% річного фонду оплати праці⁴¹³, хоча для застосування цього обмеження встановлено перехідний період до 1 січня 2019 року. Для преміювання за результатами щорічного оцінювання службової діяльності не встановлено жодних обмежень, але в підзаконних актах зазначено, що всі державні службовці, які одержали оцінку “відмінно”, отримують премію, розмір якої становить однакову частку посадового окладу в усіх випадках⁴¹⁴. Крім того, закон дозволяє керівникам державної служби встановлювати додаткові стимулюючі виплати державним службовцям за рахунок економії фонду оплати праці протягом двох років з моменту набуття чинності Закону “Про державну службу” без обмеження розміру⁴¹⁵.

Така структура заробітної плати є складною та викликає деякі серйозні занепокоєння. По-перше, змінна складова все ще перевищує рівні, які вважаються прийнятними в країнах ЄС. У 2015 році посадовий оклад становив лише 26% розміру заробітної плати. Однак з часу прийняття Закону “Про державну службу” і збільшення фонду заробітної плати ця структура почала врівноважуватися: у 2017 році посадовий оклад складав 45% від загального розміру заробітної плати⁴¹⁶. Хоча частка премій у загальному розмірі заробітної праці зменшилася⁴¹⁷, системою призначення виплат за виконання додаткових завдань явно зловживають, оскільки в 2017 році вони становили 27% від загального розміру заробітної плати. Однією з цілей СРДУ є зменшення частки премій та інших стимулюючих виплат до 30% загального розміру заробітної плати до 2019 року⁴¹⁸. Утім, на даний час Закону “Про державну службу” встановлює лише два обмеження: максимальний розмір квартальних премій на індивідуальному рівні та загальне обмеження, відповідно до якого фонд преміювання встановлюється на рівні 20% загального річного фонду оплати праці та економії фонду оплати праці.

По-друге, визначення розміру посадового окладу відповідно до класифікації посад за дев'ятьма групами оплати праці передбачає декілька винятків, а також збільшений розмір посадового окладу для деяких груп посад⁴¹⁹. Ця ситуація ускладнилася з серпня 2017 року, коли була встановлена місячна надбавка до посадового окладу окремо для посад фахівців з питань реформ⁴²⁰. Надбавка становила від 30 тис. грн. до 55 тис. грн., що втрічі перевищує максимальний посадовий оклад на державній службі в розмірі 18 тис. грн., встановлений на цей фінансовий рік. Нова схема посад фахівців з питань реформ спричиняє значні ризики для

⁴¹³ Там само. – Ст. 50.3.

⁴¹⁴ Наказ МСП №646 від 13 червня 2016 р. «Про затвердження Типового положення про преміювання державних службовців органів державної влади, інших державних органів, їхніх апаратів», розділ II, п. 3.

⁴¹⁵ Закон України “Про державну службу”, перехідні положення, п. 14.

⁴¹⁶ Аналіз впливу ухвалення Закону “Про державну службу” на систему оплати праці (Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017 р.).

⁴¹⁷ Таке зменшення частки премій у загальній сумі оплати праці за останні роки підтвердили дані, отримані від НАДС, і від Офісу з фінансово-економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017.

⁴¹⁸ СРДУ на 2016-2020 рр., розділ 3 (Державна служба та управління людськими ресурсами), пріоритет 3 (Реформування системи оплати праці державних службовців при забезпеченні стабільності державних фінансів).

⁴¹⁹ Постанова КМУ №15 від 18 січня 2017 року “Питання оплати праці на 2017 рік” визначає перелік посад державної служби для кожної групи оплати праці, але передбачає винятки, що встановлюються спеціальними законами. Водночас норми щодо посадового окладу відповідно до цієї постанови дозволяє підвищувати посадовий оклад певним групам понад розміру, зафіксованому в шкалі заробітної плати (наприклад, це підвищення на 10% для державних службовців, що працюють у Верховній раді, Адміністрації Президента, СКМУ та Рахунковій палаті тощо, а також встановлюється підвищення на 20% для керівників структурних підрозділів, головних і провідних спеціалістів Міністерства юстиції, а також для керівників і головних спеціалістів, що працюють у Верховній Раді, Адміністрації Президента та СКМУ).

⁴²⁰ Постанова КМУ №645 від 18 серпня 2017 р. “Про внесення змін до постанови КМУ від 18 січня 2017 р. №15”.

життєздатності такого рішення, знижує мотивацію інших державних службовців і спотворює загальні розміри заробітної плати. Таким чином, хоча підзаконні акти виписані докладно та прозоро, вони не сприяють сприйняттю існування рівних заробітних плат за виконання однакових обов'язків на посадах державної служби. Брак детальних регуляторних документів щодо посадових інструкцій, оцінювання і класифікації також є чинниками такого стану справ.

По-третє, критерії дострокового присвоєння рангів державного службовця, а також місячних і квартальних премій, є недостатньо чіткими. Це призводить до надмірної свободи при прийнятті рішень щодо суттєвої частини заробітної плати державного службовця⁴²¹. Такий високий рівень дискреції ускладнює відсутність інтегрованої ІСУЛР, яка б спростила завдання щодо моніторингу та аналізу розподілу заробітної плати на посадах державної служби, виявлення порушень і усунення недоліків.

По-четверте, незважаючи на те, що премії становлять велику частку заробітної плати, вони розподіляються серед більшості працівників установ, що були проаналізовані, на основі критеріїв, не пов'язаних з результатами роботи⁴²². Крім того, премії частково фінансуються за рахунок економії фонду заробітної плати кожної з установ⁴²³.

Було проведено порівняльний аналіз заробітної плати, орієнтований на оцінку внутрішньої справедливості та динаміки різних компонентів заробітної плати⁴²⁴, а також зовнішнього співвідношення рівнів заробітної плати порівняно з іншими секторами⁴²⁵. Конкурентоспроможність зарплат у державному секторі відносно загального середнього рівня заробітної плати зросла⁴²⁶, а фонд заробітної плати в період з 2016 по 2017 роки збільшився на 55% (з 19,2 млрд. грн. до 29,7 млрд. грн.). Утім мала кількість кандидатів-учасників відкритих конкурсів на вакантні посади державної служби вказує на недостатній рівень заробітної плати. Коефіцієнт конкурентоспроможності⁴²⁷ посадового окладу на державній службі становить 1:7, що є адекватним показником.

У 2017 році існувала різниця між середньомісячною заробітною платою чоловіків і жінок у секторі державного управління, оборони та соціального забезпечення, хоча ця різниця (7%) була значно меншою, ніж в економіці загалом (27%)⁴²⁸. Утім ці дані не дозволяють розділити державних

⁴²¹ Критерії дострокового присвоєння чергових рангів державних службовців (Закон "Про державну службу", стаття 39) до завершення стандартного трирічного періоду, встановленого в Законі, є занадто узагальненими («за особливі досягнення» та «за виконання особливо відповідальних завдань») і накладаються на критерії встановлення премій. Критерії Постанови КМУ №15 щодо оплати праці на 2017 р. дещо більш деталізовані, передбачається "виконання особливо важливої роботи", включаючи діяльність, пов'язану з пріоритетами державної політики, але чітких визначень і показників все ж бракує.

⁴²² Дані, представліні п'ятьма установами, проаналізованими в межах цієї оцінки, показують, що рішення щодо суми та розподілу премій серед працівників, ґрунтуються на аспектах, не пов'язаних із результативністю, наприклад, на загальному дотриманні встановленої тривалості робочого дня та обов'язків. Частка працівників, які отримували премії, становила від 72% до 100%.

⁴²³ Стаття 52.6 Закону України "Про державну службу" визначає 20% загального фонду посадових окладів за рік та економії фонду оплати праці як джерело фінансування премій для кожної установи.

⁴²⁴ Аналіз впливу ухвалення Закону "Про державну службу" на систему оплати праці (Офіс з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України, 2017 р.).

⁴²⁵ Піонтківська І., (2017), "Реформа оплати праці на державній службі", Центр економічної стратегії, <http://bit.ly/2CphK3r>.

⁴²⁶ Різниця між середньомісячною заробітною платою в секторі державного управління, в оборонному секторі та в секторі обов'язкового соціального забезпечення порівняно з цим показником для економіки загалом зросла з 4% у 2015 р. (4 381 грн. у державному секторі та 4 095 грн. загалом у економіці) до 15% у 2016 р. (5 953 грн. та 5 183 грн.). Державна служба статистики України, https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2014/gdn/prc_rik/prc_rik_e/dszpED_e.htm.

⁴²⁷ Визначається як відношення найвищого базового окладу до найнижчого базового окладу за шкалою заробітної плати в урядовому державному секторі.

⁴²⁸ Державна служба статистики України, https://ukrstat.org/en/operativ/operativ2017/gdn/Szp_ed/Szp_ed_e/Szp_ed_2017_e.html

службовців та інших працівників державного сектору, а також не беруться до уваги інші важливі змінні, крім статі, які визначають рівні заробітної плати, наприклад рівень освіти та професійної підготовки.

Інформацію про оплату праці на державній службі через веб-сайти державних органів отримати важко; вона публікується лише в оголошеннях про конкурси на вакантні посади державної служби, та й то не в усіх випадках⁴²⁹. Тому повна та вичерпна інформація щодо груп оплати праці та середньої заробітної плати за професійними категоріями недоступна для широкої громадськості в зручній для користування й проактивній формі⁴³⁰.

Відсутні чіткі й узгоджені критерії встановлення змінних складових заробітної плати, бракує інформації щодо рівня заробітної плати, спостерігається високий ступінь дискреції при прийнятті управлінських рішень, а стимулюючий вплив премій є низьким. Тому значення індикатора системи оплати праці державних службовців становить 1 бал.

Справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців					
Цей індикатор визначає, якою мірою законодавча база та організація системи оплати праці на державній службі забезпечують справедливу та прозору оплату праці державних службовців як з точки зору законодавчих та організаційних передумов, так і в плані ефективності та справедливості практичного функціонування систем.					
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4

Субіндикатори	Бали
Правова база та організація системи оплати праці	
1. Визначений законодавством обов'язок встановлювати заробітну плату на основі класифікації посад	2/2
2. Комплексність, чіткість і прозорість законодавчого визначення заробітної плати, критеріїв і процедур встановлення розміру оплати праці	0/2
3. Наявність інформації щодо заробітної плати	0/3
Результативність і справедливість системи оплати праці на практиці	
4. Справедливість встановлення посадового окладу за системою класифікації посад	1/4
5. Коефіцієнт конкурентоспроможності посадового окладу	2/2
6. Дискреція керівника при встановленні премій	0/2
7. Стимулюючий характер премій (%)	0/2
8. Конкурентоспроможність заробітної плати на державній службі (%)	0/3
Загалом⁴³¹	5/20

Хоча існує єдина структура заробітної плати для всієї державної служби, та зроблені важливі кроки для збалансування частки посадового окладу в загальному розмірі заробітної плати, змінна складова заробітної плати все ще становить значну частку в загальному розмірі

⁴²⁹ Інформація про заробітну плату розміщується на урядовому веб-сайті (<http://www.career.gov.ua>), але лише для посад вищого корпусу державної служби.

⁴³⁰ Аналіз веб-сайтів <http://nads.gov.ua/page/vakansiyi> та <http://www.career.gov.ua>

⁴³¹ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-7=1, 8-10=2, 11-13=3, 14-16=4, 17-20=5.

заробітної плати, а її розподіл на практиці не ґрунтуються на об'єктивних критеріях результативності. Крім того, перехідні положення Закону “Про державну службу” дозволяють застосовувати додаткові стимулюючі виплати до 2019 року без встановлення жодних критеріїв. Не передбачений доступ громадськості до інформації про оплату праці на державній службі в зручному для користувача форматі. Спеціальні умови оплати праці фахівців з питань реформ створюють значні ризики.

Принцип 6: Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності та мобільність і просування по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв та особистих якостей і досягнень.

Закон “Про державну службу” містить положення щодо професійної підготовки як права й обов'язку державних службовців⁴³², і прямо передбачає право на навчання, що оплачується державою, відповідно до потреб державного управління. Закон окреслює систему підготовки⁴³³, яка деталізована в підзаконних актах⁴³⁴, в рамках якої НАДС пропонує КМУ політику підготовки кадрів та відповідні норми. НАДУ як вищий навчальний заклад при Президентові України надає наукову та методичну підтримку. Через служби управління персоналом і під керівництвом керівника державної служби державні органи визначають свої потреби в навчанні, подають до НАДС пріоритети щодо навчання і залучають своїх державних службовців до навчальних заходів, що організовуються. Надавати свої послуги державним установам можуть як державні, так і приватні спеціалісти.

На практиці НАДС розробляє трирічні операційні навчальні плани на основі пріоритетів уряду та запитів центральних державних органів (які щорічно подаються до НАДС). НАДС узагальнює запити окремих органів і готує проект пропозиції, в якому докладно описує розподіл навчальних заходів і коштів за пріоритетними сферами та між державними навчальними установами. Цю пропозицію ухвалює Мінфін, після чого вона подається до КМУ на затвердження. До цього часу аналіз навчальних потреб не включав індивідуальні програми підвищення рівня професійної компетентності, що згадуються в Законі⁴³⁵ (які ґрунтуються на індивідуальному оцінюванні результатів службової діяльності), але ця система має бути впроваджена в 2018 році. Навчальні послуги також можуть замовлятися в державних навчальних закладах центрального рівня без проведення тендерних процедур (наприклад, у НАДУ, Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації при НАДС, а також у спеціалізованих навчальних центрів у різних галузях). НАДС здійснює моніторинг надання навчальних послуг, у тому числі шляхом опитування учасників щодо якості навчання (відповіді збирають надавачі навчальних послуг), а також перевіряє дотримання умов договорів, включаючи витрати на навчання. У 2017 році 26 456 державних службовців взяли участь у навчальних курсах, проведення яких централізовано координувалося НАДС. Доступних даних щодо навчальних заходів, у тому числі курсів, орієнтованих на конкретні сфери, які організовували самі органи влади, немає, однак частка таких децентралізованих заходів є незначною⁴³⁶.

⁴³² Закон України “Про державну службу”, ст. 7.1.6 і 8.1.11.

⁴³³ Закон України “Про державну службу”, ст. 13, 18 і 48.

⁴³⁴ Постанова КМУ від 27 вересня 2016 р. №674 «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» зі змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів №207 від 29 березня 2017 р. Ці постанови змінюють Постанову КМУ від 12 липня 1999 р. №1262 “Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних Сил”.

⁴³⁵ Закон України “Про державну службу”, ст. 49.

⁴³⁶ Інформація надана НАДС.

У жовтні 2017 року КМУ було ухвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців⁴³⁷. Зокрема в документі пропонується спрямовувати принаймні 2% фонду оплати праці на підвищення кваліфікації, а також на передбачається підсилення ринкової конкуренції в сфері надання послуг у сфері професійного навчання для державного сектору з метою підвищення якості навчання та ефективності використання навчальних ресурсів.

Нова система оцінювання на основі показників результативності, ефективності та якості визначена законодавством⁴³⁸ і добре узгоджується з Принципами державного управління. Вона передбачає оцінку заздалегідь визначених для окремого державного службовця цілей та основних показників результативності, ефективності та якості, співбесіду між державним службовцем і його/її керівником, письмове документування результатів та можливість державного службовця оскаржити результати. Така оцінка впливатиме на рішення стосовно заробітної плати (преміювання), професійної кар'єри (ранг) і професійного розвитку державного службовця (визначення потреб у навчанні та розробка планів індивідуального розвитку та розвитку потенціалу), а дві негативні оцінки поспіль можуть мати наслідком звільнення з посади. Однак ця система ще не впроваджена через затримки з ухваленням відповідних підзаконних актів.

Що стосується мобільності та підвищення по службі, Закон “Про державну службу” включає елементи традиційної кар'єрної системи (наприклад, присвоєння рангів державної служби за вислугу років), а також елементи системи призначення на посади (наприклад, усі конкурси є відкритими для зовнішніх кандидатів). Підвищення по службі всередині організації, доступне лише державним службовцям, законом не передбачене. Як згадувалося в розділі щодо добору кадрів, аналіз вибірки показав, що принаймні в одному випадку член конкурсної комісії був політичним призначенцем, що також означає брак гарантії відсутності політичного втручання у просування по службі.

Внутрішня мобільність між посадами в межах однієї категорії та групи, а також тимчасове переведення на іншу посаду дозволено без оголошення конкурсу з метою сприяння професійному розвитку державних службовців⁴³⁹, і для цього законодавство передбачає відповідність між категоріями та рангами в різних державних установах системи державної служби⁴⁴⁰. Проте дані щодо частки державних службовців, тимчасово відряджених або переведених у 2017 році, не доступні, що вказує на недостатність моніторингу та аналізу таких процедур та результатів з боку НАДС.

З огляду на вищезазначені фактори значення індикатора щодо підвищення кваліфікації та підготовки державних службовців становить 3 бали.

⁴³⁷ Розпорядження КМУ від 5 жовтня 2017 р. №974-р “Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”.

⁴³⁸ Закон України “Про державну службу”, ст. 44, і Постанова КМУ №640 від 23 серпня 2017 р.

⁴³⁹ Закон України “Про державну службу”, ст. 48,8.

⁴⁴⁰ Закон України “Про державну службу”, ст. 39, і Постанова КМУ №306 від 20 квітня 2016 р. “Питання присвоєння рангів державних службовців та співвідношення між рангами державних службовців і рангами посадових осіб місцевого самоврядування, військовими званнями, дипломатичними рангами та іншими спеціальними званнями” зі змінами, внесеними згідно з Постановою КМУ №789 від 9 листопада 2016 р. та Постановою КМУ №516 від 7 грудня 2017 р.

Професійний розвиток і навчання державних службовців

Цей індикатор вимірює, наскільки правова база та організація навчання, оцінювання результатів службової діяльності, мобільності та просування по службі сприяють справедливому професійному розвитку на державній службі.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

Правова база та організація професійного розвитку

1. Визнання навчання як права та обов'язку державного службовця	2/2
2. Координація політики навчання на державній службі	3/3
3. Розробка, впровадження та моніторинг навчальних планів	3/3
4. Оцінка навчальних курсів	2/2
5. Професіоналізм оцінювання результатів службової діяльності	2/4
6. Зв'язок між оцінюванням результатів службової діяльності та заходами, спрямованими на покращення професійних досягнень	4/4
7. Ясність критеріїв мобільності та заохочення мобільності	2/2
8. Адекватність законодавчої бази щодо вертикального просування по службі на основі досягнень	2/2
9. Відсутність політичного втручання до вертикального просування по службі	0/2
10. Право державних службовців на оскарження рішень про оцінку результатів службової діяльності	2/2
11. Право державних службовців на оскарження рішень щодо мобільності	2/2

Застосування практики професійного розвитку

12. Витрати на навчання пропорційно до річного фонду оплати праці (%)	0/4
13. Участь державних службовців у навчанні	0/5
14. Рівень сприйняття меритократії в державному секторі (%)	3/5
Загалом⁴⁴¹	27/42

НАДС відіграє основну роль у плануванні та координації навчання. Середньострокові операційні плани навчання, що ґрунтуються на пріоритетах уряду, наявні, але аналіз потреб у навчанні системно не включає потреби індивідуального професійного розвитку, оскільки впровадження системи оцінювання результатів службової діяльності має розпочатися лише в 2018 році. Дані щодо всіх навчальних заходів і щодо внутрішньої мобільності державних службовців є обмеженими.

⁴⁴¹ Шкала переведення балів: 0-6=0, 7-13=1, 14-21=2, 22-29=3, 30-36=4, 37-42=5.

Принцип 7: Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі.

Україна ратифікувала Конвенцію Організації Об'єднаних Націй проти корупції, а також конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією. У жовтні 2014 року було створено два окремі органи влади: Законом “Про запобігання корупції”, прийнятим у жовтні 2014 року⁴⁴², утворено НАЗК як ЦОВВ зі спеціальним статусом, відповідальний за формування та реалізацію державної антикорупційної політики⁴⁴³. Крім цього було створено Національне антикорупційне бюро України (НАБУ)⁴⁴⁴ як державне правоохоронне відомство, відповідальне за попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття випадків корупції, вчинених посадовими особами державних органів і органів місцевого самоврядування.

У той час як НАБУ підзвітне Президентові України, НАЗК звітує перед Парламентом та КМУ⁴⁴⁵. Законом “Про запобігання корупції” надає Парламенту повноваження визначати основні напрями антикорупційної політики⁴⁴⁶, і в рамках цієї системи НАЗК відповідає за внесення пропозицій, координацію та моніторинг політики та відповідного плану заходів⁴⁴⁷. Антикорупційна стратегія на 2014-2017 роки була затверджена Верховною Радою України у жовтні 2014 року⁴⁴⁸, паралельно з утворенням НАЗК та НАБУ, а план заходів був прийнятий КМУ у квітні 2015 р⁴⁴⁹. Як політика, так і план заходів включали завдання, заходи та терміни, були чітко визначені відповідальні організації, але вартість заходів не зазначалася.Хоча термін дії попередньої Антикорупційної стратегії сплив у 2017 році, а нова була ухвалена КМУ 25 квітня 2018 року, Парламент її не прийняв, а це означає, що на момент проведення цієї оцінки операційного стратегічного документу на визначення напрямку політики та відповідного плану заходів не було⁴⁵⁰. Звіт 2017 року за результатами моніторингу попередньої Антикорупційної стратегії показав, що було виконано 67% заходів, пов'язаних із сферою державної служби⁴⁵¹.

