



## ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ

# «РЕФОРМА ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ»

**Автори:** *Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових реформ; Вікторія Деречь, експертка Центру політико-правових реформ*

**Рецензент:** *Олександр Заславський, директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив*

### 1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – вересень 2020 рр. та її відповідність «Принципам Торонто»

За рік функціонування Верховної Ради України (далі – ВРУ) IX скликання сформовано два уряди. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) Олексія Гончарука було закріплено, що Уряд вважає своїм основним завданням формування державної політики. Також було задекларовано, що будуть докладатися всі зусилля, щоб до 2025 року Україна стала державою із сервісно-орієнтованою державною службою. У березні 2020 року Уряд Олексія Гончарука змінився Урядом Дениса Шмигалья. У червні було затверджено (хоча не підтримано парламентською більшістю) його Програму діяльності, у якій одним з напрямків визначено вдосконалення системи державного управління для ефективного використання ресурсів на утримання органів виконавчої влади. Водночас, попри риторику про підтримку вже наявного вектора реформи, дії як Уряду, так і парламентської більшості можна було оцінити швидше як «відкат реформи».

Обидва уряди фактично формувалися Президентом України Володимиром Зеленським і були формально призначені Парламентом за один день без належного обговорення та додержання політичних процедур. Конституційно визначений вплив Парламенту на процес формування Уряду також зменшується через призначення в. о. міністра таких кандидатів, які не отримують підтримку парламентської більшості, однак призначення яких підтримує Президент України.

На діяльність Уряду Шмигалья суттєвий вплив справила світова пандемія COVID-19, яка охопила Україну фактично з моменту його утворення. Увага Уряду кілька місяців концентрувалася винятково на запобіганні захворюваності та утриманні режиму карантину.

У вересні 2019 року парламентарі внесли суттєві зміни до Закону України «Про державну службу». Більшість з них підриває засади стабільності та демократичності інституту державної служби (зокрема, зміни, які стосуються конкурсної процедури прийняття на державну службу, звільнення державних службовців категорії «А» тощо). Так, аж десять державних секретарів міністерств було звільнено за новою статтею 871 (за ініціативою новопризначеного Прем'єр-міністра чи міністра України). Цю статтю-помилку пропонується виключити законопроектом від 26 червня 2020 року № 3748. У ВРУ зареєстровано ще низку законопроектів, покликаних розв'язати окремі точкові питання державної служби.

Уряд Гончарука декларував намір продовжувати реалізовувати Стратегію реформування державного управління України, затверджену КМУ у 2016 році на період до 2021 року, але її окремі положення тлумачив досить суб'єктивно. Не заперечувалися і положення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади 2018 року. Були внесені зміни в обидва документи, насамперед щодо строків їх виконання.

Уряд Шмигалья, зважаючи на Програму його діяльності в частині ефективного урядування, також не відмовляється продовжувати реформу державного управління. Він робить перші

спроби з'ясувати за участю експертного середовища необхідність ухвалення комплексного Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади», проєкт якого підготувала робоча група за участі експертів Європейського Союзу у 2018–2019 рр. В Уряді Гончарука це питання навіть не обговорювалося.

У грудневій постанові Уряду Гончарука було закріплено створення директоратів у міністерствах, причому в усіх, а не лише пілотних. Проте підготовлений перелік директоратів не витримував критики: замість створення директоратів, які охоплюватимуть усі сфери державної політики, а потім визначення для кожного з них пріоритетних завдань (KPI), директорати планувалося створювати під згадані в Програмі діяльності конкретні цілі. У результаті директоратів виходило у 1,5 раза більше за оптимальну кількість, але вони не покривали щонайменше 20 важливих напрямів державної політики. Наразі суттєвих змін у цьому питанні Урядом Шмигалья не зроблено. Зате він систематично збільшує кількість міністерств, скорочених Урядом Гончарука.

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

Уряд Гончарука ухвалив новий Регламент КМУ.

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

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

Позитивно можна оцінити затвердження Урядом Гончарука показників результативності, ефективності та якості діяльності державних секретарів та керівників інших ЦОВВ на 2020 рік, а також діяльність у напрямку вдосконалення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців.

А от призначення на державну службу на умовах контракту на період дії карантину, запроваджене Урядом Шмигалья, отримало неоднозначні оцінки, особливо якщо воно залишиться і після карантину.

