



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



Фонд Східна Європа



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ

www.parliament.org.ua

ТІНЬОВИЙ ЗВІТ

(SHADOW REPORT)

РЕФОРМА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
ТА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УКРАЇНІ В 2017 РОЦІ

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ
КИЇВ, 2018

ЗМІСТ

Підготовка та презентація аналітичних доповідей у форматі Shadow Report (тіньові звіти) є частиною проекту, який реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках Програми USAID «РАДА: відповідальність, підзвітність, демократичне парламентське представництво», що виконується Фондом Східна Європа.

Тіньовий звіт «Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році» підготовлено з метою підтримки здійснення контрольної функції Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Думки, висловлені в цій публікації, є виключною відповідальністю ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» та не обов'язково відображають позиції USAID та Фонду Східна Європа.

Місією ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» є сприяння утвердженню демократичних цінностей, розвитку політичної культури та правової свідомості громадян і політиків, розповсюдження кращих світових практик для формування ефективних державних інституцій, сприяння євроінтеграційному вектору розвитку України.

4	Анотація
6	Резюме
8	1. Оцінка узгодженості реформи державного управління: цілі, заходи та результати
16	2. Проблемні аспекти впровадження реформи державного управління
19	3. Проблемні аспекти формування, координації державної політики та стратегічного планування
23	4. Проблеми розвитку державної служби та управління персоналом
27	5. Проблемні аспекти підзвітності та інституційної архітектури системи ЦОВВ
31	Список джерел
34	Список скорочень

КОНТАКТИ

Громадська організація «ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ»

Адреса: м. Київ, вул. Нижній Вал, 15, оф. 303
Тел.: +380 44 531 37 68
E-mail: info@laboratory.kiev.ua

Web-page: www.parliament.org.ua

АНОТАЦІЯ

Звіт присвячений оцінці прогресу у здійсненні ключових реформ у сфері державного управління та державної служби України, що були визначені новою редакцією Закону України «Про державну службу», прийнятого 10 грудня 2015 року та який набув чинності 1 травня 2016 року разом із відповідними ключовими політичними документами Уряду щодо реформування державного управління, що були схвалені у 2017 році. Досліджується оцінка політики у сфері реформування державної служби та державного управління, у тому числі її відповідність, послідовність у ретроспективі та внутрішня узгодженість, цілісність, спланованість, скоординованість та ресурсна забезпеченість реалізації.

Публікація вивчає прогрес у здійсненні відповідних заходів державної політики у період між січнем 2017 року та травнем 2018 року, а також містить аналіз окремих викликів у реформуванні та окремі пропозиції щодо подальших необхідних кроків у цій сфері.

Для цілей підготовки цієї публікації вивчалися тільки чинні нормативні правові акти у сфері державного управління, в першу чергу Закон про державну службу, у період між січнем 2017 року та травнем 2018 року.

Публікація фокусується на реформуванні системи державного управління в основному на рівні КМУ та ЦОВВ, особливо що стосується координації впрова-

дження реформи, розвитку спроможності щодо формування державної політики, розвитку управління персоналом на державній службі та організації архітектури Уряду та його підзвітності.

Для цілей цієї публікації не аналізувалися нижче-зазначені питання та важливі елементи публічної адміністрації, які безумовно повинні включатися до комплексного та узгодженого реформування державного управління, але наразі мало описані в ключових політичних документах Уряду щодо реформи державного управління:

- Ролі ВРУ та ПУ у формуванні державної політики, та їх координація з КМУ;
- Роль МДА та їх координація з КМУ та територіальними органами ЦОВВ;
- Роль незалежних державних органів, що регулюють окремі сфери (незалежні регуляторні органи) та їх координація з КМУ;
- Роль місцевого самоврядування;
- Ефективність бюджетного процесу та стан реформування системи управління державними фінансами.

ABSTRACT

The report is devoted to the evaluation of the progress on key reforms in the field of public administration and public service of Ukraine, as defined in the revised Law of Ukraine «On Civil Service», adopted on December 10, 2015, which came into force on May 1, 2016, with the relevant key policy documents of the Government on the Public Administration Reform that were approved in 2017. The evaluation of policy in the field of reforming the civil service and public administration, including its relevance, consistency in retrospectives and internal consistency, integrity, planning, coordination, and resourcefulness of implementation are researched.

The research examines the progress of implementing the corresponding State policy measures from January 2017 to May 2018, as well as the analysis of the specific challenges of reforming and specific suggestions for the required steps in this area.

Only existing normative legal acts in the field of public administration from January 2017 to May 2018, primarily the Civil Service Law, have been studied with a view of preparing the publication.