НАЗК відповідає за визначення стандартів і процедур, якими повинні керуватися державні органи при проведенні аналізу корупційних ризиків і підготовці та реалізації антикорупційних програм⁴⁵²; у кожному державному органі має бути визначено відповідальний підрозділ або особу для забезпечення розробки та реалізації таких програм. До кінця 2017 року державними органами було подано до НАЗК 121 антикорупційну програму, 112 (93%) з яких були затверджені⁴⁵³. У тому ж році НАЗК організувало 36 тренінгів з питань запобігання корупції, в яких взяли участь 150 державних службовців⁴⁵⁴.

⁴⁴² Закон №1700-VII від 14 жовтня 2014 р. “Про запобігання корупції”.

⁴⁴³ Закон “Про запобігання корупції”, ст. 4.

⁴⁴⁴ Закон №1698-VII від 14 жовтня 2014 р. “Про Національне антикорупційне бюро України”.

⁴⁴⁵ Закон “Про запобігання корупції”, ст. 4.

⁴⁴⁶ Там само. – Ст. 18.

⁴⁴⁷ Там само. – Ст. 11.

⁴⁴⁸ Закон №1699-VII від 14 жовтня 2014 р. “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки”.

⁴⁴⁹ Постанова КМУ №265 від 29 квітня 2015 р. “Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015-2017 роки”.

⁴⁵⁰ Проект стратегії доступний на веб-сайті НАЗК: <https://nazk.gov.ua/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-zasady-derzhavnoyi-antykorupciynoyi-polityky-v-ukrayini-antykorupciyna>

⁴⁵¹ Звіт НАЗК за 2017 р. щодо впровадження Антикорупційної стратегії на 2015-2017 р. Були виконані вісім з дванадцяти заходів, пов'язаних із сферою державної служби.

⁴⁵² Закон “Про запобігання корупції”, ст. 11.7, і Рішення НАЗК №75 від 2 березня 2017 р. щодо затвердження Типової антикорупційної програми юридичної особи.

⁴⁵³ Звіт НАЗК щодо виконання плану заходів НАЗК на 2017 р., захід 13.1.

⁴⁵⁴ Там само. – Захід 15.3.

Що стосується моніторингу та контролю аспектів доброчесності⁴⁵⁵, НАЗК провело 1 540 перевірок, пов'язаних з конфліктами інтересів, за якими було повідомлено про 389 порушень. Політичні органи, державні службовці та кандидати, які бажають вступити на державну службу, зобов'язані подати електронну декларацію про майновий стан⁴⁵⁶; у 2017 році НАЗК провело 1 458 перевірок за фактами неподання або несвоєчасного подання майнових декларацій і 634 поглиблених перевірки таких декларацій. НАЗК також провело 8 398 спеціальних перевірок декларацій кандидатів на посади з високими корупційними ризиками, втім дані щодо результатів цієї роботи не є доступними. У 2017 році також були зроблені заслуги для вдосконалення інформаційних систем з метою запобігання корупції та створення єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, хоча він все ще працює в тестовому режимі⁴⁵⁷. Тим не менше, НАЗК ще не має автоматизованого доступу до державних реєстрів, необхідного для перевірки декларацій про майновий стан, що є основною перешкодою на шляху спрощення процедур у цій сфері.

Законодавство про корупційні правопорушення є вичерпним⁴⁵⁸. Закон “Про запобігання корупції” включає повний список державних службовців, які можуть бути притягнуті до відповідальності за корупційні правопорушення, в тому числі державних службовців державних органів на центральному та місцевому рівнях, а також фізичних осіб, що надають державні послуги (нотаріусів, аудиторів, незалежних посередників, підрядників тощо), як і представників громадських об'єднань і наукових та освітніх установ тощо⁴⁵⁹.

Утім громадськість сприймає корупцію як дуже поширене явище. Відповіді в рамках соціологічних опитувань показують, що 20% підприємців погоджуються з твердженням: “Серед компаній у моїй сфері діяльності загальноприйнятою практикою є сплачувати певні нерегулярні “додаткові платежі/дарувати подарунки”, щоб “вирішувати питання”⁴⁶⁰, а 14% вибірки громадян стверджують, що вони або хтось із їхніх сімей давав хабарі протягом останніх 12 місяців⁴⁶¹. Ці результати свідчать про високий рівень поширеності корупційних практик у державному секторі. Наявні дані щодо діяльності НАБУ в першій половині 2017 році показують, що протягом цього періоду Бюро підготувало обвинувальні висновки стосовно 121 особи, у тому числі стосовно високопосадовців, державних службовців вищого рівня, прокурорів, керівників державних підприємств, суддів тощо, та передало 78 справ до суду⁴⁶². Цей самий звіт свідчить про низьку продуктивність судів при розгляді цих справ, що призводить до значних затримок⁴⁶³.

Дисциплінарний режим і процедури, що застосовуються до державних службовців, детально регулюються в Законі “Про державну службу”⁴⁶⁴. Утім спектр дисциплінарних санкцій дуже

⁴⁵⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення № 8073-Х від 7 грудня 1984 р., Глава 13, визначає порушення обмежень щодо сумісництва, порушення обмежень на отримання подарунків, невиконання зобов'язань із фінансового контролю та інші злочини, пов'язані з корупцією, як адміністративні правопорушення. Діяльність НАЗК щодо контролю таких правопорушень і покарання в разі їх вчинення ґрунтуються на цьому законі.

⁴⁵⁶ Закон “Про запобігання корупції”, Розділ VII.

⁴⁵⁷ Звіт НАЗК щодо виконання плану заходів НАЗК на 2017 р., заходи 11.8 і 11.9.

⁴⁵⁸ Кримінальний кодекс України охоплює випадки шахрайства, розкрадання та відмивання коштів, але не містить конкретних положень щодо державних службовців. Усі інші елементи, передбачені в Принципах, регулюються Законом “Про запобігання корупції” або Кримінальним кодексом України.

⁴⁵⁹ Закон “Про запобігання корупції”, ст. 3.

⁴⁶⁰ KMIC (Київський міжнародний інститут соціології) (2017 р.), “Опитування щодо рівня задоволеності бізнесу розробкою державної політики та наданням державних послуг”, опитування на замовлення SIGMA, KMIC, м. Київ.

⁴⁶¹ KMIC (2017), “Думки та погляди українців: грудень 2017 р.”, опитування на замовлення SIGMA, KMIC, м. Київ.

⁴⁶² НАБУ (2017), Звіт за перше півріччя 2017 р., НАБУ, Київ, с. 13-15.

⁴⁶³ Там само.

⁴⁶⁴ Закон України “Про державну службу”, Розділ VIII.

обмеженим⁴⁶⁵, що перешкоджає правильному застосуванню принципу пропорційності. Крім того, термін позивної давності не передбачає розрізnenня між незначними та серйозними правопорушеннями та встановлює дуже обмежені строки для притягнення до дисциплінарної відповідальності⁴⁶⁶, що робить можливим безкарне вчинення деяких серйозних дисциплінарних правопорушень.

З огляду на вищезазначені фактори, значення індикатора якості дисциплінарних процедур для державних службовців становить 3 бали. Значення індикатора добroчесності державних службовців становить 2 бали.

Якість дисциплінарних процедур для державних службовців	
Цей індикатор вимірює, наскільки правова база та організація дисциплінарних процедур забезпечують особисту відповідальність, професіоналізм і добroчесність державних службовців і захищають державних службовців від несправедливих і свавільних дисциплінарних проваджень.	
Загальне значення індикатора	0 1 2 3 4 5
Субіндикатори	
Бали	
Правова база та організація дисциплінарної системи	
1. Адекватність законодавства про державну службу щодо забезпечення основних принципів, пов'язаних із дисциплінарними процедурами	2/4
2. Відповідність між дисциплінарними процедурами та основними процедурними принципами	6/6
3. Строки, в рамках яких орган може застосовувати дисциплінарні заходи та/або притягти до відповідальності за порушення	1/2
4. Засоби правового захисту щодо відсторонення державних службовців від виконання службових обов'язків	1/2
Виконання дисциплінарних процедур	
5. Дисциплінарні рішення, підверджені судами (%)	2/4
Загалом⁴⁶⁷	12/18

⁴⁶⁵ Там само. – Ст. 66. Цей перелік включає чотири типи санкцій, три з яких передбачають лише догани та попередження, а четвертий веде безпосередньо до звільнення з посади державної служби.

⁴⁶⁶ Там само. – Ст. 64.3 та 74.5 встановлюють максимальні строки для притягнення до дисциплінарної відповідальності: шість місяців від дати виявлення правопорушення та один рік від дати вчинення правопорушення незалежно від виду злочину.

⁴⁶⁷ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5.

Доброчесність державних службовців

Цей індикатор визначає, наскільки законодавство, державна політика та організаційні структури сприяють доброчесності в державному секторі, чи застосовуються ці заходи на практиці, а також ураховує рівень сприйняття корупції на державній службі громадськістю.

Цей індикатор не охоплює внутрішні адміністративні процедури, пов'язані з добочесністю, оскільки вони охоплюються окремим індикатором щодо дисциплінарних процедур.

Загальне значення індикатора

0 1 **2** 3 4 5

Субіндикатори

Бали

Правова база та організація доброчесності державного сектору

1. Повнота законодавчої бази щодо доброчесності державного сектору	5/5
2. Наявність всеохоплюючої політики та плану заходів щодо доброчесності державного сектору	0 ⁴⁶⁸ /4
3. Реалізація політики доброчесності державного сектору	3/3

Доброчесність державного сектору на практиці та сприйняття громадськістю

4. Застосування розслідувань на практиці	0 ⁴⁶⁹ /4
5. Сприйняття бізнесом рівня хабарництва в державному секторі (%)	2/4
6. Хабарництво в державному секторі в очах громадян (%)	0/4
Загалом ⁴⁷⁰	10/24

Два агентства, одночасно створені в 2014 році з метою запобігання та розслідування випадків корупції, відповідають за доброчесність державного сектору. Проте відсутність автоматизованого доступу до державних реєстрів ускладнює проведення розслідувань, спостерігаються значні затримки при розгляді кримінальних проваджень судами. Дані опитування свідчать, що корупція серед державних службовців залишається на високому рівні. Термін давності, встановлений для дисциплінарних процедур, визначає дуже обмежені терміни для притягнення до дисциплінарної відповідальності, що дозволяє безкарно вчиняти багато серйозних дисциплінарних правопорушень.

Ключові рекомендації

Короткострокові рекомендації (1-2 роки)

- 1) НАДС необхідно забезпечити те, щоб усі оголошення про проведення конкурсів на вакантні посади державної служби оприлюднювалися в доступній і зручній для користувачів формі.
- 2) НАДС необхідно продовжувати зусилля з удосконалення методів відбору, які використовують конкурсні комісії для заповнення вакансій категорій "А", "Б" і "В", особливо це стосується практичної складової та співбесіди, шляхом надання рекомендацій, проведення тренінгів тощо.

⁴⁶⁸ Строк дії попередньої антикорупційної політики сплив у 2017 році, а нова ще розробляється.

⁴⁶⁹ Експертам SIGMA не були надані повні дані.

⁴⁷⁰ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-7=1, 8-11=2, 12-15=3, 16-19=4, 20-24=5.

- 3) Уряду необхідно вдосконалити законодавчі положення щодо складу конкурсних комісій з проведення конкурсів на посади категорій “Б” і “В”, щоб гарантувати, що їх членами не можуть стати політично призначені посадові особи.
- 4) Уряду необхідно врегулювати критерії та процедури, що використовуються для розробки посадових інструкцій, оцінювання і класифікацій посад державної служби, щоб забезпечити єдину систему з чіткими критеріями встановлення посадового окладу.
- 5) Уряду необхідно удосконалити підходи до оприлюднення заробітної плати на посадах державної служби.
- 6) НАДС має забезпечити належне впровадження нової системи індивідуального оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, включаючи розробку індивідуальних планів професійного розвитку.
- 7) Уряду необхідно забезпечити для інспекторів НАЗК автоматизований доступ до відповідних державних реєстрів у режимі онлайн для спрощення здійснення контролю та перевірки декларацій про майновий стан державних службовців.

Середньострокові рекомендації (3-5 років)

- 8) Уряду необхідно краще визначити критерії змінної складової оплати праці та ще більше обмежити її частку в загальній структурі заробітної плати.
- 9) Уряду необхідно підготувати план забезпечення сталості посад фахівців з питань реформ.
- 10) Уряду необхідно встановити адекватні граничні терміни, достатні для застосування дисциплінарних стягнень за серйозні правопорушення – не менш трьох років від дати вчинення правопорушення.



4

Підзвітність

ПІДЗВІТНІСТЬ

1. СТАН СПРАВ ТА ОСНОВІН ПОДІЇ: СІЧЕНЬ 2016 – ТРАВЕНЬ 2018 РОКУ.

1.1. Стан справ

Інституційна модель органів влади врегульована на належному рівні, проте її організаційна структура і управлінські механізми не забезпечують ефективного, орієнтованого на результати врядування. Обсяг автономії, наданої центральним органам виконавчої влади, які не є міністерствами, не є раціональним. Спрямування та нагляд за діяльністю таких органів є орієнтованим на процес і не зосереджений на тому, щоб забезпечувати їхню підзвітність за результати діяльності при збереженні достатнього рівня операційної автономії. Крім цього, характерною рисою бюрократичної моделі врядування є надзвичайно централізоване управління міністерствами: державні секретарі (державні службовці найвищого рівня) переобтяжені обов'язками щодо прийняття рішень практично з усіх організаційних питань.

У сфері доступу до публічної інформації відбулися значні зрушенні в частині активного розкриття публічної інформації. Завдяки запровадженню нових порталів відкритих даних і розширенню законодавчих вимог щодо надання великих обсягів даних про державні фінанси та рішення органів державної влади обсяги інформації, що стала доступна громадськості, суттєво зросли. Проте забезпечення комплексного ефективного нагляду за виконанням Закону “Про доступ до публічної інформації”⁴⁷¹ залишається проблематичним, а процедури оскарження відмов у доступі до інформації або відсутності відповіді від адміністративного органу є нечіткими.

Забезпечуються основні гарантії незалежності органів нагляду – Омбудсмена⁴⁷², вищого органу фінансового контролю (Рахункової палати)⁴⁷³ та судів, проте рівень довіри до них з боку громадян є вкрай низьким. Омбудсмен не має адекватних механізмів для моніторингу та аналізу впровадження своїх рекомендацій, а Рахункова палата не збирає і не публікує дані про відсоток своїх рекомендацій, що були впроваджені на практиці. Крім того, Омбудсмен наділений квазі-прокурорськими функціями: він уповноважений наглядати за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації та захист персональних даних. Це суперечить міжнародним стандартам щодо місії та характеру діяльності Омбудсмена.

Доступ до адміністративного судочинства забезпечується за рахунок системи адміністративних судів, які працюють досить ефективно. Проте відсутні механізми, які б дозволяли позивачам отримувати відшкодування шкоди в результаті затягування розгляду справи.

Хоча законодавство і передбачає широкі гарантії отримання компенсації в разі неправомірних дій з боку органів державної влади, механізми, що дозволяли б збирати й аналізувати судові рішення, де в ролі відповідача виступає держава, не створені. Через це неможливо оцінити, наскільки право на відшкодування забезпечується на практиці.

⁴⁷¹ Верховна Рада України (2011), бюллетень № 32.

⁴⁷² Уповноважений ВРУ з прав людини.

⁴⁷³ Рахункова палата України.

1.2. Основні події

Основним прогресом у сфері підзвітності є суттєвий поступ судової реформи. Реформа включає внесення змін до Конституції України, прийнятих 2 червня 2016 року⁴⁷⁴, і новий Закон “Про судоустрій і статус суддів”⁴⁷⁵. Помітно розширене гарантії незалежності суддів за рахунок скасування п’ятирічного випробувального терміну при призначенні суддів на посаду та введення безстрокового призначення суддів Президентом України за рекомендацією оновленої Вищої ради правосуддя, більшість членів якої обрані суддями. Раніше судді призначалися Парламентом.

Оновлений Верховний суд став найвищою судовою інстанцією для усіх категорій справ. У результаті цього Вищий адміністративний суд припинив своє існування. Відбір нових суддів Верховного суду України здійснювалася Вища кваліфікаційна комісія суддів України, і у листопаді 2017 року Президент України призначив 113 суддів до оновленого Верховного суду. Ці нові судді пройшли навчання в рамках спеціальної програми забезпечення ефективного початку їхньої роботи. Варто зазначити, що хоча процес відбору суддів здійснювався органом, що не залежить від виконавчої і законодавчої влади і перебуває під уважним контролем з боку громадськості, представники громадянського суспільства неодноразово висловлювали занепокоєння щодо прозорості процедури відбору⁴⁷⁶.

Що стосується інституційної архітектури уряду, щойно розпочалася підготовка до реорганізації системи центральних органів виконавчої влади. Концепція оптимізації цієї системи була схвалена Кабінетом Міністрів України в грудні 2017 року з метою передачі невластивих функцій міністерств іншим центральним органам виконавчої влади⁴⁷⁷.

Варто також зазначити, що новий Закон “Про державну службу”, який набув чинності в травні 2016 року, переніс відповідальність за операційне управління міністерствами з міністрів на державних службовців найвищого рівня (державних секретарів). Цим законом також передбачено уніфіковану процедуру призначення на посади та звільнення державних секретарів та керівників і заступників керівників державних органів, що підпорядковуються Уряду. Згідно з цією новою моделлю, державні секретари, керівники та заступники керівників органів виконавчої влади призначаються КМУ строком на п’ять років за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка складається з представників усіх гілок державної влади, профспілок та громадських організацій.

У серпні 2017 року КМУ запровадив процедуру оцінювання результатів службової діяльності державних службовців⁴⁷⁸. Ця процедура зобов’язує міністрів визначити завдання і ключові показники ефективності для керівників підпорядкованих органів. Проте механізм визначення показників ефективності, передбачений постановою, так і не був реалізований.

⁴⁷⁴ Верховна Рада (2016), бюллетень № 28.

⁴⁷⁵ Верховна Рада (2016), бюллетень № 31.

⁴⁷⁶ Див. наприклад: Центр політико-правових реформ та Фундація DEJURE (2018) Аналітичний звіт “Формування нового Верховного суду: ключові уроки” (Київ)
[http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Establishment%20of%20SC%20key%20lessons\(1\).pdf](http://pravo.org.ua/img/zstored/files/Establishment%20of%20SC%20key%20lessons(1).pdf).

⁴⁷⁷ Концепція оптимізації системи органів центральної влади, затверджена постановою КМУ №1013 від 27 грудня 2017 р.

⁴⁷⁸ Про затвердження Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

2. АНАЛІЗ

Цей аналіз охоплює п'ять принципів у сфері підзвітності, що згуртовані за однією ключовою вимогою. Він включає короткий аналіз індикаторів, що використовувалися для оцінювання кожного принципу, включаючи субіндикатори⁴⁷⁹, та оцінку поточної ситуації відповідно до кожного принципу. Для кожної ключової вимоги наведено короткострокові та середньострокові рекомендації.

Ключова вимога: Запроваджено механізми гарантування підзвітності органів державного управління, включаючи їх відповідальність та прозорість.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою наведені нижче .

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Підзвітність та організація центральних органів влади				◆		
Доступність публічної інформації				◆		
Ефективність нагляду за державними органами з боку незалежних органів нагляду		◆				
Справедливість при розгляді адміністративних справ судами					◆	
Функціональна дієвість режиму відповідальності державних органів			◆			

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

⁴⁷⁹ ОЕCP (2017), SIGMA, Методологічні засади Принципів державного управління, ОЕCP, Париж <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>. У даній методології представлено більш розгорнута характеристика та деталізація індикаторів, що використовуються при оцінюванні стану справ порівняно з Принципами державного управління.

Аналіз принципів

Принцип 1: Загальна організація центрального уряду є раціональною, відповідає належним політикам та нормативним актам і забезпечує належну внутрішню, політичну, судову, суспільну та незалежну підзвітність.

Закон “Про центральні органи виконавчої влади”⁴⁸⁰ визначає офіційну типологію ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через відповідних міністрів: агентства, служби, інспекції, а також ЦОВВ зі спеціальним статусом⁴⁸¹ (підпорядковуються Парламенту). Ця типологія відображає різноманітні повноваження відповідного типу державного органу. Проте її нормативне значення є обмеженим, оскільки зазначений Закон передбачає єдиний режим управління та підзвітності для агентств, служб та інспекції. Правовий режим цих органів особливо не відрізняється в частині управління, фінансової та стратегічної автономії чи механізмів нагляду, що можуть використовуватися міністерствами, через які вони спрямовуються та координуються. Рішення про призначення на посади (на визначений строк п'ять років) та звільнення керівників агентств, служб та інспекцій приймаються КМУ на основі пропозицій Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка складається з представників усіх гілок державної влади, профспілок та неурядових організацій.

Окремі правові норми регулюють призначення та звільнення керівників ЦОВВ зі спеціальним статусом. Відповідно до Конституції України та Закону України “Про центральні органи виконавчої влади”, керівники цих органів призначаються на посаду Парламентом за поданням Прем’єр-міністра України і можуть бути звільнені з посади виключно Парламентом, що створює ЦОВВ зі спеціальним статусом, підконтрольні парламенту. Особливості функціонування ЦОВВ зі спеціальним статусом випливають із конституційної моделі держави і виходять за межі цього аналізу.