У сфері надання адміністративних послуг ключова увага зосереджена на питанні їх електронізації, що, безумовно, доцільно з огляду на встановлені цілі Програми діяльності КМУ, однак інші важливі питання не розв'язуються. Попри позитивний висновок SIGMA, Уряд вирішив знову «доопрацьовувати» вже наявний, якісно підготовлений законопроект про адміністративну процедуру. Після близько шести місяців конструктивної роботи над законопроектом Уряд вніс його до Парламенту в травні 2020 року.

Таким чином, частину кроків обох урядів можна оцінити позитивно, а інші досить суперечливі та сумнівні. Обидва уряди не відзначилися системним та швидким реформуванням державного управління.

## **2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики**

Важко очікувати значних позитивних зрушень у реформуванні державного управління, якщо ними не буде опікуватися особисто Прем'єр-міністр України. Активної ролі Олексія Гончарука не було. Денис Шмигаль також не проявляє належної ініціативи в цій сфері, окрім того, у 2020 році цьому об'єктивно заважає ситуація з пандемією COVID-19.

Новий Регламент КМУ принципово не змінив організацію роботи КМУ, оскільки відсутній новий закон про КМУ та ЦОВВ, положення якого мають бути розкриті й деталізовані в Регламенті.

Утворені в деяких міністерствах директори не завжди відповідають напрямам державної політики міністерства, у деяких – їх забагато або ж, навпаки, недостатньо. Продовжує існувати проблема нерозуміння міністрами необхідності їх правильного утворення та налагодження роботи з формування державної політики. Окрім того, за рік роботи двох урядів у деяких міністерствах відбувся значний відтік нових кадрів зі створених на початку реформи директоратів через спроби очільників міністерств узяти під власний політичний контроль реформовану систему директоратів (наприклад, у Міністерстві охорони здоров'я України та Міністерстві освіти і науки України).

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

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

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

Призначення на державну службу на умовах контракту на період дії карантину в експертно-

му середовищі розглядається як нівелювання конкурсної процедури, а також викликає побоювання, що такий порядок призначення може «укорінитися» в практиці державного управління.

Найявні проблеми із дотриманням принципу прозорості органів публічної адміністрації для громадськості, оскільки не завжди відбувалися попередні громадські обговорення проєктів нормативно-правових актів, а перша зустріч Прем'єр-міністра України Олексія Гончарука з громадськістю відбулася лише напередодні 100 днів роботи Уряду. Уряд Шмигала, зважаючи на умови карантину, узагалі не проводить зустрічей з громадськістю.

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

Зареєстрований у 2018 році законопроект про адміністративну процедуру після майже річного доопрацювання Урядом таки вніс до Парламенту, його ухвалено в першому читанні 2 вересня 2020 року.

### **3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр.**

Рекомендуємо Уряду:

- розглянути підготовлений законопроект «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади» та внести його на розгляд Парламенту;
- ухвалити законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення проходження державної служби» від 26 червня 2020 року № 3748 та виправити допущені у 2019 році нормативні «помилки» в Законі України «Про державну службу», що підривають стабільність і демократичність інституту державної служби;

- переглянути Стратегію реформування державного управління України на період до 2021 року та втілювати її в життя разом з Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- утворювати директорати в міністерствах відповідно до всіх напрямків державної політики, за які відповідають міністерства;
- узгодити план проведення конкурсів для заповнення директоратів між міністерствами для поступового наповнення кадрами за пріоритетністю переглянутої Стратегії;
- розмежувати функції формування державної політики (міністерства) та реалізації державної політики (інші ЦОВВ);
- продовжити реформувати Українську школу урядування та Національну академію державного управління з метою покращення

стандартів навчання та переорієнтування освітніх послуг на стандарти Європейського Союзу;

- завершити децентралізацію всіх адміністративних послуг, сприяти їх впровадженню у центрах надання адміністративних послуг, урегулювати на рівні закону сферу оплати за адміністративні послуги;
- ухвалити остаточно закон про загальну адміністративну процедуру;
- усунути зазначені в «Принципах Торонто» причини лише часткового виконання у попередні роки заходів з реалізації реформи та недотримання строків її реалізації з метою недопущення невиконання чи порушення строків у 2020–2021 рр., у своїй діяльності чітко дотримуватися принципів організації та діяльності органів виконавчої влади, визначених у «Принципах Торонто».

---

*Ці аналітичні брифи розроблені громадськими експертами та відображають позицію громадянського суспільства. Усі брифи пройшли процес публічних консультацій та обговорень і належним чином висвітлюють думку громадян.*