The publication focuses on reforming the public administration system, mainly at the level of the CMU and CEB, especially as regards the coordination of the reform implementation, the development of capacity in

relation to the formation of public policy, the development of personnel management in the civil service and the organization of the Government architecture and its accountability.

For this publication, the above-mentioned issues and essential elements of the public administration were not analyzed. They should be included in the comprehensive harmonization of the Public Administration Reform, still, they are insufficiently covered by the key Government policy documents:

- Roles of the VRU and the PU in the formation of the state policy, and their coordination with the Cabinet of Ministers;
- The role of the MDA and their coordination with the CMU and the territorial offices of the CEB;
- The role of independent state bodies regulating certain spheres (independent regulators) and their coordination with the CMU;
- The role of local self-government;
- The effectiveness of the budget process and the state of the public finance management system reform.

РЕЗЮМЕ

Прийняття та набуття чинності Закону «Про державну службу» є безумовно великим досягненням України в реформуванні державної служби та по суті першим серйозним політичним кроком на цьому шляху з 1993 року. Активна імплементація Стратегії реформування державного управління України, яка розпочалася в 2017 році, показала, що чинний Уряд серйозно та ґрунтовно підійшов до реально-го реформування системи державного управління, особливо за наявних ресурсів та політичного контексту в Україні. Також представлений Урядом Звіт щодо реалізації РДУ в 2017 році є значним кроком вперед серед урядових документів планування та звітування, хоч більше по формі, та описує дійсно важливі досягнення у визначеній сфері.

Однак звіт за 2017 рік здебільшого містить детальний опис заходів, виконаних протягом року в сферах, охоплених Стратегією, але не розкриває стан досягнення цілей, виконання показників результативності (outcome) та, особливо, впливу на вирішення проблем (impact). Звіти також не надають чіткого розуміння, які заплановані заходи не були реалізовані і чому, та повною мірою не розкривають реальні виклики та ризики, пов'язані із реалізацією реформи державного управління, які наразі залишаються суттєвими та критичними.

КЛЮЧОВІ ДОСЯГНЕННЯ ТА ВИКЛИКИ НЕОБХІДНО ВИДІЛИТИ У ТАКИХ СФЕРАХ: КООРДИНАЦІЯ ВПРОВАДЖЕННЯ РДУ

- Визначення нового політичного лідера реформи в особі МКМУ мало неабиякий позитивний вплив на реалізацію РДУ
- Недостатнє політичне лідерство ПМУ та слабка координація впровадження РДУ серед членів КМУ, а також слабка координація з ВРУ та ПУ
- + Формування відповідних структур (директоратів) у СКМУ, відповідальних за впровадження РДУ

- Відсутність достатніх повноважень у МКМУ та СКМУ (директоратах) для комплексного впровадження РДУ

ФОРМУВАННЯ ТА КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ

- + Підготовка та схвалення середньострокового плану дій Уряду
- + Спроба запровадити середньострокове бюджетне планування
- Урядові плани все ще готуються у формі довгого переліку завдань (запланованих заходів) без діагностики проблем та зосередженості на результатах, індикаторах ефективності або цільових показників
- Відсутні затверджені єдині підходи та методики до формування та планування політики
- Наявний розрив між плануванням діяльності уряду та бюджетним процесом

РОЗВИТОК ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

- + Запровадження конкурсного відбору на всі посади державної служби, особливо на посади вищого корпусу державної служби, та створення Комісії з питань вищого корпусу державної служби
- Низький фаховий та організаційний рівень проведення конкурсів на посади державної служби
- Відсутність відповідальності та низький рівень HR-експертизи в Комісії з питань вищого корпусу

- + Запровадження процедури оцінювання результатів службової діяльності державних службовців
- Низька обізнаність щодо сучасних інструментів оцінювання персоналу та невідповідність індивідуальних показників результативності між різними категоріями державних службовців
- Слабка спроможність до управління персоналом на державній службі: брак індикаторів результативності, ефективності та якості роботи служб управління персоналом та керівників державної служби в державних органах
- Відсутність сучасних систем та програм підвищення кваліфікації державних службовців, розрив між наявними програмами та реальними потребами державної служби

ПІДЗВІТНІСТЬ ТА ІНСТИТУЦІЙНА АРХІТЕКТУРА СИСТЕМИ ЦОВВ

- + Запуск реорганізації 10 пілотних міністерств
- Цільова модель міністерства досі не закріплена у законодавстві
- + Запровадження інституту державних секретарів для підвищення професійності та сталості державної служби
- Роль державних секретарів міністерств досі не визначена, особливо на практиці у відносинах з політичним керівництвом міністерств