Стосовно ЦОВВ, які спрямовуються та координуються через відповідних міністрів, модель призначення та звільнення їхніх керівників, передбачена новим Законом “Про державну службу”⁴⁸², схоже, зменшила спроможність міністрів впливати на ці органи і забезпечувати дотримання ними урядових стратегій. Комісія з питань вищого корпусу державної служби є органом, що має найбільший вплив на прийняття рішень щодо призначення та звільнення таких керівників, проте не несе відповідальності за якість роботи цих органів. Міністри продовжують нести політичну відповідальність за роботу ЦОВВ, діяльність яких вони спрямовують та координують, проте не можуть прямо впливати на призначення їхніх керівників. Це було зроблено з метою зниження ризиків політичних призначень, і ми не критикуємо важливу роль, яку відіграє Комісія у цьому процесі. Проте досягнення цієї ж мети можна забезпечити за допомогою більш пропорційних заходів, що дозволяють створити необхідний баланс між деполітизацією, відбором на основі заслуг та ефективним урядуванням.

З іншого боку, міністри мають значні керівні повноваження у відносинах з ЦОВВ, які вони спрямовують та координують. Їхні повноваження не обмежуються класичними заходами бюрократичної підзвітності (затвердження річних планів, бюджетів та річних звітів, запити документів, видання обов’язкових до виконання доручень і розпоряджень). Міністри також затверджують внутрішню організаційну структуру ЦОВВ та призначають на посади і звільняють керівників і заступників керівників структурних підрозділів і територіальних органів відповідних

⁴⁸⁰ ВРУ (2011), бюллетень № 38.

⁴⁸¹ Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет з питань телебачення та радіомовлення (керівники цих органів призначаються парламентом).

⁴⁸² ВРУ (2016), бюллетень № 4.

ЦОВВ⁴⁸³. Як наслідок, управлінська автономія керівників ЦОВВ є суттєво обмеженою, а міністри змушені відволікатися від основної роботи.

Той факт, що зміст річних планів підпорядкованих органів подається міністрам на затвердження, є ще одним свідченням існування культури мікро-менежменту ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів. Це також свідчить про труднощі, пов'язані з переорієнтацією організаційної культури органів державної влади на результат, замість зосередженості супо на діяльності (заходах). Ці плани викладені у формі довгого переліку завдань (планових заходів), проте не містять аналізу основних проблем і викликів у відповідній сфері, конкретних цілей та показників ефективності. Це визначає модель щоденного нагляду за підпорядкованими органами, яка в першу чергу зосереджується на короткострокових досягненнях і дотриманні процедур, а не на глобальних результатах. На жаль, нещодавно затверджена Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не вирішує цього питання.

Зазначене обумовлює висновок про те, що модель управління ЦОВВ, які спрямовуються та координуються КМУ через відповідних міністрів, є непослідовною. Ця модель має нераціональне поєднання надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (наприклад, призначення та звільнення керівників, відокремлена правосуб'єктність) та надмірного міністерського контролю щодо внутрішніх управлінських питань, які зазначалися вище. Це ускладнює перехід центральних органів виконавчої влади від підзвітності, орієнтованої на процеси (бюрократичної підзвітності), до підзвітності, орієнтованої на результати. ЦОВВ повинні мати управлінську автономію і водночас жорсткий режим підзвітності, зосереджений на кінцевих результатах.

ЦОВВ, які спрямовуються та координуються КМУ через відповідних міністрів, не так багато (35 агентств, служб та інспекцій), і більшість повноважень щодо реалізації політик залишається в міністерствах. Концепція оптимізації центральних органів виконавчої влади, затверджена постановою КМУ в 2017 році, передбачає передачу цих повноважень до інших ЦОВВ, що має дозволити міністерствам зосередитися на стратегічних питаннях. Хоча ідея інституційного розмежування управлінських (розробка стратегії) та виконавчих (впровадження стратегії) повноважень добре укорінилася в міжнародній практиці і теорії державного управління, Уряд має бути готовим до роботи з мінімізацією ризиків, пов'язаних з цими процесами. Основними викликами є не допустити надмірної агенцифікації⁴⁸⁴ і тримати процес створення нових органів під суворим контролем.

Останні приклади реорганізації органів виконавчої влади та перегляду управлінських процедур, що регулюють порядок створення нових органів, свідчать про відсутність комплексної та послідовної аналітичної основи для відповідних процесів. Така основа, зокрема, повинна забезпечувати: 1) попереодний аналіз необхідності створення нових органів; 2) аналіз варіантів реалізації та визначення органів, що найкраще підходять для реалізації відповідних повноважень; 3) стандарти підзвітності та управління (обсяг автономії, заходи з нагляду тощо), що відповідають завданням та місії новостворених органів. Жоден документ не наводить детального бачення інституційної архітектури уряду, що має бути створена в результаті реформ. Зокрема, вищезгадана Концепція не містить карти інституцій та повноважень, яких вони набудуть у результаті реорганізації.

Крім того, поточний процес реорганізації внутрішньої структури міністерств не має під собою чіткого бачення оптимальної та бажаної організаційної моделі міністерства. Зокрема, Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади (документ, що визначає стратегічні засади процесу реорганізації) не визначає ієрархічних та функціональних взаємозв'язків між новоствореними директоратами та департаментами вже наявних міністерств. Завдання та

⁴⁸³ Повноваження міністрів у відносинах з ЦОВВ передбачені ст. 18 Закону “Про центральні органи виконавчої влади”.

⁴⁸⁴ Агенцифікація – створення нових агенцій або розширення автономії вже наявних.

очікувані наслідки запровадження директоратів не визначені, що може привести до хаотичної різновекторної реорганізації на різних рівнях управлінської структури, і як наслідок – значних організаційних ризиків і браку реального прогресу з точки зору ефективності врядування.

Окрім цього, усі ЦОВВ мають статус юридичної особи; одним з основних наслідків цього стали чисельні судові спори між різними органами. До горизонтальних спорів між різними міністерствами⁴⁸⁵ додалися випадки, коли ЦОВВ позивається до міністерства, через яке він спрямовується та координується КМУ: наприклад, позов Державної архівної служби (ДАС) проти Мін'юсту стосовно результатів перевірки ДАС Мін'юстом.

Причини спорів між ЦОВВ можуть відрізнятися, проте вирішувати їх у судовому порядку не є найкращим рішенням. Система органів виконавчої влади має працювати як ієрархічна система, де будь-які конфлікти вирішуються за допомогою внутрішніх механізмів. Звернення до суду є не лише неефективним і забирає багато часу, але й підриває базові принципи державного управління: ієрархія, чітка вертикаль підпорядкування і єдність. Це також говорить про неналежну роботу управлінських, координаційних та комунікаційних механізмів у системі органів виконавчої влади .

Проте нещодавнє рішення Верховного суду України⁴⁸⁶ може обмежити можливості органів виконавчої влади судитися між собою. У цьому рішенні суд встановив, що право органу виконавчої влади подавати позов має бути прямо передбачено законом. Це означає, що право ЦОВВ позиватися до іншого органу з аналогічним статусом не може базуватися виключно на статусі юридичної особи, який отримали всі ЦОВВ. Це рішення може суттєво зменшити кількість судових спорів між органами виконавчої влади, проте варто переглянути необхідність збереження статусу окремої юридичної особи за кожним органом, оскільки немає очевидних переваг збереження такого статусу.

Види державних підприємств (ДП) (державні унітарні підприємства, державні комерційні підприємства та казенні підприємства) та принципи внутрішнього управління визначаються Господарським кодексом України⁴⁸⁷. Більшість підприємств веде діяльність на різних ринках, проте деякі виконують виключно адміністративні функції чи надають послуги переважно міністерствам, за рішенням яких вони були створені⁴⁸⁸. Законодавство не визначає жодних зрозумілих критеріїв, за якими можна визначити, які саме підприємства мають виконувати конкретні державні функції. Крім того, законом не передбачено жодних суттєвих обмежень щодо використання цієї організаційно-правової форми чи заборони створення ДП для обходу певних положень законодавства, наприклад, системи управління персоналом, передбаченої законодавством про державну службу, який поширюється на ЦОВВ. Слід також зазначити, що через велику кількість ДП, підпорядкованих деяким міністерствам, ці міністерства не здатні здійснювати ефективний нагляд за такими підприємствами, і це заважає їм ефективно працювати над стратегічними питаннями.

Що стосується внутрішнього управління міністерствами, основна проблема полягає в надмірній завантаженості державних секретарів (державних службовців вищого рівня) поточними, зокрема, кадровими питаннями. Рішення покласти загальну відповідальність за управління міністерствами на державних секретарів було правильним; водночас, у деяких випадках варто заохочувати делегування повноважень посадовцям нижчого рівня. Наприклад, рішення про погодження відпусток чи відряджень можна покласти на керівників департаментів. Зараз усі ці рішення вимагають затвердження державним секретарем незалежно від рівня посади

⁴⁸⁵ Наприклад, справа № 826/15456/17 за позовом Міністерства охорони здоров'я до Міністерства юстиції про скасування наказу № 2859 від 9 листопада 2017 р.

⁴⁸⁶ Рішення від 25 січня 2018 р. у справі № Р/9901/77/18 800/414/EEG/17.

⁴⁸⁷ ВРУ (2003) бюллетень № 18.

⁴⁸⁸ Візьмемо до прикладу Державне підприємство “Центр оцінки та інформації”, створене Міністерством юстиції з метою забезпечення аналітичної та дослідницької підтимки його діяльності.

Україна
Підзвітність

працівника. Хоча законодавчі перешкоди для такого делегування відсутні, експерти SIGMA не знайшли прикладів подібного делегування в жодному з проаналізованих нами міністерств. Крім того, вищезазначені рішення технічного характеру завжди приймаються у формі наказу державного секретаря⁴⁸⁹, що створює додаткове навантаження.

Таблиця 1. Накази про затвердження відпусток, відряджень та участі у тренінгах, що підписуються державними секретарями окремих міністерств (2017).

Міністерство	Кількість наказів, виданих державним секретарем у 2017 р.
Міністерство освіти і науки	2192
Міністерство фінансів	557
Міністерство внутрішніх справ	1235
Міністерство юстиції	1379 ⁴⁹⁰

Джерело: Дані, надані відповідними міністерствами.

Зважаючи на проаналізовані вище обставини, індикатор підзвітності та організації центральної влади у даному випадку становить 3 бали.

⁴⁸⁹ На практиці це означає, що для оформлення такого наказу необхідно зібрати підписи кількох чиновників міністерства.

⁴⁹⁰ У тому числі дисциплінарні стягнення та накази, підписані міністром.

Підзвітність та організація центральних органів виконавчої влади

Цей індикатор вимірює ступінь того, наскільки модель врядування центрального уряду забезпечує порядок підзвітності та сприяє підвищенню спроможності держави, яка визначається як як здатність адміністративного апарату держави реалізовувати політику, надавати послуги громадянам та підтримувати суб'єктів прийняття рішень порадами з питань політики. Це включає оцінку правових та інституційних засад загальної організації центрального уряду, а також їх впровадження на практиці.

Загальне значення індикатора

0 1 2 **3** 4 5

Субіндикатори

Бали

Політика щодо організації ЦОВВ та відповідна правова база

1. Чіткість та повнота офіційної класифікації ЦОВВ	3/5
2. Адекватність політики та нормативно-правової бази для управління ЦОВВ	1/5
3. Надійність базових механізмів підзвітності ЦОВВ, діяльність яких спрямовуються та координуються КМУ через відповідних міністрів	4/5
4. Механізми управлінської підзвітності, передбачені нормативно-правовою та законодавчою базою	3/5

Організація ЦОВВ та механізмів підзвітності на практиці

5. Послідовність між стратегією та практикою реформування ЦОВВ	3/4
6. Кількість державних органів, підпорядкованих парламенту (%)	4/4
7. Підзвітність при звітуванні ЦОВВ перед міністерством, через яке спрямовуються та координуються їх діяльність	3/4
8. Ефективність базових механізмів управлінської підзвітності для ЦОВВ	0/4 ⁴⁹¹
9. Делегування повноважень з прийняття рішень у міністерствах	1/4
Загалом⁴⁹²	22/40

⁴⁹¹ Оцінка ґрунтуються на наданих адміністрацією документах (планах та звітах), які чітко вказують на брак орієнтованого на результати планування діяльності підпорядкованих органів.

⁴⁹² Шкала переведення балів: 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-40=5.

Запроваджено комплексну законодавчу основу, що визначає офіційну класифікацію ЦОВВ. Основними проблемами є непослідовна модель підзвітності та управління ЦОВВ, що спрямовуються та координуються КМУ через відповідних міністрів, а також надмірна централізація внутрішніх управлінських процесів у міністерствах.

Принцип 2: Право на доступ до публічної інформації передбачено законом і послідовно застосовується на практиці.

Згідно з Законом “Про доступ до публічної інформації”, право на доступ до публічної інформації гарантується кожному, і всі суб’єкти, що виконують функції держави (в тому числі приватні суб’єкти, які виконують повноваження суб’єктів владних повноважень) зобов’язані надавати інформацію у формах, передбачених Законом у встановлені стислі терміни⁴⁹³. Обмеження доступу до публічної інформації є вузьким: основним критерієм для одержання інформації є “суспільний інтерес”. Це означає, що розпорядник інформації не може відмовити у доступі до інформації на підставах, визначених законом⁴⁹⁴, якщо він не доведе, що “шкода внаслідок надання такої інформації переважає суспільний інтерес у її отриманні”.

Зазначений закон передбачає дві основні форми доступу до інформації: 1) обов’язок розпорядників інформації надавати інформацію проактивно шляхом її опублікування на відповідних веб-сайтах; 2) обов’язок розпорядників інформації надавати інформацію на запит заінтересованих осіб. За даними міжнародного рейтингу Open Data Index, який вимірює доступність ключових наборів даних на веб-сайтах органів державної влади, за останні три роки проактивний доступ до інформації значно покращився. За результатами останнього рейтингу, Україна вже демонструє кращі результати, ніж шість країн-членів ЄС. Аналіз веб-сайтів державних органів, проведений SIGMA, також свідчить про належний доступ до ключових наборів даних (економічна інформація, законодавство, результати виборів, державні тендери, державні реєстри тощо). Проте доступність даних на веб-сайтах міністерства та підпорядкованих органів потребує подальшого покращення, особливо це стосується річних планів, бюджетів та звітів органів влади. Крім того, механізм моніторингу відповідності веб-ресурсів законодавчим вимогам щодо проактивного оприлюднення публічної інформації не є повністю ефективним⁴⁹⁵.

Таблиця 2. Позиція України в рейтингу Global Open Data Index

	2015	2016/2017
Позиція у світовому рейтингу	54	31
Загальний бал (% наборів даних, що відповідають критеріям доступності)	34%	48%

Джерело: рейтинг Global Open Data Index, <https://index.okfn.org/place/ua/>.

⁴⁹³ Стаття 20 Закону України “Про доступ до публічної інформації”: Не пізніше п’яти робочих днів з дня отримання запиту та до 20 робочих днів, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує оброблення великого обсягу даних.

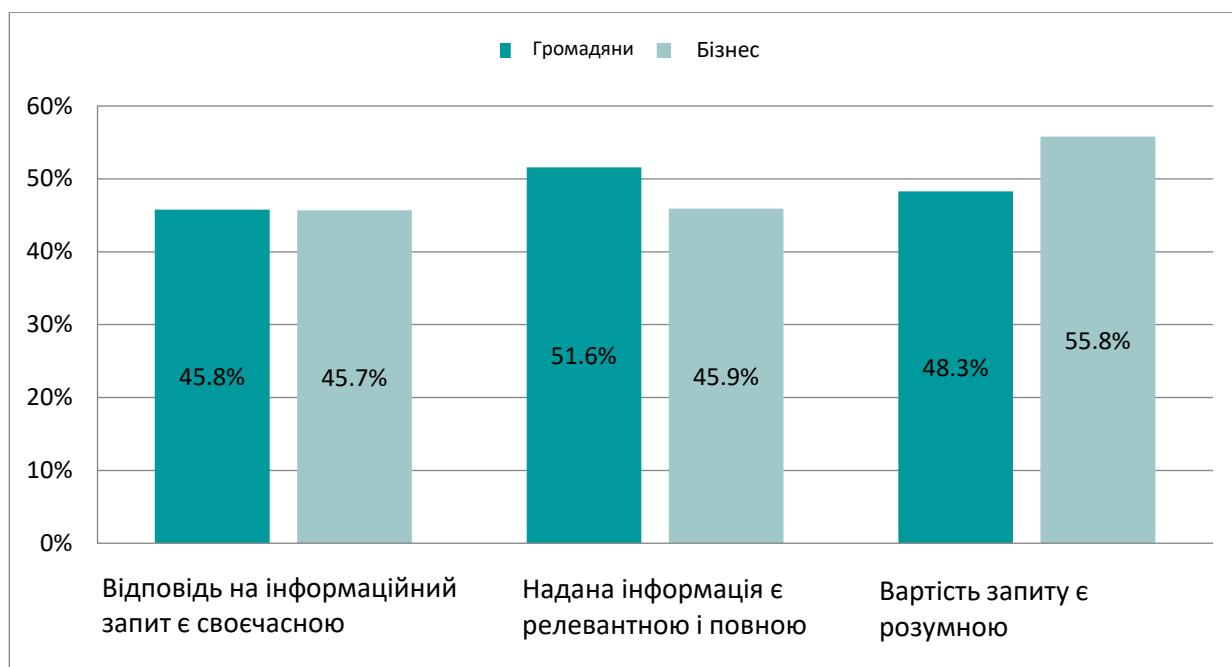
⁴⁹⁴ Закон України “Про доступ до публічної інформації”, ст. 6. До таких підстав належать інтереси національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, попередження заворушень чи злочинів, захист здоров’я населення, захист репутації чи прав інших осіб, недопущення поширення конфіденційної інформації та підтримання авторитету та неупередженості правосуддя.

⁴⁹⁵ Згідно з Указом Президента України №559/2011 про затвердження положення про Державний комітет з питань телебачення та радіомовлення, Комітет уповноважений здійснювати моніторинг змісту веб-сайтів ЦОВВ. Проте положення не визначає критеріїв оцінювання і не наділяє Комітет повноваженнями накладати санкції у випадках порушення вимог. До того ж, Комітет не узгоджує свою діяльність з Обмудсменом, який формально відповідає за нагляд за впровадженням Закону “Про доступ до публічної інформації”.

Такий прогрес став можливий завдяки введенню детальних законодавчих вимог, що визначають набори даних, які мають оприлюднюватися в режимі онлайн, та створенню нових порталів, що забезпечують доступ до великих обсягів інформації. Сюди входить: 1) <http://data.gov.ua/> – портал, що забезпечує доступ до більше ніж 33 000 наборів даних різноманітних органів державної влади (наприклад, рішення про результати конкурсів на державні посади, державні реєстри, плани та програми державних органів, фінансові звіти); 2) <https://spending.gov.ua/> – портал, створений на підставі Закону України “Про відкритість використання публічних коштів” 2015 року, що забезпечує доступ до інформації про договори, укладені державними органами, дотації та кредити, надані державними фондами, та платежі, здійснені з єдиного казначейського рахунку.

Відповідно до проведених SIGMA опитувань громадян та представників бізнес-спільноти, доступність інформації у відповідь на запити є відносно хорошою⁴⁹⁶. Приблизно половина респондентів, що мали справу з державними органами, зазначили, що публічна інформація надається вчасно і за розумною ціною, а якість наданої інформації є задовільною (рис. 2).

Рис. 2. Доступність публічної інформації на запит (відсоток громадян та представників бізнес-спільноти, які повністю або частково погоджуються з наведеними твердженнями):



Джерело: KMIC (Київський міжнародний інститут соціології) (2017), “Думки та погляди українських громадян: грудень 2017” р. та “Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти розробкою стратегій та наданням послуг”, дослідження, проведені на замовлення SIGMA, KMIC, Київ.

Проте процедурна доступу до публічної інформації є недостатньою для ефективного захисту прав громадян і потребує подальшого вдосконалення. Крім того, процедура оскарження відмови в доступі або відсутності відповіді від державного органу виписана недосконало. Орган, до якого слід подавати скаргу, не є чітко визначений: у Законі “Про доступ до публічної інформації” зазначено лише, що “рішення, дія чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або до суду”. Незрозуміло, чи обов’язково

⁴⁹⁶ KMIC (Київський міжнародний інститут соціології) (2017), “Думки та погляди українських громадян: грудень 2017” р. та “Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти розробкою стратегій та наданням послуг” – дослідження, проведені SIGMA, KMIC, Київ

потрібно подавати адміністративну скаргу, перш ніж звертатися до суду. Якщо адміністративна скарга є обов'язковою, не зрозуміло, як визначити орган вищого рівня, уповноважений її розглядати. Крім того, не визначено форму рішення такого органу та обсяг його повноважень щодо розгляду скарг. Наприклад, не зрозуміло, чи може суб'єкт розгляду скарги зобов'язати орган першої інстанції надати інформацію, яку запитує заявник. Зрештою, не встановлено кінцевого терміну розгляду скарги, за винятком розгляду скарги в суді. Більшість зазначених проблем виникають через відсутність загальних адміністративних процедур, що забезпечують комплексне та послідовне законодавче врегулювання доступу до публічної інформації.

