

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ¹

1. Завдання реформи та основні досягнення за 2014–2018 рр.

Завданням реформи державного управління є перетворення пострадянської системи державного управління на систему державного управління європейського зразка. Пріоритетними сферами реформування є організація та діяльність Кабінету Міністрів України (КМУ) і системи центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), державна служба та адміністративні послуги.

Відповідно завданнями реформи є:

- посилення інституційної спроможності Уряду та міністерств до аналізу та формування державної політики, розподіл повноважень стосовно формування державної політики між ними та максимальне передання реалізації державної політики урядовим органам (службам, агентствам, інспекціям);
- забезпечення органів виконавчої влади кваліфікованим доброчесним персоналом, здатним виконувати покладені на ці органи функції з формування чи реалізації державної політики;
- децентралізація адміністративних послуг, розвиток електронних адміністративних послуг, законодавче врегулювання загальної адміністративної процедури.

Реформа впроваджується відповідно до Стратегії реформування державного управління, затвердженої КМУ у 2016 р. Відповідальний за її реалізацію – Міністр Кабінету Міністрів Олександр Саенко.

Основні досягнення реформи:

- новий Закон «Про державну службу» (діє з 2016 р.), забезпечення його реалізації підзаконними нормативно-правовими актами, відкриті конкурси для вступу на державну службу;
- створення посади державного секретаря міністерства, призначення їх у всі міністерства на конкурсних засадах;
- створення директоратів для формування політики у восьми пілотних міністерствах;
- доопрацювання та внесення до Верховної Ради законопроекту про адміністративну процедуру;
- суттєвий прогрес у впровадженні електронного документообігу та електронних послуг.

2. Основні проблеми та перешкоди, які виникали під час реалізації реформи

Заходи з реалізації реформи виконані частково. Найскладніше відбувається реформування апаратів міністерств і запровадження аналізу політики та стратегічного планування. Більшість заходів у цій сфері були реалізовані з порушенням запланованих строків, а законодавче забезпечення реформи є надто слабким.

Причини:

- брак політичного лідерства з боку Прем'єр-міністра;
- відсутність розуміння та підтримки реформи всіма членами Уряду та відсутність системного бачення реформованого механізму державного управління;
- слабкість вищого корпусу державної служби, відсутність програм його розвитку;
- відсутність у державних службовців достатніх навичок для аналізу та формування державної політики;
- конфлікти між «старими» кадрами та новопризначеними фахівцями з питань реформ;
- брак внутрішньої комунікації реформи;
- тенденція до формального виконання заходів.

3. Розуміння реформи та очікування громадян

Реалізація реформи державного управління є запорукою ефективного впровадження всіх без винятку реформ в Україні. Водночас впровадження реформи вже призвело до підвищення якості надання послуг громадянам, а повноцінна реалізація реформи має забезпечити європейський рівень якості послуг. Крім того, реформа державного управління сприятиме ефективному, прозорому та передбачуваному процесу вироблення політики, що забезпечить якісне представлення та врахування інтересів різних груп населення при ухваленні політичних рішень.

4. Зв'язок з євроінтеграцією чи вступом у НАТО

Реалізація реформи державного управління є умовою і Європейської інтеграції України, і вступу до НАТО.

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, реформа ґрунтується на спільних цінностях, на дотриманні демократичних принципів, верховенстві права, належному врядуванні.

Реформа орієнтується також на забезпечення виконання пріоритетних завдань співробітництва України з Організацією Північноатлантичного договору, на виконання рішень, прийнятих під час засідання Комісії Україна – НАТО на рівні глав держав та урядів (9 липня 2016 р., м. Варшава).

Головний автор

Ігор Коліушко, Голова правління Центру політико-правових реформ, головний експерт групи РІР "Публічна адміністрація"

Співавтор

Олександр Заславський, Директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив

Реформа базується на європейських стандартах належного врядування, сформульованих у документі Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) «Принципи державного управління». Реформа підтримується експертами SIGMA та експертами ЄС у рамках Проекту EU4PAR (з 2018 р.).

5. Основні завдання та кроки в цій реформі на 2019–2023 рр.

У подальшій реалізації реформи важливо дотримуватися основоположних принципів організації та діяльності публічної адміністрації:

- орієнтація на задоволення потреб громадян та забезпечення якості й доступності публічних послуг;
- діяльність на основі принципів верховенства права, підзвітність політичним органам та прозорість для громадськості;
- підготовка рішень за результатами інклюзивного аналізу політики, стратегічне планування діяльності Уряду та всієї системи органів виконавчої влади;
- розмежування політичних та адміністративних посад і повноважень;
- політична нейтральність та неупередженість державної служби;
- відповідність політики фінансовому стану держави;
- організаційно забезпечене керівництво реформою в особі Прем'єр-міністра чи іншого члена Уряду, відповідального за реформування державного управління.

Основні завдання у реформі публічної адміністрації:

- ухвалення нового комплексного Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», який реалізує нові підходи в організації та діяльності органів виконавчої влади центрального рівня;
- завершення реформи восьми пілотних міністерств;
- підготовка та створення директоратів у всіх інших міністерствах і, відповідно, реформування їх організації;
- чітке розмежування функцій міністерств (формування державної політики) і функцій інших центральних органів виконавчої влади (реалізація державної політики);
- ухвалення нового Регламенту Кабінету Міністрів, у якому передбачити стратегічне планування діяльності Уряду та, відповідно, новий порядок підготовки й узгодження проектів його рішень;
- внесення змін до Закону України «Про державну службу», норми якого мають заповнити виявлені прогалини регулювання відносин державної служби;
- подальше удосконалення конкурсної процедури прийняття на державну службу, організації та діяльності Комісії з питань вищого корпусу державної служби, реформування системи оплати праці державних службовців і системи їх навчання та підвищення кваліфікації;
- подальший розвиток системи електронного урядування та електронного документообігу;
- прийняття Закону «Про адміністративну процедуру», в якому буде врегульовано порядок діяльності органів публічної адміністрації стосовно забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ з метою утвердження та реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб;
- прийняття Закону «Про адміністративний збір», який врегулює порядок нарахування та справляння адміністративних зборів за надання адміністративних послуг. Закон має містити додаток з переліком найпопулярніших адміністративних послуг з чіткими розмірами платежів за їх надання;
- запровадження спеціальної програми розвитку вищого корпусу державної служби.