ЗАГАЛЬНІ ВИКЛИКИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Слабке законодавче забезпечення РДУ
- Недостатня та неузгоджена комунікація РДУ, особливо з боку політичного керівництва
- Низький рівень «діджиталізації» державного управління

1. ОЦІНКА УЗГОДЖЕНОСТІ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ: ЦІЛІ, ЗАХОДИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

1.1. КОМПЛЕКСНЕ БАЧЕННЯ, ЦІЛІ ТА ЗАВДАННЯ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ, УЗГОДЖЕНОСТІ ТА КЛЮЧОВІ РЕЗУЛЬТАТИ У 2017 РОЦІ

Стратегічна основа політики у сфері державного управління була закладена в Угоді про коаліцію депутатських фракцій (2014 р.), де реформа публічної адміністрації була визначена однією з ключових [38]. Політичний намір реформувати систему державних органів відповідає цілям, заявленим у Програмі діяльності КМУ 2016 року, підтриманою ВРУ [11].

Цілі, заплановані заходи, очікувані результати та заявлені строки їхнього виконання визначені такими стратегічними урядовими документами:

- Стратегією реформування державного управління на 2016–2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474–р «Деякі питання реформування державного управління України» (далі – Стратегія РДУ) [13];
- Пріоритетами та завданнями Стратегії РДУ (Додаток 2 до Стратегії РДУ) (далі – Пріоритети та завдання) [40];
- Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474–р «Деякі питання реформування державного управління України» (далі – План заходів) [41];
- Планом пріоритетних дій Уряду на 2017 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03 квітня 2017 року № 275–р (далі – План дій Уряду) [18].

На рівні урядових документів головним пріоритетом визначено посилення спроможності Кабінету Міністрів України щодо планування державної політики. Однак ряд важливих заходів, спрямованих на досягнення такої цілі, досі не були виконані:

- внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України щодо вдосконалення процедури узгодження політики, стратегічного планування та погодження проектів актів Уряду;
- розробка єдиної методики підготовки документів стратегічного планування, моніторингу їх виконання і оцінки впливу на основі аналізу стану справ у сфері відповідальності міністерств та у зв'язку з цим розроблення зразків типових документів;
- розробка методики підготовки та зразків програмних та стратегічних документів державної політики та визначення їх особливостей і призначення у процесі формування, реалізації і моніторингу державної політики;
- розробка та внесення до ВРУ законопроекту щодо передачі невластивих повноважень Уряду міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади;
- розробка та внесення до ВРУ законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про державну службу» з метою запровадження посад фахівців з питань реформ **(існування зазначених посад регламентовано, на сьогодні, тільки підзаконними нормативно-правовими актами)**.

Аналіз Звіту про виконання у 2016–2017 роках Стратегії РДУ (далі – Звіт Стратегії РДУ) з відповідними додатками до свідчать про те, що одним з головних досягнень РДУ є створення директоратів

стратегічного планування та європейської інтеграції та директоратів, відповідальних за формування державної політики у 10 пілотних міністерствах та робота, пов'язана з цим (від повного переліку розроблених нормативно-правових актів і закінчуючи детальним описом, як відбувався сам відбір) [43].

План дій Уряду детально описує необхідні в контексті утворення директоратів (зокрема, визначення вимог до професійної компетентності кандидатів на посади фахівців з питань реформ, призначення переможців конкурсу на посади, включення посад фахівців з питань реформ до загальної системи оплати праці державних службовців тощо). Однак у 2017 році не вико-

нано завдання 13 пріоритету 1 напряму 3 Пріоритетів і завдань в частині внесення до Верховної Ради України законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про державну службу» з метою запровадження посад фахівців з питань реформ. Таким чином, існування зазначених посад регламентовано, на сьогодні, тільки підзаконними нормативно-правовими актами, очікуваних змін до Закону України «Про державну службу» внесено не було. При цьому в Плані дій Уряду на 2018 рік, затвердженому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 березня 2018 року № 244–р, в 2018 році заплановано утворення директоратів ще у восьми міністерствах [17] (поетапний план створення директоратів див. Малюнок 1).

ПОЕТАПНИЙ ПІДХІД ДО ТРАНСФОРМАЦІЇ



На основі аналізу Урядового Звіту про РДУ 2016–2017 та матеріалів сторінки <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

Планом заходів передбачено проведення аналізу повноважень Кабінету Міністрів України щодо прийняття рішень відомчого та організаційно-розпорядчого характеру з метою розробки проекту рішення щодо передачі окремих повноважень відповідним міністерствам та іншим ЦОВВ (за планом: у IV кварталі 2016 року) та внесення його на розгляд КМУ. Однак згідно з додатком 3.5. до Звіту Стратегії РДУ за 2016 рік ці заходи лишилися невиконаними, з огляду на необхідність врахування різних політичних позицій. У зв'язку з цим виконання зазначених завдань перенесено на 2017 рік. Проте і у 2017 році такі завдання не були виконані (індикатор у 2017 році визначено як 100%, за фактом стан виконання 0%).