Істотною проблемою є інституційна модель нагляду за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації. Жодна інституція не має достатніх повноважень і ресурсів для ефективного моніторингу практичної реалізації права на доступ до інформації та застосування відповідних заходів. Обов'язок контролю за дотриманням Закону “Про доступ до публічної інформації” покладено на Омбудсмена⁴⁹⁷, проте набір інструментів для здійснення нагляду є обмеженим (брakuє мандату на визначення стандартів та керівних рекомендацій). Омбудсмен уповноважений виключно складати і подавати до суду протоколи про застосування фінансових санкцій до державних службовців та посадових осіб за порушення права на доступ до інформації. Це мало сприяє поширенню доступу до публічної інформації, оскільки застосування санкцій до окремих посадовців не гарантує надання запитуваної інформації. До того ж, згідно з інформацією, наданою Омбудсменом, відсоток протоколів, за якими були застосовані стягнення, є дуже низьким. Зрештою, таке рішення не відповідає сутності місії Омбудсмена (див. коментарі до принципу 3 нижче).

Закон “Про доступ до публічної інформації” не уповноважує жоден державний орган на розробку обов'язкових настанов та рекомендацій щодо реалізації його положень. Як наслідок, застосування Закону супроводжується чисельними суперечностями. Так, громадські організації скаржаться на брак єдиної чіткої практики щодо плати за надання інформації. Хоча плата за надання копій документів врегульована законодавчо⁴⁹⁸, деякі органи ігнорують запити на надання електронних копій документів і натомість надсилають паперові документи, зобов'язуючи при цьому заявників платити за їх друк⁴⁹⁹.

Зрештою, бракує ефективного механізму збору, накопичення та аналізу ключових статистичних даних по запитах на надання публічної інформації. Департамент інформації та комунікацій з громадськістю СКМУ з власної ініціативи збирає та публікує інформацію про кількість запитів, що надійшли, були задоволені чи відхилені. Проте він не має даних про підстави для відмови, рішення, внесені в рамках адміністративного чи судового оскарження (у тому числі відсотку скарг, підтриманих судом)⁵⁰⁰. СКМУ збирає та публікує дані про кількість запитів, проте цієї інформації недостатньо для обґрунтованих висновків щодо проблем із застосуванням Закону.

⁴⁹⁷ Закон “Про доступ до публічної інформації”, ст. 17.

⁴⁹⁸ Постанова КМУ № 740 від 13 липня 2011 р. “Про затвердження граничних норм витрат на копіювання та друк документів, що надаються за запитом на інформацію”.

⁴⁹⁹ УГСПЛ (Українська Гельсінська спілка з прав людини) (2016), “Право на публічну інформацію”, Київ, <https://helsinki.org.ua/en/right-to-public-information/>.

⁵⁰⁰ Секретаріат КМУ, “Як органи виконавчої влади забезпечують доступ до інформації” https://www.kmu.gov.ua/ua/gromadskosti/dostup-do-publichnoyi-informaciyi/_rezulatati-anketuvannya-organiv-vikonavchoyi-Vladi-ta-monitoringu-oficijnih-VEB-sajtiv/Yak-organi-vikonavchoyi-Vladi-zabezpechuvali-dostup-do-informaciyi.

Зважаючи на проаналізовані вище обставини, індикатор підзвітності та організації центральної влади у даному випадку становить 3 бали.

Доступність публічної інформації					
Цей індикатор вимірює, якою мірою запроваджені правові та інституційні засади доступу до публічної інформації, що сприяють своєчасним відповідям на запити про надання публічної інформації безкоштовно або за розумну плату. Він також охоплює практичне застосування цих законодавчих вимог з особливою увагою до проактивного оприлюднення публічної інформації та сприйняття доступності публічної інформації.					
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4

Субіндикатори	Бали
Правові та інституційні засади для доступу до публічної інформації	
1. Адекватність законодавства про доступ до інформації	8/10
2. Охоплення базових функцій для реалізації доступу до публічної інформації	1/5
Рівень доступу громадян до публічної інформації	
3. Проактивність оприлюднення інформації державними органами на своїх сайтах (%)	3/5
4. Проактивність оприлюднення наборів даних центральними органами влади (%)	5/5
5. Сприйняття доступності публічної інформації населенням (%)	1/2,5 ⁵⁰¹
6. Сприйняття доступності публічної інформації бізнес-спільнотою (%)	1,5/2,5 ⁵⁰²
Загалом ⁵⁰³	19,5/30

Помітного прогресу досягнуто протягом останніх років стосовно доступу до публічної інформації. Покращено законодавчі та технічні умови для того, щоб більше інформації проактивно оприлюднювалося державними органами. Однак прогалини в законодавстві перешкоджають ефективному нагляду за діяльністю державних органів у цій сфері, а інституційна система не забезпечує достатньої координації державної політики у сфері доступу до публічної інформації.

Принцип 3: Запроваджено дієві механізми захисту права особи на належне врядування та захист суспільних інтересів.

Статус органів нагляду (Омбудсмена, Рахункової палати, судів) закріплено в Конституції України; законодавство забезпечує належну базу для виконання ними своїх повноважень незалежно від виконавчої влади. Відповідність статусу і повноважень Омбудсмена міжнародним стандартам було підтверджено Глобальним альянсом національних інституцій у сфері прав людини, який у

⁵⁰¹ КМІС (2017), "Думки та погляди українських громадян: грудень 2017", опитування на замовлення SIGMA, КМІС, Київ.

⁵⁰² "Дослідження про задоволеність бізнес-спільноти розробкою стратегій та наданням послуг" -- дослідження, проведенні SIGMA.

⁵⁰³ Шкала переведення балів: 0-5 = 0, 6-10 = 1, 11-15 = 2, 16-20 = 3, 21-25 = 4, 26-30 = 5.

2014 році надав йому оцінку “А” в рамках акредитації інституцій Омбудсмена⁵⁰⁴. Згідно з результатами дослідження національної системи доброчесності, що проводилося організацією Transparency International, загалом за останні кілька років ефективність роботи Омбудсмена покращилася і цей інститут став “одним із найміцніших стовпів національної системи доброчесності”⁵⁰⁵.

Проте важливо вказати на деякі проблемні питання законодавства, яке регулює дане питання. Згідно із Законом “Про державну службу”, керівник секретаріату Омбудсмена призначається Омбудсменом. Але це здійснюється на підставі подання Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка переважно складається з членів, що призначаються Урядом⁵⁰⁶. Це є втручанням в управлінську автономію Омбудсмена у цій сфері.

Крім того, слідчі повноваження Омбудсмена, встановлені Законом “Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини”⁵⁰⁷, не є повною мірою ефективними. Закон зобов’язує усі органи державної влади забезпечувати доступ до документів та матеріалів, проте не встановлює строків виконання цього зобов’язання. На практиці Омбудсмен у запитах до відповідних органів визначає певні строки, проте законодавча основа для таких вимог відсутня.

Інша проблема полягає у покладенні на Омбудсмена квазі-прокурорських повноважень з нагляду за дотриманням законодавства про доступ до публічної інформації та захисту персональних даних. Відповідно до Кодексу про адміністративні правопорушення⁵⁰⁸, Омбудсмен має право подавати до суду заяви про накладення фінансових стягнень на посадовців, що порушують ці вимоги. Це положення є відлунням застарілого підходу до повноважень Омбудсмена, що існує лише в декількох країнах⁵⁰⁹. Найбільш поширеній підхід до повноважень Омбудсмена передбачає його зосередженість на захисті та відстоюванні прав людини за допомогою рекомендацій, які надсилаються до органів державної влади, а не на покаранні посадовців за порушення. Крім того, покладення на Омбудсмена обов’язків з проведення розслідувань і подання заяв до суду створює додаткове навантаження, що зменшує його здатність до ефективного виконання своїх основних функцій.

Варто також зазначити, що Парламент не надає достатньої підтримки Омбудсмену. З 2012 року Омбудсмен не запрошується на пленарні засідання Парламенту для представлення річних звітів. Такі виступи в Парламенті могли б посилити вплив рекомендацій Омбудсмена на державні органи.

Аналогічно є ситуація з Рахунковою палатою. Законом “Про державну службу” передбачено, що керівник адміністративного апарату Рахункової палати відбирається Комісією з питань вищого корпусу державної служби, проте це порушує автономію Палати. Крім цього, річні звіти Рахункової не заслуховуються на пленарних засіданнях Парламенту.

Окрім вирішення проблем щодо законодавчої бази та співпраці з Парламентом обидва зазначені органи потребують вдосконалення внутрішніх управлінських процесів. Омбудсмену бракує

⁵⁰⁴ Глобальний альянс національних інституцій у сфері прав людини (2017), “Таблиця статусів національних інституцій: статус акредитації станом на 26 травня 2017 року”, http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf.

⁵⁰⁵ Transparency International Україна (2016), Оцінюванням національної системи доброчесності: Україна 2015, Transparency International Україна, Кіровоград, https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2016/12/nis_assessment_eng.pdf.

⁵⁰⁶ Закон про державну службу, ст. 91.

⁵⁰⁷ ВРУ (1998), бюллетень № 20.

⁵⁰⁸ Верховний Суд Української СРСР (1984), бюллетень № 51.

⁵⁰⁹ Рада Європи (1998), Більш доступний захист прав людини для громадян: Обмудсмен на місцевому на регіональному рівні: процедурні питання. Мессіна, Італія, 13-15 листопада 1997 р; видавничий дім Ради Європи, Страсбург, стор. 13; Ріф, Л.С. (2004), Обмудсмен, добре врядування та міжнародна система захисту прав людини, Springer Science+Media, Дордрехт, с. 403.

механізмів для моніторингу впровадження своїх рекомендацій. Він проводить більш детальні перевірки, але це стосується лише рекомендацій для місць позбавлення волі та примусового тримання осіб у рамках Національного превентивного механізму (другий моніторинговий візит). Для формулювання інших рекомендацій він покладається на відповіді інших державних органів, тому достовірність даних щодо кількості повністю впроваджених рекомендацій залишається під питанням. Рахункова палата має внутрішню процедуру моніторингу виконання рекомендацій⁵¹⁰, проте вона не збирає і не публікує дані про кількість і відсоток впроваджених рекомендацій.

Конституційна реформа 2016 року суттєво посилила гарантії суддівської незалежності та визначила засади оновлення судової системи. Запровадження безстрокового призначення суддів, усунення ролі Парламенту щодо призначення суддів, утворення нової Вищої ради правосуддя (більшість у якій складають члени, які обираються суддями) були найбільш істотними змінами, які сприяли посиленню захисту судів від політичного втручання.

Проте деякі окремі аспекти організації судової влади вимагають подальшого вдосконалення. На думку представників суддів, однією з суттєвих проблем є брак дієвих механізмів забезпечення їхньої особистої безпеки. Спеціальний підрозділ, відповідальний за це питання, був розформований після Революції Гідності, а новий підрозділ так і не був створений. Крім того, судді не мають достатніх гарантій захисту від кримінального переслідування, пов'язаного зі своєю професійною діяльністю. Кримінальний кодекс України передбачає покарання за “постановлення завідомо неправосудного вироку, рішення, ухвали чи постанови”⁵¹¹. Це положення є нечітким і дозволяє справляти невиправданий тиск на суддів (наприклад, з боку прокурорів, які незадоволені судовими рішеннями).

Процес розподілу судових сплав між суддями є недостатньо захищеним від ризиків маніпуляцій. Хоча справи розподіляються за допомогою автоматизованої системи розподілу судових справ без втручання з боку виконавчої влади, існує декілька способів обходу системи. Наприклад, голова суду може вплинути на розподіл справ шляхом надання судді відпустки у відповідний час чи визначення спеціалізації суддів⁵¹².

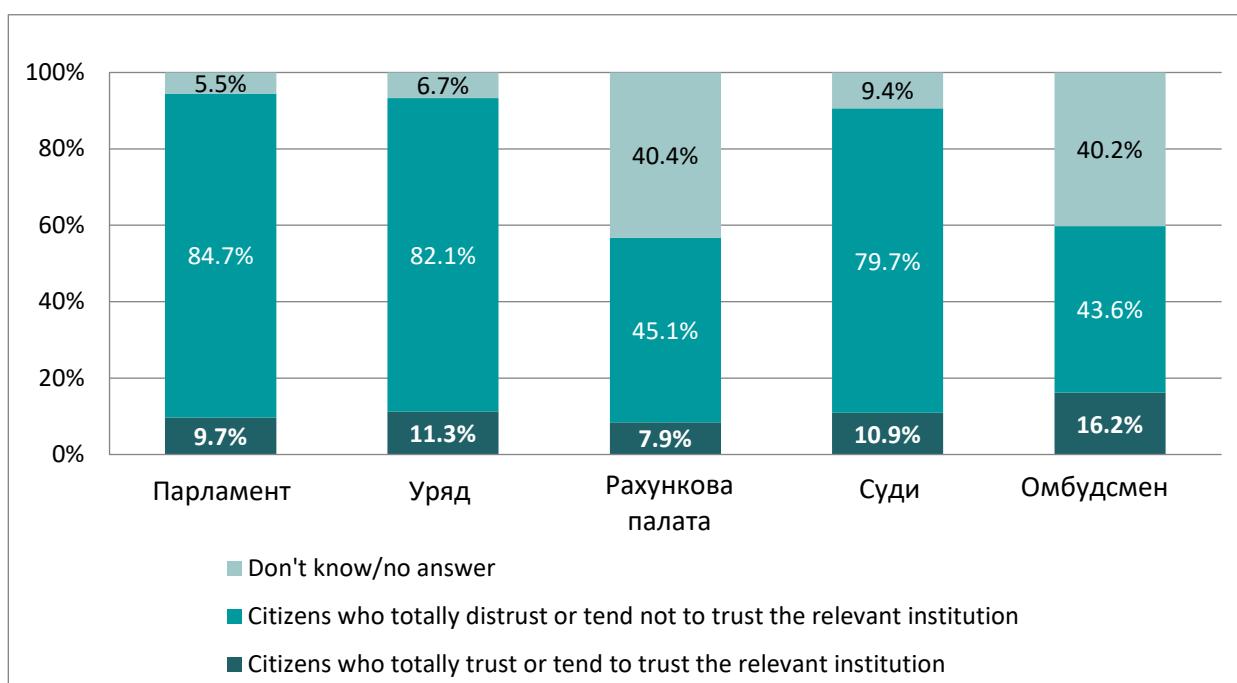
Хоча законодавча основа роботи органів нагляду і відповідає ключовим міжнародним стандартам, довіра з боку громадськості до них є вкрай низькою, як і до інших державних органів (рис. 3). Найбільшою довірою користується інститут Омбудсмена, проте недовіра на рівні 43% є приводом для занепокоєння. Також слід зазначити, що майже 40% респондентів не мають сформованої думки стосовно жодного з цих органів нагляду, що може вказувати на слабке публічне висвітлення їх роботи.

⁵¹⁰ Постанова Колегії Рахункової палати №132 від 20 грудня 2012 р. про здійснення контролю над виконанням постанов та висновків.

⁵¹¹ Кримінальний кодекс України, стаття 375, ВРУ (2001), бюллетні № 25-26.

⁵¹² GRECO (Рада Європи: Група держав проти корупції (2017), Запобігання корупції щодо депутатів парламенту, суддів та прокурорів: Четвертий оцінювальний звіт, Україна, Рада Європи, Страсбург, с. 43-44, <http://www.refworld.org/docid/5a1c32ba4.html>.

Рис. 3. Довіра громадян до органів нагляду в Україні порівняно з довірою до Уряду і Парламенту.



Джерело: КМІС (2017), “Думки та погляди українських громадян: грудень 2017”, опитування на замовлення SIGMA, КМІС, Київ.

Як свідчать результати зазначеного дослідження, громадяни вважають, що ЗМІ, окрімі громадяни та громадські організації здійснюють функції нагляду за роботою Уряду більш ефективно, ніж Омбудсмен чи Рахункова палата. Більше третини респондентів вважає, що ЗМІ та громадянське суспільство є ефективними у здійсненні нагляду за державними органами, тоді як менше однієї п'ятої частини громадян вважають, що органи нагляду виконують свою місію успішно. Це демонструє масштаб викликів, що стоять перед цими органами, та підкреслює необхідність їх зосередженості не лише на виконанні покладених завдань у відповідності до законодавчо визначеної місії, але й на забезпеченні більшої публічності та впливу своїх дій.

Україна
Підзвітність

Зважаючи на проаналізовані вище фактори, індикатор ефективності нагляду за діяльністю державних органів з боку незалежних органів нагляду становить 2 бали.

Ефективність нагляду за органами влади з боку незалежних органів нагляду

Цей індикатор вимірює, наскільки запроваджена дієва система органів нагляду, що здійснює незалежний та ефективний нагляд за діяльністю всіх органів державного управління. Оцінюється міцність законодавчої бази, а також ефективність органів нагляду щодо зміни практик у системі державного управління та формуванні довіри серед населення.

Загальне значення індикатора

0 1 **2** 3 4 5

Субіндикатори

Бали

Законодавчі та інституційні засади для роботи органів нагляду

1. Законодавчі гарантії незалежності та належний обсяг повноважень Омбудсмена	7/10
2. Законодавчі гарантії незалежності та належний обсяг повноважень Рахункової палати	9/10
3. Законодавчі гарантії незалежності та належний обсяг повноважень судів та суддів	9/10

Ефективність органів нагляду

4. Впровадження рекомендацій Омбудсмена (%)	0/8 ⁵¹³
5. Впровадження рекомендацій Рахункової палати (%)	0/8 ⁵¹⁴
6. Сприйняття незалежності органів нагляду громадськістю (%)	0/5 ⁵¹⁵
7. Довіра до органів нагляду з боку громадськості (%)	0/5 ⁵¹⁶
8. Сприйняття здатності органів нагляду та громадян ефективно вимагати підзвітності від державних органів (%)	0/6 ⁵¹⁷
Загалом⁵¹⁸	25/61

⁵¹³ За даними, що були надані Омбудсменом, у 2017 році була видана 1961 рекомендація, 1197 з них було повністю виконані. Проте перелік повністю виконаних рекомендацій містить лише 83, і Обмбудсмен не має змоги забезпечити реальний моніторинг впровадження рекомендацій. Крім того, річні звіти Обмудсмена не містять інформації про повністю виконані рекомендації.

⁵¹⁴ Рахункова палата запровадила процедуру моніторингу виконання рекомендацій. Проте вона не збирає, не аналізує і не публікує дані про виконання рекомендацій (за даними, наданими Рахунковою палатою, та аналізом річних звітів).

⁵¹⁵ KMIC (2017), "Думки та погляди українських громадян: грудень 2017 р.", опитування на замовлення SIGMA, KMIC, Київ. Згідно з цим опитуванням, 11% громадян вважають судову систему незалежною від політичного впливу. Сприйняття незалежності інших органів нагляду є таким: Омбудсмен - 14,7%, Рахункова палата - 10,3%. Для порівняння, 22% громадян вважають, що ЗМІ є політично незалежними.

⁵¹⁶ Там само.

⁵¹⁷ Там само.

⁵¹⁸ Шкала переведення балів: 0-10=0, 11-20=1, 21-30=2, 31-40=3, 41-50=4, 51-61=5.

Законодавство, що регулює діяльність органів нагляду (Омбудсмен, Рахункова палата, суди), відповідає ключовим міжнародним стандартам, деякі зміни до законодавства є необхідними для забезпечення бажаного рівня незалежності цих інституцій. Іншим викликом для цих інституцій є вкрай низький рівень довіри з боку громадян. Рахункова палата не здійснює системного збору та оприлюднення даних про виконання наданих нею рекомендацій, так само немає достовірних даних щодо виконання рекомендацій Омбудсмена.

Принцип 4: Справедливе ставлення при вирішенні адміністративних спорів забезпечується через механізми адміністративного оскарження та оскарження до суду.

Українська система адміністративного судочинства трирівнева і складається з окружних адміністративних судів, апеляційних адміністративних судів та Верховного Суду, який діє як касаційний суд. У 2017 році оновлений Верховний суд, у складі якого діє палата з розгляду адміністративних справ, замінив Вищий адміністративний суд, який наразі знаходиться в процесі ліквідації. Кодекс адміністративного судочинства України⁵¹⁹ надає широкі гарантії оскарження адміністративних дій та рішень у судовому порядку. Загальний строк для подання скарги до адміністративного суду є великим (шість місяців). Адміністративні суди мають право скасовувати адміністративні акти, зобов'язувати адміністративні органи утримуватися від неправомірних дій, визнавати їхню бездіяльність незаконною та зобов'язувати їх вчиняти певні дії.

Умисне невиконання вироку, рішення, ухвали, постанови суду тягне за собою кримінальну відповіальність⁵²⁰. Крім того, суд може зобов'язати відповідний орган прозвітувати про виконання судового рішення. У разі невиконання рішення суд може встановити додатковий строк для його виконання і накласти штраф, якщо рішення не було виконано протягом встановленого строку.

Стандартний розмір судового збору за подання адміністративного позову особою є доволі великим (8% мінімальної місячної заробітної плати), проте деякі категорії позивачів звільняються від сплати судового збору відповідно до закону. Зокрема, існує процедура звільнення від судового збору для малозабезпечених осіб. Окрім цього, існує система надання безоплатної правової допомоги, включаючи представництво в суді. Система створена і координується Координаційним центром з надання правової допомоги при Міністерстві юстиції.

Гарантій захисту від надмірної тривалості розгляду судової справи не передбачено. У березні 2017 року Міністерство юстиції створило міжвідомчу робочу групу для вирішення проблеми надмірної тривалості розгляду судових справ, проте зміни до законодавства так і не були внесені. Проте тривалість розгляду адміністративних спорів судами не становить великої проблеми. У 2017 році адміністративні суди першої інстанції були здатні розглянути всі справи, і час розгляду справи у середньому є меншим за аналогічний показник у Європі⁵²¹, хоча і збільшився з 2015 року (рис. 4 і 5). Однією з найбільших проблем у цьому контексті є завантаженість оновленого Верховного суду України, що розпочав роботу, маючи на розгляді близько 40 тисяч справ (приблизно тисяча справ на одного суддю), що були передані до нього від ліквідованого Вищого адміністративного суду.

