

Рекомендації щодо проведення реформ у сфері організації виконавчої влади

Рекомендації експертів громадянського суспільства, надані в робочих групах при Національній раді відновлення України

1. Недосконале конституційне регулювання організації вищих органів державної влади в Україні — Парламенту, Президента, Уряду

Пропозиції:

- 1.1 удосконалити розподіл повноважень між Парламентом, Президентом і Урядом, зберігаючи змішану форму державного правління (парламентсько-президентську модель);
- 1.2 посилити політичну залежність Уряду від Парламенту, але зміцнити самостійність Уряду в операційній діяльності та відповідальність за формування політики розвитку країни;
- 1.3 посилити вплив Прем'єр-міністра на формування та керування Урядом;
- 1.4 розділити повноваження Президента на ті, що реалізуються ним самостійно, і ті, які реалізуються за поданням Уряду чи окремих міністрів;
- 1.5 урегулювати в Конституції України систему виконавчої влади та державної служби.

2. Несамостійний Уряд, який не може працювати стратегічно

Пропозиції:

- 2.1 законодавчо захистити право Прем'єр-міністра формувати склад Кабінету Міністрів України (КМУ) під політичним впливом парламентської більшості й Президента;
- 2.2 структурувати всю державну політику й закріпити відповідальність Уряду за її формування, розподіливши її між міністерствами;
- 2.3 затвердити методологію розробки, розгляду та ухвалення документів політики, з яких має формуватися стратегічне планування роботи Уряду;
- 2.4 зменшити кількість адміністративних повноважень Уряду, зосередивши його увагу на ухваленні документів політики та делегованого законодавства (підзаконних нормативно-правових актів);
- 2.5 реорганізувати під ці потреби Секретаріат КМУ та Регламент КМУ.

3. Міністерства не формують політику розвитку своїх сфер і переобтяжені адмініструванням

Пропозиції:

- 3.1 зменшити кількість міністерств до 14–16, забезпечивши при цьому коректний розподіл між ними відповідальності за всю державну політику;

- 3.2 відповідно до структури державної політики сформувати в кожному міністерстві по 4–6 директоратів, визначивши для них чітку методологію аналізу і формування політики та участі в її нормативному забезпеченні;
- 3.3 зменшити кількість заступників міністра до 1–3 залежно від обсягу зовнішніх політичних функцій, які здійснює міністр;
- 3.4 посилити роль державного секретаря міністерства як керівника всього апарату міністерства, відповідального за його функціонування та виконання поставлених Урядом і міністром завдань;
- 3.5 звільнити міністерства від більшості адміністративних повноважень щодо реалізації політики, передавши їх іншим центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ), які перебуватимуть у сфері спрямування та координації міністра.

4. Законодавчий процес у Парламенті не синхронізований з політикою Уряду

Пропозиції:

- 4.1 погодитися, що напрям і темпи законодавчого процесу мають визначатися документами політики, які ухвалюються Урядом на виконання програми діяльності КМУ, схваленої Верховною Радою України (ВРУ);
- 4.2 встановити порядок, за якого на всіх етапах розроблення та ухвалення документів політики та законопроектів на їх реалізацію відбуватиметься взаємодія між урядовими та парламентськими структурами:
 - директорати міністерств із секретаріатами парламентських комітетів;
 - міністри та їх заступники з народними депутатами — членами комітетів;
 - Прем'єр-міністр з лідером парламентської більшості та Головою ВРУ тощо;
- 4.3 раз на пів року затверджувати план законодавчих робіт (чи корективи до нього) на спільному засіданні Уряду і погоджувальної ради Парламенту;
- 4.4 передбачити обов'язкові публічні консультації зі стейкхолдерами, науковцями та громадськими експертами щодо всіх законопроектів.