⁵¹⁹ ВРУ (2005), бюллетні № 35-37.

⁵²⁰ Кримінальний кодекс України, ст. 382.

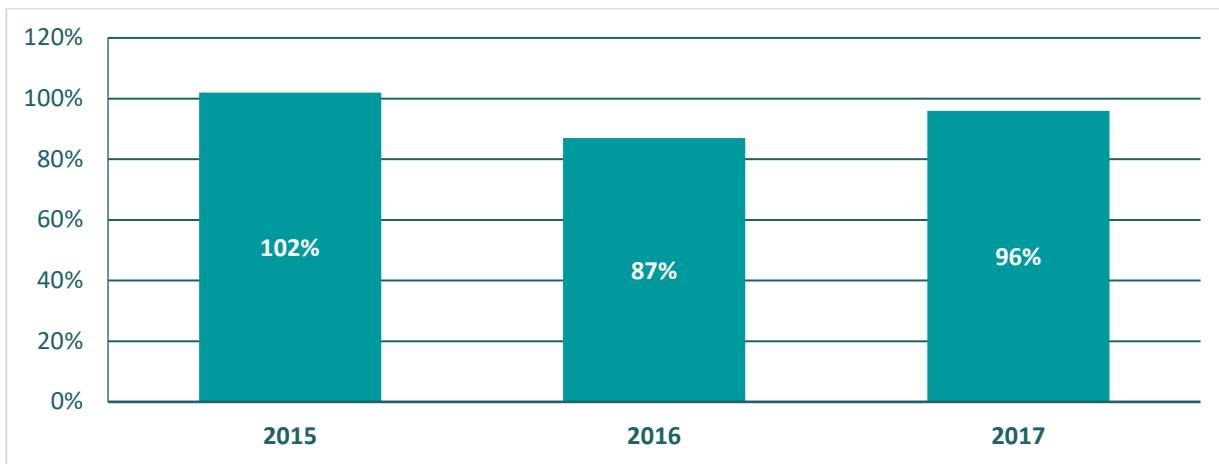
⁵²¹ Згідно з останніми даними Європейської комісії з питань ефективності судочинства за 2014 рік, середній час розгляду, обрахований як середнє значення для розгляду справ в усіх державах та установах (у днях), складає 341 день. Європейська комісія з питань ефективності судочинства (2016), Європейські судові системи:

Ефективність та якість правосуддя, с. 208

<https://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/2016/publication/CEPEJ%20Study%202023%20Report%20EN%20web.pdf>.

Україна
Підзвітність

Рис. 4. Показник завершення справ адміністративними судами першої інстанції (2015-2017 рр.)



Джерело: Дані, надані Державною судовою адміністрацією.

Рис. 5. Тривалість розгляду справ адміністративними судами першої інстанції (2015-2017 рр., у днях)



Джерело: Дані, надані Державною судовою адміністрацією.

Технічне забезпечення роботи адміністративних суддів є відносно хорошим. Співвідношення один помічник на одного суддю в більшості адміністративних суддів забезпеченено, судді беруть участь у навчальних програмах, організованих Національною школою суддів. Кожен суддя зобов'язаний прослухати мінімум 40 годин навчальних курсів кожні три роки⁵²², і за даними, отриманими від Вищої кваліфікаційної комісії суддів, відповідні навчальні програми дійсно проводяться. Програми розробляються у співробітництві з судами і затверджуються Вищою кваліфікаційною комісією суддів. Розроблено окремі програми для суддів апеляційних адміністративних суддів, суддів з досвідом роботи менше трьох років в адміністративних судах першої інстанції та більш досвідчених суддів судів першої інстанції⁵²³.

Автоматизована система управління справами, що використовується в адміністративних судах, знаходиться на базовому рівні. Вона дозволяє реєструвати різні етапи руху справи (подання додаткових роз'яснень сторін, сплата судового збору тощо), отримувати доступ до судових рішень і шукати справи. Проте генерування статистичних звітів про робоче навантаження суддів

⁵²² Закон "Про судоустрій і статус суддів", частина 2 ст. 89.

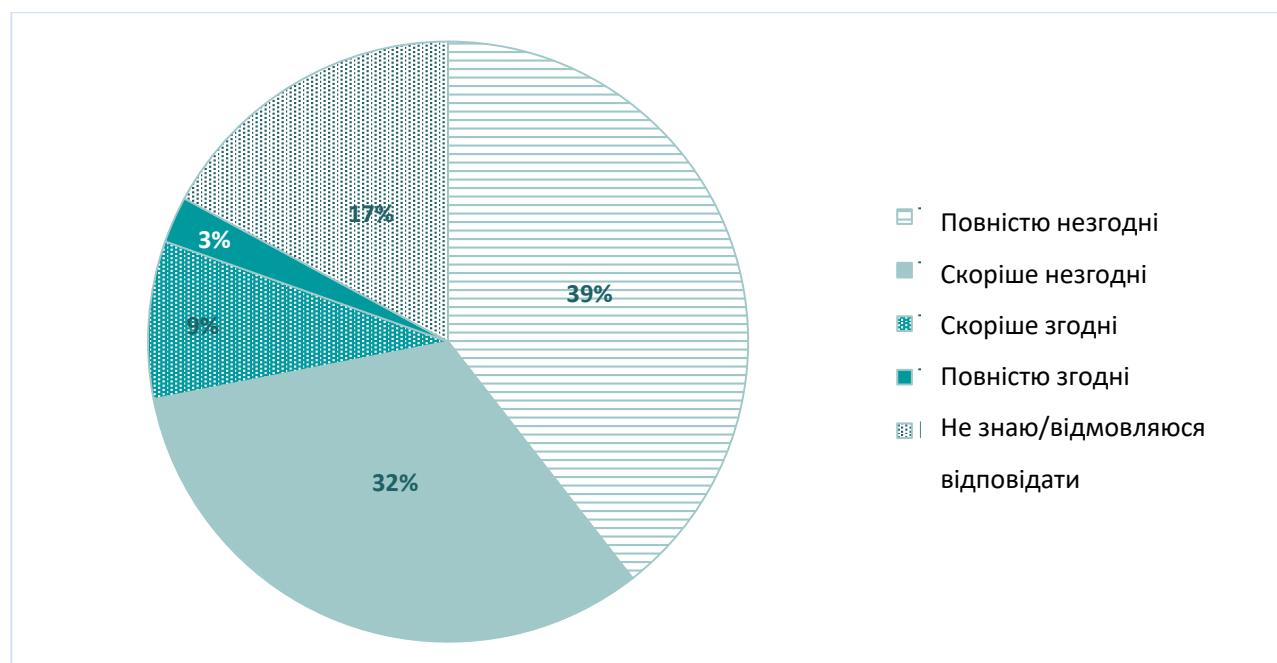
⁵²³ <http://www.nsi.gov.ua/training/judges/andministrativna-urizdiktsiya/>.

та перевищення строків розгляду судових справ потрібує додаткових зусиль. Нещодавно Державна судова адміністрація запровадила нову електронну систему, що забезпечує доступ до інформації про навантаження в усіх судах у режимі реального часу, але ще не розробила моніторингового механізму, який би дозволяв регулярно готовувати й аналізувати статистичні звіти та оперативно застосовувати заходи з усунення недоліків при виявленні проблем ефективності.

Прозорість судових рішень є достатньо хорошою. Згідно з вимогами Закону “Про доступ до судових рішень”⁵²⁴, усі рішення публікуються в режимі онлайн у Державному реєстрі судових рішень, який адмініструє Державна судова адміністрація⁵²⁵.

Хоча ефективність адміністративних судів є достатньо високою, та існують необхідні технічні умови для їхньої роботи, істотною проблемою залишається відновлення довіри громадян до незалежності правосуддя (рис. 6). Оновлення судової системи (у тому числі оновлення Верховного Суду, перепризначення суддів і посилення гарантій незалежності судової гілки влади) стало дуже важливим кроком уперед, проте цього недостатньо для відновлення довіри суспільства до судової системи.

Рис. 6. Сприйняття незалежності судів від політичного впливу (відсоток громадян, які погоджуються з твердженням, що суди є незалежними від політичного впливу)



Джерело: KMIC (2017), “Думки та погляди українських громадян: грудень 2017”, опитування на замовлення SIGMA, KMIC, Київ.

Зважаючи на зазначене вище, індикатор справедливості при вирішенні адміністративних спорів у судах становить 4 бали.

⁵²⁴ ВРУ (2006), бюллетень № 15.

Справедливість при вирішенні адміністративних спорів у судах

Цей індикатор вимірює ступінь того, наскільки правова база та організація судів забезпечують справедливе ставлення при судовому розгляді адміністративних спорів. Індикатор охоплює основні критерії ефективного судочинства щодо швидкості розгляду, якості (включаючи доступність) та незалежності. Також вимірюються наслідки щодо руху справ та незалежність в очах громадськості.

Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4	5
------------------------------	---	---	---	---	----------	---

Субіндикатори	Бали
---------------	------

Законодавчі засади та організація судочинства

1. Адекватність законодавчих зasad адміністративного судочинства	6/6
2. Доступність адміністративного судочинства	3/4
3. Ефективність заходів правового захисту від надмірної тривалості розгляду справ у судах	0/2 ⁵²⁶
4. Використання електронної системи управління судовими справами	1/1
5. Доступність судових рішень для громадськості	2/2
6. Організація розгляду адміністративних справ суддями	4/5

Ефективність системи адміністративного судочинства

7. Сприйняття незалежності судової системи громадськістю (%)	0/5 ⁵²⁷
8. Розрахований час розгляду справ адміністративними судами першої інстанції	5/5
9. Показник завершення розгляду справ адміністративними судами першої інстанції (%)	4/5
10. Відсоток справ, що були відправлені на повторний розгляд судом вищої інстанції (%)	3/5
Загалом⁵²⁸	28/40

Право на оскарження адміністративних актів, дій чи бездіяльності до суду гарантується, і адміністративні суди ефективно розглядають справи. Проте переважна більшість громадян не вважають, що суди є вільними від політичного впливу.

Принцип 5: Державні органи несуть відповідальність за неправомірні дії і гарантують відновлення у правах та/або відповідне відшкодування.

Закон “Про центральні органи виконавчої влади” встановлює загальний принцип відповідальності державних органів у разі завдання шкоди громадянам та іншим суб’єктам неправомірними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадових осіб міністерств та інших центральних органів виконавчої влади при здійсненні ними своїх повноважень⁵²⁹. Детальна

⁵²⁶ Таких заходів у законодавстві не передбачено.

⁵²⁷ KMIC (2017), “Думки та погляди українських громадян: грудень 2017”, опитування на замовлення SIGMA, KMIC, Київ.

⁵²⁸ Шкала переведення балів: 0-6=0, 7-13=1, 14-20=2, 21-27=3, 28-34=4, 35-40=5.

⁵²⁹ Закон “Про центральні органи виконавчої влади”, частина 2 ст. 27.

процедура щодо відшкодування шкоди визначена Цивільним кодексом України⁵³⁰ та передбачає три види відповідальності державних органів⁵³¹:

- 1) шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органу державної влади при здійсенні ним своїх повноважень;
- 2) шкода, завдана фізичній або юридичній особі незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю посадової чи службової особи органу державної влади під час виконання нею своїх повноважень;
- 3) Шкода, завдана фізичній або юридичній особі в результаті прийняття органом державної влади нормативно-правового акта, що був визнаний незаконним і скасований.

Ця класифікація підстав і форм відповідальності держави в принципі охоплює всі можливі випадки, коли держава може бути притягнута до відповідальності, проте різниця між шкодою, завданою державним органом, і шкодою, завданою посадовою чи службовою особою державного органу, є нечіткою. Кожен акт посадової чи службової особи під час виконання владних повноважень є актом держави. Тому другий вид відповідальності виглядає зайвим і таким, що може створювати проблеми з тлумаченням і практичним застосуванням закону. Наприклад, заявнику може бути складно обрати належну підставу для звернення за відшкодуванням у конкретному випадку, що може привести до відхилення позову.

Інші процедурні аспекти відшкодування шкоди врегульовані належним чином. Строки для подання позовів про відповідальність державних органів є достатніми (три роки), гарантії відшкодування є комплексними і включають як прямі збитки, так втрати прибутку. Дискримінації у доступі до процедур притягнення держави до відповідальності немає, оскільки вищезазначені положення однаково стосуються як фізичних, так і юридичних осіб.

Проте механізму збору та аналізу даних щодо судової практики у справах про притягнення держави до відповідальності немає. Тому неможливо оцінити, наскільки ефективною є передбачена Цивільним кодексом процедура для захисту прав осіб, які зазнали шкоди внаслідок дій чи бездіяльності державних органів. Крім того, держава не збирає інформацію про виплати в таких справах.

⁵³⁰ ВРУ (2003), бюлетні № 40-44.

⁵³¹ Цивільний кодекс України, ст. 1173--1175.

Зважаючи на зазначене вище, індикатор ефективності та дієвості режиму відповідальності держави становить 2 бали.

Ефективність режиму відповідальності держави					
Цей індикатор вимірює ступінь запровадження дієвої системи, яка гарантує відновлення порушених прав або відшкодування шкоди, завданої незаконними діями або бездіяльністю державних органів. Він показує якість законодавства щодо відповідальності державних органів і чи застосовується вона на практиці. Індикатор не враховує неправомірні дії по відношенню до державних службовців.					
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4

Субіндикатори	Бали
Законодавство, що регулює відповідальність держави	
1. Комплексне охоплення випадків відповідальності держави	1/1
2. Поширення режиму відповідальності держави на всі органи, що здійснюють державні повноваження	1/1
3. Відсутність дискримінації при реалізації права на відшкодування	1/1
4. Ефективність та прозорість процедури відшкодування	3/3
Практична реалізація права на відшкодування	
5. Реальне використання механізму притягнення держави до відповідальності через суд	0/3 ⁵³²
6. Відсоток заявників, що отримали виплати в рамках відшкодування	0/3 ⁵³³
Загалом ⁵³⁴	6/12

Законодавчі гарантії щодо відшкодування шкоди, завданої неправомірними діями державних органів, передбачені, але відсутній механізм збору, узагальнення та аналізу судової практики в цій сфері. Через це неможливо оцінити ступінь практичного застосування інструментів притягнення держави до відповідальності.

Ключові рекомендації

Короткострокові рекомендації (1-2 роки)

- 1) Перед проведенням запланованої реорганізації системи уряду (передачі повноважень з реалізації політики від міністерств до інших ЦОВВ), Уряду необхідно розробити комплексну методику проведення реорганізації, яка б забезпечила а) перегляд набору та обсяг функцій державних органів з виключенням непотрібних сфер та форм державного втручання (за критеріями публічного інтересу); б) аналіз інституційних варіантів реалізації решти повноважень уряду, включаючи децентралізацію / деконцентрацію функцій з їх передачею органам місцевого самоврядування, замовлення їх виконання суб'єктами приватного сектору, передачею судовій владі та агенцифікацію чи виконання міністерствами (тест

⁵³² Дані не надано.

⁵³³ Там само.

⁵³⁴ Шкала переведення балів: 0-2 = 0, 3-4 = 1, 5-6 = 2, 7-8 = 3, 9-10 = 4, 11-12 = 5.

варіантів реалізації); с) визначення органу, на який буде покладено відповідальність і який матиме аналітичну спроможність для здійснення координації процесів реорганізації.

- 2) Уряд має уточнити цілі та планові результати поточних процесів реорганізації міністерств. Зокрема потребує більш точного визначення місце новостворених директоратів в ієрархічній структурі міністерств та їх зв'язок з чинними департаментами.
- 3) Уряд має поширювати культуру децентралізованого управління в міністерствах, використовуючи делегування повноважень щодо прийняття рішень від державних секретарів до керівників департаменту, залишаючи при цьому за державними секретарями загальну відповідальність за систему внутрішнього контроля в міністерстві. Це може потребувати внесення змін до законодавства з метою усунення прямих і непрямих перешкод для делегування.
- 4) Парламент повинен запрошувати Омбудсмена на пленарні засідання для представлення річних звітів і створити механізми парламентського контролю для нагляду за впровадженням рекомендацій Омбудсмена органами державного управління (наприклад, зобов'язати Уряд регулярно звітувати про статус виконання рекомендацій або створити спеціальний парламентський комітет з моніторингу виконання рекомендацій).
- 5) Уряд має розробити пропозиції щодо внесення змін до Закону "Про державну службу" з метою забезпечення можливості для Омбудсмена та Рахункової палати самостійно призначати на посади та звільнити керівників апаратів, зберігаючи при цьому прозорий механізм конкурсного відбору на основі заслуг.
- 6) Омбудсмену необхідно запровадити внутрішні механізми моніторингу впровадження рекомендацій, а Рахункова палата має почати збирати, аналізувати та оприлюднювати дані щодо впровадження своїх рекомендацій.
- 7) Мін'юст у співпраці з Мінфіном та Державною судовою адміністрацією мають запровадити механізми моніторингу впровадження рекомендацій у справах про відповідальність держави в адміністративній та судовій практиці з метою розроблення політики, що сприятиме вдосконалення адміністративних практик та призведе до зменшення кількості подібних справ у майбутньому.

Середньострокові рекомендації (3-5 років)

- 8) Уряду необхідно розробити нову модель управління ЦОВВ, які не є міністерствами, на базі чіткого та послідовного бачення їхньої автономії. Така модель, яка впроваджується поступово, має сприяти поширенню управління, орієнтованого на результат, що поєднує операційну автономію неміністерських органів з високим ступенем відповідальності за результати діяльності. Одним з питань, які має вирішувати ця модель, є процедура призначення на посади та звільнення керівників цих органів, яка б забезпечувала баланс між посиленням їхньої підзвітності перед міністрами і деполітизацією призначенень.
- 9) Уряд має запропонувати комплексну модель нагляду та моніторингу у сфері доступу до публічної інформації, в якій буде чітко визначені такі функції: а) збір, узагальнення та аналіз статистичних даних про виконання Закону "Про доступ до публічної інформації" з метою визначення практичних перешкод в одержанні доступу до інформації; б) моніторинг дотримання вимог закону щодо проактивного надання публічної інформації; в) надання керівників настанов і тлумачення застосування Закону "Про доступ до публічної інформації", організація навчання та надання розпорядникам інформації правової та технічної підтримки; г) перегляд законодавства, розробка рекомендацій щодо внесення змін до законодавства для усунення перешкод у доступі до публічної інформації. Це може потребувати утворення нового незалежного наглядового органу.

5

Надання послуг

НАДАННЯ ПОСЛУГ

1. СТАН СПРАВ ТА ОСНОВНІ ПОДІЇ: СІЧЕНЬ 2016 – ТРАВЕНЬ 2018 РОКУ

1.1. Стан справ

Стратегією сталого розвитку України “Україна – 2020”, Середньостроковим планом дій уряду до 2020 року, а також Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2018-2020 роки визначені завдання, заходи та показники реформи державного управління. Основною загальнодержавною стратегією цієї реформи є Стратегія реформування державного управління в Україні на 2016-2020 роки і план заходів з її реалізації⁵³⁵, який містить розділ про надання адміністративних послуг і розробку законодавчої бази для адміністративних процедур.

Усі ці стратегії визначають розвиток електронних послуг і електронного врядування загалом найвищими пріоритетами реформування державного управління в Україні. Стосовно керівних зasad, які створюють можливості для розвитку електронного врядування, було зроблено важливі кроки, зокрема прийнято Концепцію розвитку системи електронних послуг і план заходів до неї на 2017-2018 роки⁵³⁶, а також розроблена Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства в Україні на 2018-2020 роки⁵³⁷.

Основну відповідальність за реформування сфери адміністративних послуг покладено на МЕРТ, а оптимізація та розвиток електронних послуг координується з Державним агентством з питань електронного урядування. Агентство отримало чіткий мандат очолити процес інформатизації державного управління в Україні.

У сфері надання адміністративних послуг створено мережу ЦНАП⁵³⁸, покликаних підвищити доступність публічних послуг на всій території країни. Для надання електронних послуг запроваджено Єдиний державний портал адміністративних послуг⁵³⁹, а також продовжується робота в інших напрямах, зокрема щодо забезпечення механізмів взаємодії та єдиної системи електронної ідентифікації.

Попри чітко визначений курс на покращення адміністративних послуг, більшість адміністративних послуг і досі не вийшли на належний рівень довершеності та не стали зручними для користувача. Цьому є декілька причин: по-перше, не набув чинності закон про адміністративну процедуру, а це означає, що не запроваджені єдині основоположні адміністративні принципи, а також відсутня єдина система захисту прав громадян в адміністративних провадженнях; по-друге, зберігається неефективність та дублювання при збиранні, зберіганні та обмін даними, які містяться в державних реєстрах, досі відсутній обмін даними у режимі реального часу, а наявні реєстри мають проблеми щодо повноти та якості даних; по-третє, нещодавно створена система електронної ідентифікації, авторизації та підпису ще не запрацювала; і насамкінець, у результаті недостатньої координації між МЕРТ і Державним агентством з питань електронного урядування процесів модернізації адміністративних послуг з процесами інформатизації послуг, цим процесам бракує злагодженості. Загалом, потрібно працювати задля повної реалізації технологічного потенціалу на підтримку реформи державного управління.

⁵³⁵ Розпорядження КМУ № 474-р від 24 червня 2016 року.

⁵³⁶ Розпорядження КМУ № 918-р від 16 листопада 2016 року.

⁵³⁷ Розпорядження КМУ № 67-р від 17 січня 2018 року.

⁵³⁸ Центри надання адміністративних послуг.

⁵³⁹ Єдиний державний портал адміністративних послуг: <http://poslugy.gov.ua/>.

1.2. Основні події

24 червня 2016 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію реформування державного управління на 2016-2020 роки та план заходів з її реалізації⁵⁴⁰. У 2017 році до плану заходів були внесені зміни⁵⁴¹.

Всеохоплююча політика впровадження електронних послуг і електронного врядування загалом визначена Концепцією розвитку електронного врядування⁵⁴², Концепцією розвитку системи електронних послуг⁵⁴³ і планом заходів з її реалізації на 2017-2018 роки⁵⁴⁴, Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки і планом заходів з її реалізації⁵⁴⁵. Крім того, у 2017 році була прийнята Концепція розвитку електронної демократії⁵⁴⁶.

Також здійснюються необхідні кроки для створення спільної платформи взаємодії. Було прийнято постанову “Про деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів”⁵⁴⁷, підготовлено проект Закону “Про публічні електронні реєстри”⁵⁴⁸, план заходів на виконання національної програми з досягнення взаємодії передбачає повну гармонізацію з Європейськими принципами взаємодії (EIF) до 2020 року; у 2016 році був ініційований розвиток технічної платформи електронної взаємодії “Трембіта”.

Запроваджується система електронної ідентифікації, авторизації та підпису, а в 2015 році був створений Єдиний державний демографічний реєстр Державної міграційної служби, яким передбачається присвоєння єдиних державних ідентифікаційних номерів (наприклад, унікального реєстраційного номера або УРН)⁵⁴⁹ усім громадянам України. У 2017 році був прийнятий Закон “Про електронні довірчі послуги”⁵⁵⁰, спрямований на гармонізацію з Регламентом ЄС про електронну ідентифікацію, авторизацію і довірчі послуги⁵⁵¹.

Продовжується реалізація Закону “Про адміністративні послуги”⁵⁵². Створена широка мережа ЦНАП, завдяки чому покращився доступ до адміністративних послуг на всій території України. Станом на січень 2018 року в країні налічувалося 746 центрів; з них 278 утворено органами місцевого самоврядування і 468 – місцевими державними адміністраціями. Істотно зросла

540 Розпорядження КМУ №474-р від 24 червня 2016 року.

541 Розпорядження КМУ №726-р від 11 грудня 2017 року.

542 Розпорядження КМУ №649-2 від 20 вересня 2017 року.

543 Розпорядження КМУ №918-р від 16 листопада 2016 року.

544 Розпорядження КМУ №394-р від 14 червня 2017 року.

545 Розпорядження КМУ №67-р від 17 січня 2018 року.

546 Розпорядження КМУ №797-р від 8 листопада 2017 року.

547 Постанова КМУ №606 від 8 вересня 2016 року.

548 Проект Закону України “Про публічні електронні реєстри”, наданий для публічних консультацій 2 березня 2018 року. Цей законопроект розроблено Державним агентством з питань електронного урядування України та Комітетом Верховної Ради України з питань інформатизації та зв’язку за підтримки проекту міжнародної технічної допомоги “Прозорість і підзвітність у державному управлінні та послугах” (TAPAS), який спільно фінансували Агентство міжнародного розвитку США (USAID) та Департамент міжнародного розвитку Сполученого Королівства (DFID), а втілював Фонд “Євразія” разом із Фондом “Східна Європа” та Міжнародною організацією з розвитку права (IDLO).

549 Закон України “Про єдиний державний демографічний реєстр і документи, що підтверджують громадянство України, посвідчуєть особу чи її соціальний статус”.

550 Закон №2155-VIII від 5 жовтня 2017 року “Про електронні довірчі послуги”.

551 Регламент ЄС №910/2014 “Про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку”.

552 Закон України “Про адміністративні послуги” №5203-VI від 6 вересня 2012 року.

кількість адміністративних послуг, які надаються через ЦНАП⁵⁵³. Також запрацював портал адміністративних послуг, до якого наразі додаються послуги окремих міністерств.

2. АНАЛІЗ

Цей аналіз охоплює чотири принципи у сфері надання послуг, згруповані за однією ключовою вимогою. Він включає короткий аналіз індикаторів, що використовувалися для оцінювання кожного принципу, включаючи субіндикатори⁵⁵⁴, та оцінку поточної ситуації відносно кожного принципу. Дляожної ключової вимоги наведено короткострокові та середньострокові рекомендації.

Державне управління є орієнтованим на громадян; якість і доступність державних послуг забезпечується.

Значення індикаторів для України за цією ключовою вимогою наведені нижче

Індикатори	0	1	2	3	4	5
Надання послуг, орієнтоване на громадян				◆		
Справедливість та ефективність адміністративних процедур	◆					
Механізми забезпечення надання публічних послуг		◆				
Доступність публічних послуг			◆			

Умовна позначка: ◆ Значення індикатора

Аналіз принципів

Принцип 1: Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян.

КМУ взяв на себе зобов'язання реформувати державне управління та покращити адміністративні процеси та послуги. Це зобов'язання задеклароване в нещодавніх загальнодержавних програмних документах, до яких належать такі основні стратегії: Стратегія "Україна - 2020", Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом на 2018-2020 роки, а також СРДУ на 2016-2020 роки. Ці стратегії покладають ефективне та орієнтоване на громадян державне управління в основу реформ і виводять надання електронних послуг та електронне врядування загалом на перший план серед першочергових пріоритетів реформи державного управління. Важливо зазначити, що з 2012 року діє Закон "Про адміністративні послуги", який забезпечує ці напрями.

⁵⁵³ Перелік адміністративних послуг розширився. Наприклад, розпорядженням КМУ № 782-р від 11 жовтня 2017 року перелік адміністративних послуг доповнився такими послугами, які надаються через ЦНАП: видача посвідчення водія, реєстрація авто, деякі соціальні послуги.

⁵⁵⁴ OECD (2017), SIGMA, Методологічні засади Принципів державного управління, ОЕСР Паризь, <http://sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-November-2017.pdf>. У даній методології представлена більш розгорнута характеристика та деталізація індикаторів, що використовуються при оцінюванні стану справ порівняно з Принципами державного управління.

Крім цього, нещодавно затверджені Концепція розвитку електронного урядування, Концепція розвитку системи електронних послуг і Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки визначають основоположні принципи “лише один раз”, “відкритість та повторне використання”, “електронна форма за умовчанням”, а також не менш важливі ініціативи щодо побудови послідовної державної інформаційної системи. Також відбулися позитивні зміни у ставленні до електронного врядування всередині системи державного управління: електронне врядування розглядається тепер не лише як механізм для надання електронних послуг, але й як інструмент залучення людей до процесів формування політики. Саме тому тут варто згадати Національний план заходів із впровадження ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”⁵⁵⁵ і Концепцію розвитку електронної демократії в Україні, хоча вони і не аналізуються в цьому звіті.

Водночас, недостатньою є узгодженість між політикою спрощення надання адміністративних послуг у режимі безпосереднього спілкування заявитика з установою та політикою автоматизації надання таких послуг, що може привести до неефективності та обтяжливості автоматизованих послуг. На сьогоднішній день СРДУ на 2016-2020 роки та план заходів з її реалізації містять два чіткі пріоритети для обох напрямів: там, де одна частина плану заходів передбачає модернізацію та автоматизацію 120 адміністративних послуг, інша частина спрямована на оптимізацію лише 15 найбільш запитуваних і популярних послуг за підходом, пов’язаним із життєвими подіями⁵⁵⁶. Цей брак координації політики розвитку послуг, які надаються при особистому зверненні, і електронних послуг також простежується в Концепції розвитку системи електронних послуг і відповідному плані заходів, де наведено перелік з 45 послуг для переведення в електронний формат, і вони здебільшого не збігаються з планом модернізації адміністративних послуг⁵⁵⁷; більшість із них не входять до переліку з 15 послуг, які визначені першочерговими для автоматизації.

В організаційному плані відповіальність за реформування сфери адміністративних послуг покладено на КМУ, а за МЕРТ закріплено функцію основного кatalізатора децентралізації, спрощення і покращення у сфері надання адміністративних послуг. Офіс реформи адміністративних послуг при МЕРТ⁵⁵⁸ розпочав оптимізацію процедур для 15 адміністративних послуг включно з послугою “3 в 1”, пов’язаною з народженням дитини⁵⁵⁹. Ці послуги стануть автоматизованими після їх модернізації. Разом з цим, міжвідомчий характер надання адміністративних послуг, обмежені можливості державних установ і рівень співпраці між ними, а також співпраці між державними установами та кінцевими користувачами можуть створювати загрозу для успішності такого амбітного проекту.

⁵⁵⁵ OGP – міжнародна платформа для заінтересованих сторін, спрямована на забезпечення більш відкритої, підзвітної та влади, яка оперативно реагує на звернення громадян. Україна приєдналася до цієї ініціативи у 2011 році та взяла на себе зобов’язання дотримуватися принципів відкритого врядування і виконати Національний план дій (<https://www.opengovpartnership.org/countries/ukraine>).

⁵⁵⁶ За таким підходом адміністративні послуги складаються за життєвими подіями такими як народження, шлюб, смерть, реєстрація підприємницької діяльності тощо.

⁵⁵⁷ Процес спрощення адміністративних послуг: Офіс реформи адміністративних послуг при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі приступив до оптимізації процесів надання 15 адміністративних послуг.

⁵⁵⁸ Офіс реформи адміністративних послуг був створений у рамках канадського проекту технічної допомоги на чолі з ТОВ “Agriteam Canada Consulting Ltd”.

⁵⁵⁹ Послуга “3 в 1” при народженні дитини передбачає об’єднання таких адміністративних послуг, які на сьогоднішній день отримуються окремо: реєстрація народження дитини з присвоєнням ідентифікаційного коду, реєстрація місця проживання та оформлення допомоги при народженні дитини. Переформатування цих адміністративних послуг дозволить зменшити кількість необхідних для подання документів з шести до двох, а час на отримання послуги скоротиться з 12 годин до однієї години.

Крім цього, МЕРТ також відповідає за перевірку звітів про результати аналізу регуляторного впливу на сферу господарської діяльності⁵⁶⁰. На практиці міністерство одержує істотну підтримку від Офіс ефективного регулювання (ОЕР), що фінансується в рамках донорської ініціативи. КМУ проводить регулярні засідання з питань дерегуляції, до яких МЕРТ готує відповідні нормативно-правові акти, і на них обговорюється проблематика спрошення ведення бізнесу в країні. У 2017 році КМУ провів чотири таких засідання, на яких було затверджено приблизно 15 актів з питань ліцензування, контролю над малими і середніми підприємствами, підтримки малих і середніх підприємств, земельних питань і питань лісонасаджень⁵⁶¹. МЕРТ за допомоги ОЕР також підготував низку законопроектів для покращення позиції України в рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business⁵⁶², організовуючись регулярні “тести на базі малих і середніх підприємств”⁵⁶³. Звіти про результати аналізу регуляторного впливу надходять до Державної регуляторної служби України (ДРСУ), але вони не надсилаються до КМУ разом з проектом акта та пояснювальною запискою до нього, що обмежує їхню корисність при прийнятті рішень. Крім того, аналіз регуляторного впливу на господарську діяльність здійснюється паралельно зі звичайним аналізом регуляторного впливу, результати якого розглядає Державна регуляторна служба, і ці заходи певною мірою дублюють один одного, що створює додаткове навантаження на міністерства (див. повну інформацію про оцінку проведення аналізу регуляторного впливу в розділі “Формування та координація державної політики” цього звіту).

Водночас, завдання спрошення і розвитку електронних послуг покладене на Державне агентство з питань електронного урядування, спрямування та координація діяльності якого здійснюється безпосередньо КМУ, і повноваження та штат якого значно збільшилися від часу його утворення в листопаді 2014 року⁵⁶⁴. Крім того, Мін'юст виступає ключовим органом державної влади в питанні формування пов'язаних із бізнесом баз даних і відповідних послуг, таких як реєстрація юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців або припинення господарської діяльності суб'єктів господарювання. Подібно до ситуації з адміністративними послугами і МЕРТ, яке очолює роботу з їх спрошення, розвиток електронних послуг характеризується слабкою горизонтальною співпрацею, яка головним чином зводиться до ситуативних зустрічей, які не мають належного інституційного статусу. Однак протягом останніх років стала більш активно працювати Міжгалузева ради з питань розвитку електронного урядування, утворена у 2009⁵⁶⁵ році як дорадчий орган КМУ, і також створена Робоча група з питань розвитку відкритих даних.

Попри політичну підтримку та високу пріоритетність, відчутного покращення в наданні послуг громадянам і бізнесу не спостерігається. Деякі приклади, зокрема звернення про надання допомоги при народженні дитини, вселяють надію, але для більшості послуг немає можливості отримання цих послуг в електронній формі, відповідні процеси є занадто регульованими та неефективними, а самі послуги не стали зручними для користувачів. Одним з найгостріших прикладів можна назвати ситуацію з реєстрацією земельної ділянки, яка вимагає подання 54 документів і двох років оформлення⁵⁶⁶. Більшість послуг, які надаються в електронній формі, ще не вийшли на третій або четвертий рівень зрілості⁵⁶⁷, часто вони просто відтворюють громіздкі

⁵⁶⁰ Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, прийнятий 11 вересня 2003 року.

⁵⁶¹ Співбесіда з представниками МЕРТ від 23 лютого 2018 року.

⁵⁶² Законопроекти №№6540-6543, запропоновані Верховній Раді 6 червня 2017 року.

⁵⁶³ У тестуванні для малих і середніх підприємств перевірюється потенційний тягар для цих підприємств.

⁵⁶⁴ Співбесіда з Державним агентством з питань електронного урядування 18 лютого 2018 року.

⁵⁶⁵ Постанова КМУ №4 від 14 січня 2009 року “Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування”.

⁵⁶⁶ План зменшення навантаження на Офіс реформування адміністративних послуг на 15 першочергових адміністративних послуг.

⁵⁶⁷ У Концепції розвитку системи електронних послуг електронні послуги діляться на чотири категорії за методикою дослідження ООН у сфері електронного врядування. На першому етапі забезпечується доступ до інформації про адміністративні послуги, а на другому етапі можна завантажувати, заповнювати та

процедури надання послуги в порядку особистого звернення. Також на низькому рівні знаходиться використання електронної форми подання декларацій платниками податку⁵⁶⁸.

Загалом, бізнес має можливість отримувати більше послуг в електронній формі, ніж фізичні особи; сюди можна віднести три з чотирьох послуг, які аналізувалися програмою SIGMA, а саме: декларування і сплата податку на додану вартість (ПДВ), декларування і сплата податку на прибуток, реєстрація господарської діяльності. Громадяни отримали доступ до електронних послуг, які здебільшого стосуються видачі посвідчень (пенсійного посвідчення, свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо), отримання відомостей з державних реєстрів (наприклад, Державного реєстру актів цивільного стану громадян, Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань) та запису до черги на отримання послуги в порядку особистого звернення. Із трьох послуг для громадян, які аналізувалися програмою SIGMA, лише одна – декларування і сплата податку на доходи фізичних осіб – існувала в електронному форматі, а от поновлення документа, що посвідчує особу, реєстрація власного транспортного засобу в електронному форматі на той час не здійснювалися. Останні дві зазначені послуги отримують 0 балів через надмірні вимоги до подання документів, необхідність особистого звернення, а також відсутність цих послуг в електронному форматі.

Для отримання послуг в порядку особистого звернення громадяни можуть користуватися широкою мережею ЦНАП, створених на всій території країни в рамках процесу децентралізації, який, серед іншого, передбачає делегування повноважень щодо надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування. Протягом останнього часу ведеться робота над розвитком спроможності ЦНАП оформлювати внутрішні та закордонні паспорти громадянина України⁵⁶⁹, а також здійснювати державну реєстрацію земельної ділянки.

У сфері надання електронних послуг запрацював портал електронних послуг, через який надається низка адміністративних послуг, над якими працювали протягом 2016-2017 року. Утім більшість адміністративних послуг надається не через цей портал, а через веб-портали державних установ. На Порталі електронних послуг зовсім відсутні адміністративні послуги, які надаються органами місцевого самоврядування.

Соціологічне дослідження, проведене на замовлення SIGMA у 2017 році, показує, що 28,6% респондентів задоволені адміністративними послугами для бізнесу, і 40,1% задоволені електронними послугами для бізнесу⁵⁷⁰. Серед громадян, які користувалися адміністративними

роздруковувати бланки, але подаються вони не в електронному форматі. Третій етап дозволяє подавати бланки в електронному форматі та платити за послуги в Інтернеті, а також особа користувача послуги може бути ідентифікована в Інтернеті, але відповідь державного органу (послуга) не пропонується в електронному форматі. На четвертому рівні фізична взаємодія між користувачами послуг і тими, хто їх надає, відсутня, і послугу можна повністю отримати в електронному режимі.

568 Згідно з даними Державної фіiscalної служби, 1,4% платників податків-фізичних осіб (без урахування самозайнятих осіб), що становить приблизно 9 000 осіб, заповнюють податкову декларацію в електронному форматі. Від платника податку не вимагається подання декларації про отримання доходу у вигляді заробітної плати або іншого доходу від роботодавця, який автоматично сплачує податок із заробітної плати. Analogічна ситуація існує з податком на доходи від продажу або успадкування (дарування) майна, коли податок сплачується на час складення нотаріального посвідчення. З 20 мільйонів отримувачів доходів у 2017 році податкову декларацію подали 636 000 осіб.

569 Згідно з Законом України “Про єдиний державний демографічний реєстр і документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її соціальний статус”, починаючи з 1 серпня 2017 року, центри надання адміністративних послуг можуть надавати і приймати документи для реєстрації та оформлення паспорту громадянина України та паспорту громадянина України для виїзду за кордон.

570 KMIC (Київський міжнародний інститут соціології) (2017 р), “Опитування думки громадян стосовно формування політики і надання публічних послуг”, організоване Програмою SIGMA, KMIC, Київ. Задоволені респонденти розподілилися наступним чином: 21,3% задоволені, 7,3% дуже задоволені адміністративними послугами для бізнесу, а 24,6% задоволені, 15,5% дуже задоволені електронними послугами для бізнесу.

послугами, що надаються центральними органами влади, 35,7% задоволені ними, а 54,4% громадян задоволені електронними послугами⁵⁷¹.

Відтак, індикатор надання орієнтованих на громадян послуг становить 3 бали.

Орієнтоване на громадян надання послуг						
Загальне значення індикатора	0	1	2	3	4	5

Субіндикатори **Бали**

Політика щодо надання орієнтованих на громадян послуг	
1. Існування та ступінь застосування політики щодо надання послуг	6/8
2. Існування та ступінь застосування політики щодо надання електронних послуг	4/8
3. Наявність централізованої координації державних проектів у сфері інформатизації	2/4
4. Визначена політика спрощення адміністративних процесів	8/12
Ефективність надання орієнтованих на громадян послуг	
5. Ставлення громадян до якості публічних послуг (%)	2/6
6. Поновлення документа, що посвідчує особу	0/6
7. Реєстрація власного транспортного засобу	0/6
8. Декларування і сплата податків на доходи	1.5/6
9. Ставлення громадян до якості публічних послуг та ставлення бізнесу до адміністративного тягаря (%)	1.5/6
10. Відкриття бізнесу	4/6
11. Отримання дозволу на будівництво комерційного об'єкту	4/6
12. Нарахування і сплата податку на доходи юридичних осіб	5.5/6
13. Нарахування і сплата податку на додану вартість	4/6
Загалом ⁵⁷²	42,5/86

Стратегічні засади надання послуг і надання послуг в електронному форматі визначаються у декількох програмних документах, затверджених Урядом, найважливішими з яких є СРДУ на 2016-2020 роки, Концепція розвитку електронного врядування і Концепція розвитку системи

⁵⁷¹ КМІС (2017), "Соціологічне дослідження ставлення населення України: грудень 2017 року", багатоцільове дослідження, КМІС, Київ. Задоволені респонденти розподілилися наступним чином: 32,9% здебільшого задоволені, 2,8% цілковито задоволені адміністративними послугами, що надаються громадянам центральними органами влади; водночас 50,7% здебільшого задоволені, і 3,7% цілком задоволені адміністративними послугами в електронному форматі, що надаються громадянам центральними органами влади.

⁵⁷² Шкала переведення балів: 0-14=0, 15-28=1, 29-42=2, 43-56=3, 57-70=4, 71-86=5. Округлено до 43 для переведення балів. SIGMA використовує округлення, коли загальна кількість балів певного показника включає 0.5 балів.

електронних послуг. Амбітні плани спрощення і переведення в електронний формат адміністративних послуг здебільшого вже присутні, але на сьогодні існує лише невелика кількість справді зручних для користувача послуг. Також слабкою є узгодженість між спрощення адміністративних послуг, які передбачають особисте звернення, та їх переведенням в електронний формат. Системно впроваджується порядок денний Уряду, яким передбачається краще регулювання.

Принцип 2: Належне управління є ключовим політичним завданням у наданні адміністративних послуг, яке закріплено в законодавстві та послідовно застосовується на практиці.