5. Нераціональна й часто неефективна система органів виконавчої влади, які реалізують політику

Пропозиції:

- 5.1 інші (окрім міністерств) ЦОВВ, завдання яких полягає в реалізації політики в частині здійснення адміністративних повноважень, мають мати загальну назву, наприклад урядові органи;
- 5.2 їх необхідно реорганізувати таким чином, щоб кожен входив у систему певного міністерства (вони не можуть бути кросміністерські), щоб певний міністр відповідав за політику, яку вони реалізують, а значить спрямовував і координував її;
- 5.3 у межах цього принципу їх необхідно оптимізувати — зменшити кількість юридичних осіб, централізувати допоміжні функції, вивести центральні офіси з Києва;
- 5.4 встановити для кожного систему КРІ, прозору і відкриту для всіх громадян, залучати громадськість до їх оцінювання.

6. Не найраціональніший адміністративно-територіальний устрій України та незавершена реформа місцевих органів виконавчої влади

Пропозиції:

- 6.1 переглянути мережу громад у нових соціально-економічних умовах, реорганізувати неспроможні громади;
- 6.2 виправити помилки районного поділу України, зменшивши кількість районів зі 136 принаймні до 125, зменшити розміри районів з центрами у великих містах — обласних центрах, перейменувати райони на повіти (зміни до Конституції України);
- 6.3 зменшити кількість регіонів України до 12–15, сформувавши їх на базі історичних територій країни (зміни до Конституції України);
- 6.4 законодавчо врегулювати адміністративно-територіальний устрій та порядок внесення змін до нього;
- 6.5 ухвалити закон про місцеві державні адміністрації в редакції, підготовленій до другого читання станом на вересень 2021 року, реорганізувати місцеві державні адміністрації, а в перспективі після внесення змін до Конституції України запровадити урядників (префектів) у районах та регіонах України;
- 6.6 запровадити регіональне самоврядування в новоутворених регіонах (зміни до Конституції України).

7. Неefективна система державної служби

Пропозиції:

- 7.1 встановити зарплату державних службовців на рівні «середнього класу»;
- 7.2 відновити довіру до конкурсного відбору на посади категорії А, реформувавши Комісію вищого корпусу державної служби та методологію проведення конкурсів;
- 7.3 централізувати при Національному агентстві України з питань державної служби (НАДС) добір на посади категорії Б і В у Секретаріат КМУ та апарати міністерств;
- 7.4 завершити каталогізацію посад державної служби, зменшивши їх кількість у запропонованому варіанті, завершити створення системи HRMIS як єдиної бази для роботи служб персоналу;
- 7.5 удосконалити законодавство про дисциплінарну відповідальність державних службовців;
- 7.6 адаптувати законодавство про державну службу до умов воєнного стану, синхронізувати його з мобілізаційним законодавством;
- 7.7 створити Академію державного врядування при КМУ для спеціальної підготовки претендентів на посади категорії А, а також підвищення кваліфікації державних службовців Секретаріату КМУ, міністерств і центральних апаратів інших ЦОВВ;
- 7.8 щороку визначати рейтинг університетських магістерських програм з публічного врядування та адміністрування на основі кількості випускників, які вступили на державну службу, найкращим 10–12 університетам з цього рейтингу фінансувати магістерську програму для підготовки 2–3 тис. магістрів публічного врядування;

- 7.9 створити три інститути публічного врядування при Міністерстві розвитку громад та територій України для підготовки магістрів публічного врядування для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування (найкраще в Києві, Дніпрі та Львові);
- 7.10 ухвалити закон про службу в органах місцевого самоврядування як самостійний інститут, цілком незалежний від НАДС;
- 7.11 скасувати ухвалений у першому читанні законопроект про парламентську службу, урегулювавши в законі про державну службу особливості її функціонування в Парламенті, не допускати створення альтернативних «державних служб» в органах державної влади.

**Ігор Коліушко,
експерт Коаліції РІР,
Голова правління Центру політико-правових реформ**

Рекомендації підготовлені в межах проекту Коаліції Реанімаційний Пакет Реформ «Посилення громадянського суспільства України в процесі прийняття рішень», який фінансується Ініціативою «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», що реалізується ІСАР Єднання у консорціумі з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ) завдяки щирій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст рекомендацій не обов'язково відображає погляди ІСАР Єднання, погляди Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду США.



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