Конституція України передбачає принцип верховенства права, який є наріжним каменем належного державного управління⁵⁷³, але ця загальна декларація не супроводжується деталізованими і систематизованими принципами належного управління, які мали б обов'язкову юридичну силу для всіх органів державної влади.

За оцінкою Уряду, на сьогоднішній день існує понад 300 законів, якими регулюються окремі адміністративні процедури. Це чітко демонструє масштаб подрібненості та складність запровадження єдиних процедурних стандартів. Мін'юстом було створено робочу групу з підготовки проекту Закону “Про адміністративну процедуру”, робота над яким продовжується. Однак на даному етапі важко сказати, чи забезпечить цей закон повну уніфікацію базових процедурних стандартів у справах і провадженнях, які на сьогоднішній день регулюються спеціальними законами. Відтак значення субіндикатора щодо наявності законодавства про загальну адміністративну процедуру становить 0 балів.

Необхідність урегулювання загальних адміністративних процедур підтверджена результатами аналізу SIGMA законів, які регулюють процес вирішення органами державного управління питань у справах окремих громадян. У цьому аналізі розглядалися процедури, які стосувалися доступу до публічної інформації, питань оподаткування, реєстрації господарської діяльності, дозволів на будівельні роботи. Жоден з відповідних нормативно-правових актів не гарантує всіх загальних принципів належного виконання адміністративних функцій, які захищають права громадян у рамках процедури, зокрема, право на заслуховування перед прийняттям остаточного рішення і право на доступ до матеріалів справи не гарантуються виразно в законах, якими регулюються процедури, що були предметом аналізу.

Крім цього, відсутній єдиний для всіх стандартний адміністративний акт. Хоча в разі прийняття рішення не на користь участника провадження надання обґрунтування і правових підстав законом вимагається, деталізована інформація про право участника на оскарження цього рішення додається не завжди. Границі терміни розгляду справ, як правило, визначаються спеціальними нормативно-правовими актами, але правові механізми покарання за їх недотримання не врегульовані в установленому порядку. В деяких випадках застосовується принцип “мовчазної згоди”⁵⁷⁴, але в інших процедурах, які аналізувалися SIGMA, учасник не має доступу до інструментів пришвидшення провадження (наприклад, шляхом звернення до органу вищої інстанції – міністерства, в підпорядкуванні якого знаходиться відповідний орган, з проханням про встановлення граничного строку вирішення справи). Також застосування правила мовчазної згоди несе з собою очевидний ризик корупції, і тому має використовуватися з обережністю.

Ще одна проблема полягає у відсутності чіткого поняття процедури оскарження в адміністративному процесі⁵⁷⁵. Наприклад, у Законі “Про доступ до публічної інформації”

⁵⁷³ Стаття 8 Конституції України.

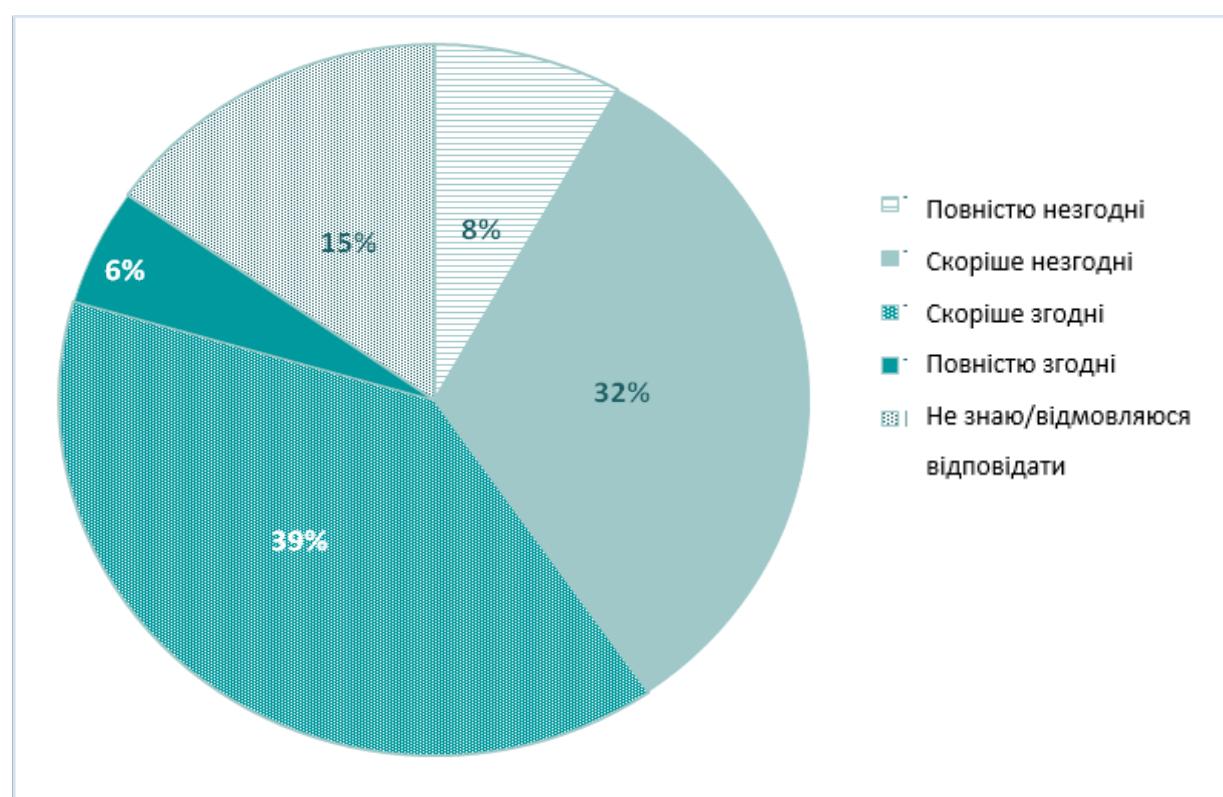
⁵⁷⁴ Наприклад, Податковий Кодекс передбачає, що якщо вмотивоване рішення за скаргою платника податків не надсилається платнику податків протягом встановленого цим Законом строку, така скарга вважається повністю задоволеною на користь платника податків з дня, наступного за останнім днем зазначених строків (стаття 56).

⁵⁷⁵ Розгляд адміністративних справ у адміністративних судах здійснюється відповідно до норм, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України № 2747-IV від 3 жовтня 2017 року.

зазначається, що на рішення про відмову в доступі до публічної інформації (мовчання адміністративного органу) дозволяється подавати скаргу на ім'я керівника відповідного органу, вищого органу або до суду⁵⁷⁶. Але не конкретизується, хто саме вирішує, до якого органу звертатися зі скаргою в кожному окремому випадку, і чи має при цьому скаржник свободу вибору. Також незрозуміло, чи може особа подавати скаргу до декількох органів, які граничні строки визначаються для оскарження рішення органу першої інстанції та для розгляду скарги відповідним органом. У багатьох країнах подібні питання вирішені у відповідних правових нормах загального адміністративного провадження, тож відсутність такого регулювання в Україні породжує невизначеність щодо прав та обов'язків сторін провадження і створює умови для свавільних дій.

Неможливо оцінити якість адміністративних актів, які видаються державними адміністративними органами, через відсутність механізму збору та узагальнення статистичних даних про кількість і частку адміністративних актів, визнаних недійсними адміністративними судами, внаслідок чого значення відповідного субіндикатора становить 0 балів. Стосовно ефективності адміністративних проваджень, лише 45% громадян, які мали справу з адміністративними органами, заявляють, що їх питання було вирішено ефективно (рис. 7).

Рис. 7. Сприйняття ефективності адміністративних проваджень (% громадян, які погоджуються з тим, що адміністративні провадження в державних установах є ефективними)



Джерело: КМІС (Київський міжнародний інститут соціології) (2017 р.), "Опитування думки населення України: грудень 2017 р.", опитування проводилося Програмою SIGMA, КМІС, Київ.

Виходячи з вказаних факторів, значення індикатора справедливості та ефективності адміністративних процедур становить 0 балів.

⁵⁷⁶ Стаття 23 Закону України "Про доступ до публічної інформації".

Справедливість та ефективність адміністративних процедур

Цей індикатор вимірює відповідність регулювання адміністративної процедури до міжнародних стандартів належного управління та належної адміністративної поведінки. Це стосується як законодавчої бази щодо адміністративної процедури, так і її практичного застосування.

Загальне значення індикатора

0 1 2 3 4 5

Субіндикатори

Бали

Законодавча база щодо адміністративної процедури

1. Наявність законодавства про загальну адміністративну процедуру	0/3
2. Достатність закону (законів) про адміністративні процедури для забезпечення належного управління	1/7

Справедливість та ефективність адміністративних процедур

3. Ставлення громадян до ефективності адміністративних процедур у державних установах (%)	1/4
4. Скасування або зміна адміністративним судом рішень адміністративного органу (%)	0 ⁵⁷⁷ /4
Загалом⁵⁷⁸	2/18

Відсутній закон, який би гарантував єдині базові стандарти належного управління в усіх провадженнях, які здійснюються адміністративними органами. Спеціальні нормативно-правові акти є непослідовними і неповними для забезпечення належного захисту прав громадян у адміністративних провадженнях.

Принцип 3: Запроваджені механізми забезпечення якості адміністративних послуг

Відповідальність за моніторинг ефективності надання послуг розподіляється таким чином: МЕРТ збирає інформацію про надання послуг через ЦНАП, а Директорат публічної адміністрації СКМУ збирає відомості про надання електронних послуг (наприклад, про обсяг операцій на рік, рівень зрілості послуг, канали надання, кількість отриманих та опрацьованих скарг, задоволення потреб користувачів). Оскільки наявними є дані лише за 2017 рік, на даний час немає можливості оцінити прогрес у наданні адміністративних послуг. Єдиної для всіх органів влади методики моніторингу стану надання адміністративних послуг не розроблено, але для оцінки зрілості електронних послуг використовується методика дослідження стану електронного врядування ООН⁵⁷⁹. МЕРТ здійснює регулярний моніторинг роботи ЦНАП, використовує інформацію, що одержується від обласних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також за результатами роботи круглих столів, які часто організовуються. В одному з нещодавно складених планів контролю передбачається створення інформаційної системи моніторингу ефективності ЦНАП⁵⁸⁰ за фінансової підтримки донорського проекту.

⁵⁷⁷ Інформацію не надано.

⁵⁷⁸ Шкала переведення балів: 0-3=0, 4-6=1, 7-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-18=5.

⁵⁷⁹ Концепція розвитку системи електронних послуг, затверджена розпорядженням КМУ № 918-р від 16 листопада 2016 року.

⁵⁸⁰ Розпорядження КМУ № 726-р від 11 грудня 2017 року.

Показників ефективності для обчислення витрат на надання послуг не існує, але Офіс реформи адміністративних послуг при МЕРТ⁵⁸¹ почав працювати над оптимізацією процедур для 15 адміністративних послу щодо скорочення кількості необхідних документів, а також часу і витрат на надання послуги⁵⁸². У рамках цієї роботи був проведений аналіз ефективності витрат на адміністративні послуги. Крім того, для модернізації послуг було розроблено методику Services4U, на яку будуть спиратися державні установи в оптимізації адміністративних послуг. Утім, відомості про те, що цю методику застосовують на практиці, відсутні.

За винятком вимог до веб-порталів органів державної влади⁵⁸³ та єдиних вимог до якості послуг для центрів надання адміністративних послуг⁵⁸⁴, відсутні скоординовані зусилля з підтримки державних установ (або органів місцевого самоуправління) у наданні ефективних і зручних для користувача послуг.

В Україні ще не запрацювала платформа електронної взаємодії, тож обмін інформацією в режимі реального часу між інформаційними ресурсами відсутній. Крім того, неефективність і дублювання у сфері збору та зберігання даних набули разючих масштабів. Наприклад, згідно з даними, наведеними у звіті “Державні електронні інформаційні ресурси: стан і перспективи”⁵⁸⁵, виходячи з аналізу 23 найбільш запитуваних державних реєстрів, назви юридичних осіб та ідентифікаційні коди збираються 64 рази, а отже, повторюються в 64 реєстрах. Крім того, декілька реєстрів (Єдиний державний демографічний реєстр, Державний реєстр речових прав, Земельний кадастр) не є вичерпними, а деякі безперечно актуальні реєстри (наприклад, реєстр адрес) відсутні. Відсутність повністю автоматизованих і вичерпних реєстрів, їхня незадовільна якість, а також брак взаємодії між державними інформаційними ресурсами в режимі реального часу спровокає негативний вплив як на ефективність процесів прийняття рішень, так і на якість надання послуг.

Утім, у 2017 році Державне агентство з питань електронного врядування зробило великий крок уперед у створенні спільної платформи електронної взаємодії. По-перше, була прийнята постанова про деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів⁵⁸⁶, якою вносяться зміни до процедури реєстрації державного інформаційного ресурсу в Державному реєстрі електронних інформаційних ресурсів. По-друге, був підготовлений проект Закону “Про публічні електронні реєстри”. По-третє, принцип “лише один раз” включено до Концепції розвитку електронного врядування в Україні⁵⁸⁷, а законопроект зробили частиною поточного проекту втілення принципу “лише один раз”. По-четверте, був прийнятий державний план заходів з розвитку електронної взаємодії, яким передбачається гармонізація в повному обсязі з ЄПВ до 2020 року. В плані заходів також визначено строки забезпечення технічної, семантичної, організаційної взаємодії, і в цьому напрямі вже розпочалася робота. Наприклад, за підтримки міжнародного проекту технічної допомоги продовжується створення технічної платформи електронної взаємодії “Трембіта”. Відповідно до плану заходів підключення найбільш пріоритетних державних електронних реєстрів до системи буде завершено в 2018 році.

581 Офіс реформи адміністративних послуг утворено в рамках канадського проекту технічної допомоги на чолі з ТОВ “Agriteam Canada Consulting Ltd”.

582 Оптимізація адміністративних послуг має скоротити загальну кількість документів на 76 мільйонів, а час на півтора мільйони годин. Стосовно вартості, послуга реєстрації при народженні дитини “З в 1” скоротить витрати на 100% (для кінцевого користувача), а вартість реєстрації земельної ділянки скоротиться з 2100 грн. до 360 грн. У цих розрахунках не враховані власні адміністративні витрати.

583 <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1022-02>.

584 Стандарти надання послуг ЦНАП розроблялися МЕРТ разом із Офісом реформи адміністративних послуг (проект EDGE “Експертна підтримка врядування та економічного зростання”) та Програми USAID “Лідерство в економічному врядуванні”.

585 Звіт, підготовлений для проекту, ініційованого Державним агентством електронного урядування, який втілюється в рамках проекту міжнародної технічної допомоги TAPAS за фінансової підтримки USAID і UK DFID.

586 Постанова КМУ №606 від 8 вересня 2016 р.

587 Концепція розвитку електронного врядування в Україні, затверджена розпорядженням КМУ № 649-р від 20 вересня 2017 року.

МЕРТ склало каталог адміністративних послуг як частину процесу спрощення адміністративних послуг. Ця база даних призначена для порівняння та класифікації адміністративних послуг, але вона також покладена в основу їх модернізації. Зрештою, вона має на меті забезпечити всебічний та гармонізований розвиток адміністративних послуг в Україні. Також, Державний реєстр електронних інформаційних ресурсів⁵⁸⁸, “реєстр реєстрів”, знаходиться в управлінні Державного агентства електронного урядування. Цей реєстр покликаний запровадити єдину систему електронних інформаційних ресурсів для уникнення дублювання у зборі та зберіганні даних. Його головне завдання полягає в забезпеченні гармонізованого розвитку ефективних і зручних для користувача адміністративних послуг.

Україна нещодавно створила систему електронної ідентифікації, авторизації та підпису. У 2015 році при Державній міграційній службі був створений Єдиний державний демографічний реєстр, у якому всі громадяни України почнуть отримувати унікальний номер запису в реєстрі⁵⁸⁹: близько 10 мільйонів громадян України (24% населення⁵⁹⁰) зараз мають 14-значний номер, а отже, реєстр ще далеко не вичерпний. Розповсюдження унікального номера є складним процесом, оскільки цей номер присвоюється лише при видачі документа, що посвідчує особу, або паспорта, а це означає, що до отримання усіма громадянами власного персонального ідентифікаційного номера потрібен час. Ситуацію ускладнює те, що декілька державних інституцій, зокрема Пенсійний Фонд і Державна фіскальна служба, мають власні персональні номери: наприклад, реєстраційний номер облікової картки платника податків, номер облікової картки соціального страхування, які використовуються більш широко, ніж унікальний номер запису в реєстрі. На сьогоднішній день стратегії на підтримку поширення використання УНЗР немає. Додатково непокоїть те, що оскільки УНЗР виступає цифровим посвідченням особи українського громадянина, він вважається конфіденційною персональною інформацією, і тому Єдиний державний демографічний реєстр не приєднано до відкритої мережі державних реєстрів, а належить до закритої державної мережі. На сьогодні складається враження, що чіткого варіанту рішення щодо того, яким чином організувати обмін даними між базами даних закритих державних мереж і підключених до Інтернету систем, не існує. Це невирішене питання стоїть на заваді успішному втіленню проекту “Трембіта” (система електронної взаємодії, яка на даний час розробляється).

У 2017 році був прийнятий Закон “Про електронні довірчі послуги”⁵⁹¹ з метою гармонізації платформи цифрового підпису з регламентом ЄС eIDAS⁵⁹² про електронну ідентифікацію. Однак на практичному рівні відповідність його вимогам ще не забезпечена, оскільки державні установи і дотепер дотримуються положень попереднього Закону “Про електронний цифровий підпис”⁵⁹³, за яким електронна ідентифікація осіб і правосуб’єктність регулювалися єдино через цифровий підпис. Електронний підпис, який має обов’язкову юридичну силу, можна отримати у 24 центрах сертифікації ключів, і як уже зазначалося вище, він використовується для авторизації та надання цифрового підпису. Водночас, зі слів представників бізнесу і громадянського суспільства, низка державних установ не приймають цифрових підписів і вимагають підписувати офіційні документи власноруч.

⁵⁸⁸ Розпорядження КМУ №326 від 17 березня 2004 року про затвердження положення про Державний реєстр електронних інформаційних ресурсів.

⁵⁸⁹ Закон України “Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус” .

⁵⁹⁰ За даними Державної служби статистики України, станом на 1 березня 2018 року чисельність населення становила 42 346 263 осіб.

⁵⁹¹ Закон №2155-VIII від 5 жовтня 2017 року “Про електронні довірчі послуги”.

⁵⁹² Регламент №910/2014 про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку.

⁵⁹³ Закон №852-IV від 22 травня 2003 року “Про електронний цифровий підпис”.

Жодні інструменти чи методи управління і забезпечення якості не використовуються. У 2006 році Уряд запровадив централізовану політику управління якістю⁵⁹⁴ з метою розроблення, втілення і забезпечення відповідності системи управління вимогам ДСТУ ISO 9001-2001, але у 2011⁵⁹⁵ її скасували рішенням КМУ про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм, а на заміну не запропонували альтернативну політику управління якістю. У зв'язку з цим значення відповідного індикатора використання інструментів і методів управління якістю становить 0 балів.

Основним засобом одержання зворотного зв'язку про надання адміністративних послуг є дослідження рівня задоволення потреб користувачів, але ці дослідження проводяться лише в декількох державних установах. У деяких випадках проводилися зустрічі та круглі столи, але програму SIGMA не інформували про застосування сучасних інструментів роботи з користувачами ("контрольна закупка", випробування прототипів тощо). Тим не менш, дані про задоволення потреб користувачів адміністративними послугами, зібрані Директоратом публічної адміністрації Секретаріату КМУ від різних міністерств, показують, що коли користувачі опитують про те, чи задовольняють послуги їхні потреби, показники рівня задоволення виявляються відчутно високими, а інколи навіть складають 100%.

Значення індикатора наявності чинників сприяння у наданні адміністративних послуг становить 1 бал.

Наявність чинників, що сприяють наданню адміністративних послуг

Цей індикатор вимірює, наскільки наданню орієнтованих на громадян послуг сприяє наявність і впровадження відповідних інструментів і технологій, зокрема інвентаризація адміністративних послуг, системи і засоби електронної взаємодії, цифровий підпис і отримання зворотного зв'язку від користувачів. Він оцінює, наскільки ефективно центральна влада створює та використовує ці інструменти і технології для покращення моделей та порядку надання послуг.

Загальне значення індикатора

0 1 2 3 4 5

Субіндикатори

Бали

Централізовані і спільні інструменти, що дозволяють покращити надання адміністративних послуг

1. Централізований моніторинг ефективності надання послуг	1/3
2. Адекватність інфраструктури електронної взаємодії	0.5/3
3. Наявність загальних стандартів наданні адміністративних послуг	1/3
4. Юридичне визнання і доступність електронних підписів	2/3

Ефективність централізованих і спільних інструментів надання адміністративних послуг

5. Застосування інструментів і методів управління якістю	0/4
6. Запровадження інструментів і методів роботи з користувачами	1/4
7. Електронна взаємодія базових реєстрів	1.5/4
Загалом⁵⁹⁶	7/24

⁵⁹⁴ Затверджений постановою КМУ №614 від 11 травня 2006 року.

⁵⁹⁵ Постанова КМУ №704 від 22 червня 2011 року.

⁵⁹⁶ Шкала переведення балів: 0-4=0, 5-8=1, 9-12=2, 13-16=3, 17-20=4, 21-24=5.

Уряд не сприяє поширенню управління якістю в державному управлінні, а інструменти залучення та отримання зворотного зв'язку від користувачів лише починають застосовуватися. Програмні документи і план заходів щодо забезпечення електронної взаємодії прийняті, але технічна підготовка ще продовжується. Основні реєстри вже є в електронному доступі, але вони часто не є повними, також відсутній обмін даними в режимі реального часу між електронними інформаційними ресурсами. Система електронної ідентифікації, авторизації та підпису врегульована, але універсальний унікальний ідентифікаційний і досі не використовується в усіх реєстрах. У загальних цілях гармонізації надання адміністративних послуг створено каталог адміністративних послуг.

Принцип 4: Забезпечується доступність публічних послуг.

З метою забезпечення рівного доступу громадян до адміністративних послуг утворена широка загальнодержавна мережа ЦНАП. У процесі децентралізації, що передбачає передачу органам місцевого самоврядування повноважень з надання державних адміністративних послуг, зросла кількість послуг, які надаються через ЦНАП. Нещодавно додані до списку важливі для громадян послуги включають видачу паспортів громадянина України та паспортів громадянина України для виїзду за кордон⁵⁹⁷, державну реєстрацію актів цивільного стану⁵⁹⁸, видачу витягів з Державного земельного кадастру. У 2018 році відповіальність за створення ЦНАП була покладена на окремий підрозділ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України⁵⁹⁹.

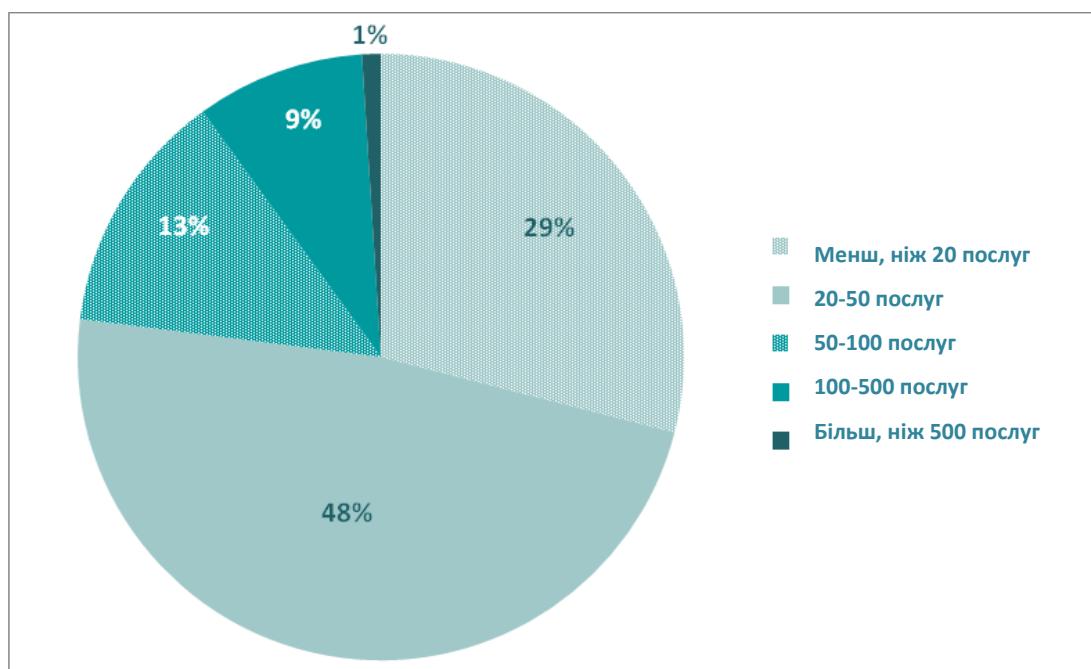
Станом на 1 січня 2018 року в Україні налічувалося 746 ЦНАП, 278 з яких були утворені органами місцевого самоврядування (в тому числі 41 територіальний підрозділ), а 468 – місцевими державними адміністраціями (у тому числі 10 районних у місті Києві та 6 територіальних підрозділів). Крім цього, органами місцевого самоуправління створено 43 дистанційні робочі місця (мобільні ЦНАП). Утім, через брак централізованої координації та нерівномірно розподілених фінансових ресурсів, ЦНАП дуже різняться за кількістю та якістю адміністративних послуг, які ними надаються (рис. 8). Крім ЦНАП, найбільші суб'єкти надання адміністративних послуг (МВС, ДМС, ДФС тощо), мають численні власні територіальні сервісні центри.

⁵⁹⁷ Відповідно до Закону “Про єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчуєть особу чи її спеціальний статус” від 1 серпня 2017 року, центри адміністративних послуг надають і приймають документи для оформлення паспорту громадянина України та паспорту громадянина України для виїзду за кордон.

⁵⁹⁸ Закон № 6150 “Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію актів цивільного стану”, прийнятий 28 лютого 2017 року.

⁵⁹⁹ Бесіда з представниками Мінрегіону 22 лютого 2018 року.

Рис. 8. Кількість адміністративних послуг, які надаються ЦНАП протягом одного робочого дня (% ЦНАП)



Джерело: Офіс реформи адміністративних послуг (2017), презентація щодо мережі центрів надання адміністративних послуг від 1 липня 2017 року.

Даних щодо обізнаності громадян про ЦНАП немає, але певні заходи з інформування проводилися: наприклад, у 2017 році кампанія Міністерства інформаційної політики про роботу ЦНАП транслювалася на українському національному ТБ. На державному веб-порталі також викладена інформація про ЦНАП, але в ній складно орієнтуватися, а також відсутня функція пошуку, щоб можна було відшукати найближчий центр, яким надається відповідна послуга. Основним і найбільш актуальним джерелом для пошуку інформації про адміністративні послуги і про те, де їх можна отримати, залишаються веб-портали органів, якими ці послуги надаються.

Крім збільшення доступності послуг в порядку особистого звернення, уряд постановив чіткі та амбітні цілі стосовно підвищення доступності електронних послуг. За принципом "єдиного вікна" запрацював Єдиний державний портал адміністративних послуг⁶⁰⁰, на якому надається низка адміністративних послуг. На порталі можна отримати послуги, пов'язані з будівлями та будівництвом, реєстрацією господарської діяльності, нерухомістю, земельними відносинами, а головними суб'єктами надання послуг на порталі виступають Мін'юст, МЕРТ, Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. Однак, доступ до електронних послуг головним чином відбувається через портали окремих міністерств: наприклад, усі пов'язані з податками послуги (декларування і сплата податку з нарахованого доходу фізичних осіб, утримання податку з доходів суб'єктів господарювання, ПДВ) можна отримати лише на порталі ДФС. Фактично, на порталах деяких окремих міністерств немає вказівника або посилання на портал послуг навіть за умови, що електронні послуги даного міністерства внесені до переліку послуг на порталі⁶⁰¹, а адміністративні послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, і зовсім відсутні на

600 <http://poslugy.gov.ua/>.

601 Наприклад, Мін'юст: <https://online.minjust.gov.ua/>.

цьому порталі. Водночас, запрацював Єдиний державний веб-портал відкритих даних⁶⁰², і кількість наявних наборів даних суттєво збільшилася: з 6 987 у 2016 році до 25 109 у 2017 році.

Згідно з дослідженням думки населення України, проведенному в грудні 2017 року⁶⁰³, лише 15,3% громадян висловили задоволення рівнем адміністративних послуг загалом, тоді як серед тих, хто звертався за адміністративними послугами, що надаються ЦОВВ, задоволених виявилося 35,7%. Стосовно послуг, які надаються в електронній формі центральними органами влади, 54,4% респондентів відповіли, що вони цілком або здебільшого задоволені. Так само представники бізнесу були більш задоволені електронними послугами (40,1%), ніж послугами в порядку особистого звернення (28,6%). Насамкінець, лише 31,7% респондентів оцінюють час, витрачений на отримання послуги, як задовільно чи відмінно, 23,6% задоволені вартістю, а це вказує на низький рівень задоволення потреб. Значення субіндикатора ставлення до часу і вартості доступу до адміністративних послуг становить 0 балів.

Формально наявна нормативно-правова база, спрямована на громадян з особливими потребами, але її реалізацію, включно з фізичним доступом до будівель відповідно до будівельних норм, не можна вважати однозначною. Під керівництвом Міністерства соціальної політики був підготовлений, а КМУ затвердив план покращення ситуації до 2020 року⁶⁰⁴; КМУ також створив спеціальний Комітет доступності на чолі з першим заступником Міністра регіонального розвитку. Крім цього, всі органи місцевого самоврядування створили комітети доступності, до складу яких входять представники громадських організацій, але не проводилося жодного дослідження для періодичної оцінки стану виконання відповідних заходів. Що ж до ЦНАП, було встановлено вимоги до їх функціонування і надання послуг, в тому числі основні вимоги до обслуговування осіб з інвалідністю⁶⁰⁵.

Уряд не працює над поширенням практики використання простої мови, в результаті чого пересічному громадянинові важко зрозуміти суть рішень державних органів.

Стосовно статистики доступності адміністративних послуг, на веб-порталі Державної служби статистики⁶⁰⁶ надаються дані у сфері освіти та охорони здоров'я, які періодично оновлюються. Ці дані доступні для громадян та охоплюють всю територію України⁶⁰⁷, але в них відсутня розбивка за територіальним поділом країни. В результаті, значення відповідного субіндикатора становить 0 балів.

У вимогах до веб-порталу державного органу⁶⁰⁸ наводяться дуже загальні вказівки щодо структури веб-порталу, але в них відсутня спроба уніфікувати візуальну презентацію чи зміст. Через це державні веб-портали суттєво відрізняються своїм дизайном і графічним зображенням даних загалом, але більш важливим є те, що інформація ними надається дуже непослідовно. Крім того, багато документів надаються у форматі PDF, непридатному для машинного зчитування, а тому вони недоступні для пошуку і отримання особами з порушенням зору. Також перевірка програмою SIGMA державних веб-порталів виявила в середньому 45 відхилень від стандартів, викладених у Рекомендаціях з питань забезпечення доступності веб-контенту (WCAG) 2.0, а це набагато більше за загальноприйнятий рівень (див. рис. 9). Відповідно, значення субіндикатора відповідності державного веб-порталу вимогам WCAG 2.0 становить 0 балів.

⁶⁰² Єдиний державний веб-портал відкритих даних: <http://www.data.gov.ua/>.

⁶⁰³ KIIS (2017), "Дослідження ставлення громадян України: грудень 2017 року", опитування на замовлення SIGMA, KMIC, Київ.

⁶⁰⁴ Розпорядження КМУ № 1393-р від 23 листопада 2015 року про низку заходів щодо забезпечення дотримання рекомендацій.

⁶⁰⁵ Постанова КМУ № 588 від 1 серпня 2013 року.

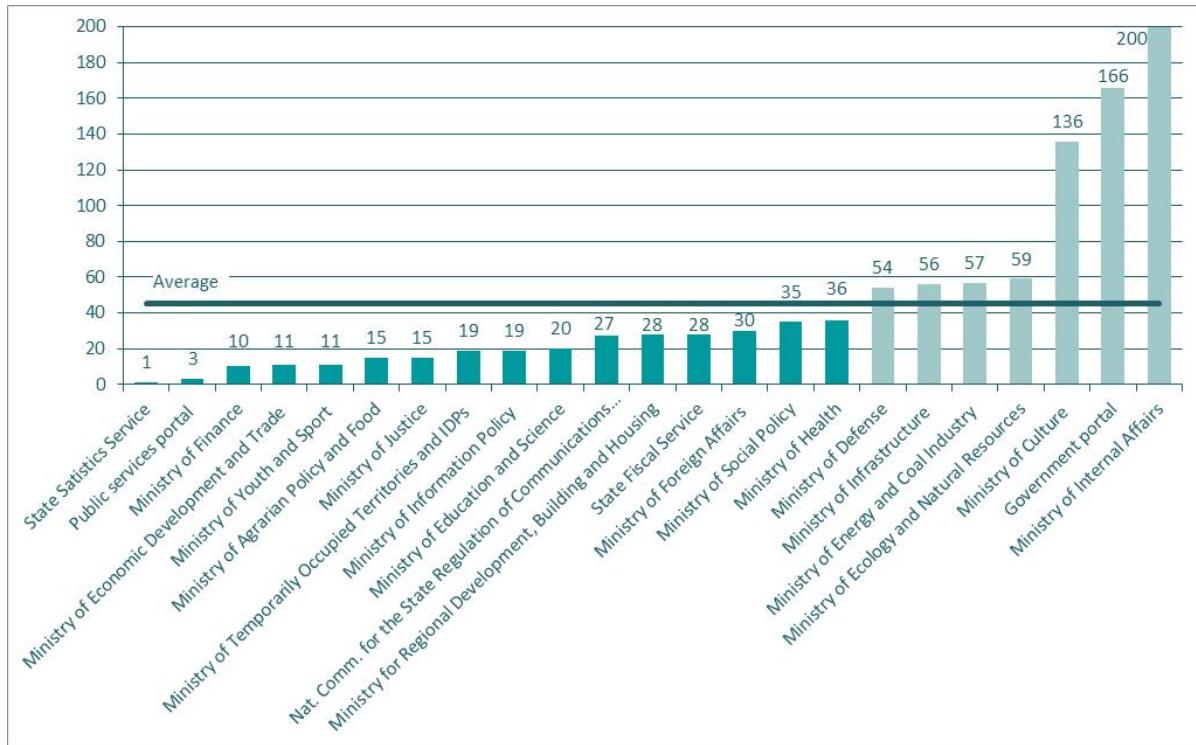
⁶⁰⁶ Державна служба статистики України, <https://ukrstat.org/en>.

⁶⁰⁷ За винятком Автономної Республіки Крим, міста Севастополь і частини території зони Антитерористичної операції після 2014 року.

⁶⁰⁸ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1022-02>

Україна
Надання послуг

Рис. 9. Відповідність державних веб-порталів вимогам Рекомендацій з питань забезпечення доступності веб-контенту (WCAG), 2018



Джерело: Перевірка SIGMA відповідності державних веб-порталів вимогам Рекомендацій WCAG у лютому 2018 року.

Значення індикатора доступності адміністративних послуг становить 2 бали.

Доступність адміністративних послуг

Цим індикатором вимірюється, наскільки доступність адміністративних послуг ураховується та забезпечується при формуванні та реалізації політики. Він оцінює, чи така політика призводить до вимірювано простішого доступу громадян до адміністративних послуг, сприйняття громадянами доступності адміністративних послуг та перевіряє фактичну доступність державних веб-порталів. Оцінка охоплює такі сфери: територіальна доступність, доступність для осіб з інвалідністю, доступність електронних послуг.

Загальне значення індикатора

0 1 **2** 3 4 5

Субіндикатори

Бали

Загальні принципи забезпечення доступності

1. Існування політики доступності адміністративних послуг	3/3
2. Наявність статистичних даних стосовно доступності адміністративних послуг	2/3
3. Адекватність загальних принципів забезпечення доступності адміністративних послуг для користувачів з особливими потребами	1/4
4. Наявність загальних методичних рекомендацій для державних веб- порталів	1/2

Ефективність держави в питаннях доступності

5. Відповідність державних веб- порталів вимогам Рекомендацій з питань забезпечення доступності веб-контенту (WCAG)	0/3
6. Задоволеність громадян наданими адміністративними послугами на всій території (%)	1/3
7. Сприйняття громадянами доступності публічних послуг в електронній формі (%)	2/3
8. Сприйняття громадянами витрат часу і коштів на доступ до адміністративних послуг (%)	0/3
Загалом⁶⁰⁹	10/24

Визначені загальна політика та стандарти доступності адміністративних послуг, КМУ затвердив план покращення фізичної доступності для осіб з інвалідністю. Хоча нормативна база для забезпечення доступності приміщень наявна, точні норми та забезпечення їх виконання залишаються проблемним питанням. Єдиний портал державних адміністративних послуг введено в дію, але доступність послуг на ньому і досі обмежена. Стосовно доступності веб- сайтів: на державному рівні відповідність стандартам Рекомендацій WCAG не вимагається, а тому відповідність є слабкою. Рівень задоволення електронними послугами, що надаються центральними органами влади, є доволі високим, але рівень задоволення адміністративними послугами загалом по країні є низьким, і громадяни повідомляють, що рівень витрат часу і коштів на отримання адміністративних послуг є неприйнятним.

Ключові рекомендації

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

- Проект закону “Про адміністративну процедуру” має бути розроблений Мін’юстом. Верховна Рада України має підтримати цей законопроект та забезпечити право громадян на належне

⁶⁰⁹ Шкала переведення балів: 0-4=0, 5-8=1, 9-12=2, 13-16=3, 17-20=4, 21-24=5.

адміністративне провадження, а також підтримати порядок діяльності КМУ з покращення надання послуг шляхом законодавчого забезпечення основоположних принципів, які відповідатимуть належній міжнародній практиці. Мін'юст спільно з МЕРТ мають забезпечити гармонізацію законопроекту з чинним Законом "Про адміністративні послуги".

- 2) Покращити координацію між ключовими учасниками реформування сфери надання послуг, зокрема МЕРТ, Державне агентство електронного урядування, Мін'юст і Мінрегіон, шляхом перегляду та уточнення їхніх відповідних функцій та обов'язків у різних напрямах реформування. Завдяки цьому краще інтегруватимуться чітко окреслені на сьогоднішній день процеси модернізації адміністративних послуг, розвитку електронних послуг, рішень щодо використання різних каналів (цифрових та в особистому зверненні, в тому числі через ЦНАП) для надання послуг. Слід переглянути і посилити спроможність ключових учасників та забезпечити його відповідність амбітним цілям реформи.
- 3) Для забезпечення виконання амбітного порядку діяльності з модернізації адміністративних послуг та переведення їх в електронний формат, необхідно створити на операційному рівні механізми міжвідомчої координації, зокрема шляхом створення мережі у складі керівників департаментів з питань інформаційних технологій усіх міністерств і відомств, до якої за потреби будуть долучатися ключові органи, які активно працюють у сфері надання послуг (МЕРТ, Національне агентство з питань електронного урядування, Мін'юст, Мінрегіон). НАДС у співпраці з іншими відповідними органами необхідно розробити навчальну програму з питань модернізації та переведення послуг в електронний формат. Необхідно розробити і запровадити більш загальну навчальну програму з електронного врядування, спрямовану на покращення обізнаності державних службовців стосовно електронного врядування загалом і конкретних реформ, цифрових інструментів та їхнього впливу на роботу зокрема.
- 4) КМУ забезпечити провадження електронної взаємодії, яка відповідно до плану заходів має замінити чинний порядок двостороннього обміну даними між відомствами. Необхідно розробити і забезпечити дотримання правил, які дозволяють тим, хто звертається за одержанням інформації на законних підставах (державні органи і приватні суб'єкти), мати доступ до базових реєстрів для забезпечення принципу "лише один раз", а також застосування на практиці попередньо заповнених електронних форм заяв, не допускати збору та зберігання одних і тих самих даних кількома органами державної влади.
- 5) МЕРТ має забезпечити, щоб єдиний портал став основним каналом надання адміністративних послуг, розробити і забезпечити виконання правил, які визначатимуть, яким саме чином відомості про нові послуги або зміни до чинних послуг будуть повідомлятися через цей портал і через веб-портали окремих державних органів.
- 6) Державному агентству з питань електронного урядування необхідно скласти алгоритм аналізу якості електронних послуг (наприклад, аналізу рівня задоволення потреб користувачів та інформації про відвідання порталу, зокрема для визначення показника завершення отримання послуги та точок припинення отримання послуг) та забезпечити його включення до кожної електронної послуги. Агентство має здійснювати моніторинг зібраних даних і періодично інформувати про результати КМУ через МЕРТ.
- 7) КМУ, за пропозицією МЕРТ, необхідно запровадити і забезпечити виконання правил щодо державної підтримки утворення ЦНАП і послуг, які будуть ними надаватися, що має забезпечити максимально однаковий рівень якості та доступності адміністративних послуг. КМУ також слід прийняти рішення стосовно майбутнього мереж надання послуг окремих державних відомств з огляду на ЦНАП, яким наразі передається дедалі більше послуг, з урахуванням правомірного занепокоєння державних органів стосовно питань безпеки та якості послуг, за які вони відповідають.

Середньострокові рекомендації (3–5 років)

Україна
Надання послуг

- 8) МСП необхідно розробити послідовну стратегію для покращення доступності як фізичних, так і електронних послуг для людей з особливими потребами.
- 9) КМУ необхідно забезпечити виконання Закону “Про довірчі послуги” для запровадження функціональної системи цифрової ідентифікації. МЕРТ у співпраці з Державним агентством з питань електронного урядування необхідно підготувати чіткий план сприяння присвоєнню унікальних електронних ідентифікаційних номерів (через Єдиний державний демографічний реєстр).
- 10) КМУ необхідно доручити МЕРТ розробити та забезпечити реалізацію програми системного підвищення обізнаності громадян про електронні послуги, забезпечити їх практичне навчання для максимальної реалізації потенціалу користування цифровими послугами та запобігти появі груп, обмежених у цифрових можливостях.
- 11) Після прийняття Закону “Про адміністративні процедури” Мін’юсту необхідно забезпечити гармонізацію спеціального законодавства з прийнятым законом у попередньо визначений термін, а також проведення навчання та інформування державних службовців загалом, що сприятиме належній реалізації закону.

OECD/SIGMA

2 Rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16
France

mail to: sigmaweb@oecd.org
Tel: +33 (0) 1 45 24 82 00

www.sigmaweb.org