Аналогічні кроки визначено і Планом дій Уряду (заплановано на II квартал 2017 року) з метою посилення стратегічної спроможності Уряду шляхом його розвантаження від невластивих повноважень та зосередження його роботи на вирішенні питань стратегічного планування та розроблення державної політики, передбачено подання законопроекту щодо передачі невластивих повноважень Уряду міністерствам та іншим ЦОВВ, який на сьогодні так і не подано на розгляд Верховної Ради України. Хоча саме Верховна Рада України 14 квітня 2016 року постановою № 1099-VIII схвалила Програму діяльності Кабінету Міністрів України, де було заявлено, що відповідно до стратегічних документів діяльність Кабінету Міністрів України зосереджуватиметься на виконанні завдань, зокрема делегування невластивих йому повноважень органам виконавчої влади нижчого рівня [11].

З метою реформування системи оплати праці та оптимізації чисельності працівників з урахуванням функцій та організаційної структури органів державного управління у 2017 році було заплановано

розроблення та затвердження методики проведення прозорого оперативного моніторингу чисельності працівників органу державного управління та витрат на оплату їхньої праці. Щоправда, у додатку 3.5. до Звіту Стратегії РДУ, що деталізує стадії виконання Плану заходів, зазначено про виконання відповідного завдання ще у IV кварталі 2016 році, проте не шляхом затвердження методики здійснення прозорого оперативного моніторингу чисельності працівників органу державного управління та витрат на оплату їхньої праці (як це передбачено індикатором виконання), а запуском НАДС у 2016 році порталу автоматизованого збору даних щодо кількісного складу державних службовців — ksds.nads.gov.ua [47]. У даному контексті варто зазначити, що в Звіті Стратегії РДУ, відзвітовано за виконання аналогічного завдання у 2017 році на 50% із 100% шляхом затвердження відповідної методики без моніторингу фонду оплати праці.

Загалом Звіти за 2016 та 2017 роки містять детальний опис заходів, виконання яких передбачено Стратегією, але не розкривають стан досягнення показників результативності (outcome) та впливу на громадян (impact). Звіти також не надають чіткого розуміння, які заплановані заходи були реалізовані, а які ні; крім того, Звіт не дає жодних пояснень про причини невиконання або відтермінування заявлених Стратегією заходів.

Останній річний звіт щодо СРДУ, що охоплює 2017 рік та зосереджується лише на кінцевих результатах, показує достатньо низький рівень виконання — виконано 33% завдань та 55% заходів. Наразі підготовлені звіти не містять інформації про виконання цілей реформи. Частково це можна пояснити відносно нещодавнім прийняттям СРДУ [43].

1.2. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМОЮ В ЧАСТИНІ УЗГОДЖЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ВІДПОВІДАЛЬНИХ ЗА ЇЇ ВИКОНАННЯ

Відповідно до Пріоритетів і завдань Уряду віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, на якого покладені функції політичного лідера, відповідального за реформу державного управління, несе відповідальність за виконання, зокрема таких заходів/завдань:

- проведення оцінки державного управління відповідно до Принципів державного управління, розроблених SIGMA;
- запровадження дієвих механізмів координації дій з реформування державного управління шляхом утворення координаційних органів на політичному рівні та у складі державних службовців вищого корпусу державної служби за напрямками реформування;
- посилення спроможності державних органів щодо реформування державного управління.

Разом з тим, згідно з Планом заходів відповідальним за вищевказані завдання визначено Міністра Кабінету Міністрів України.

Так, в завданні 2 Плану заходів «Запровадження координації реалізації Стратегії РДУ» передбачено утворення координаційної ради, експертних робочих груп для підтримки реформування державного управління (проведення їх регулярних засідань) та звітування перед спеціальною робочою групою з питань реформування державного управління.

18 травня 2016 року постановою Уряду №335 утворено Координаційну раду з питань реформування державного управління (далі — Координаційна рада) та затверджено положення про неї. Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України визначений як голова Координаційної ради, Міністр Кабінету Міністрів України — її заступник

[27]. Однак, у 2017 році до складу Координаційної ради були внесені зміни, відповідно до яких головою Координаційної ради було визначено Міністра Кабінету Міністрів України, а секретарем — Державного секретаря Кабінету Міністрів України (Схема координації РДУ — Малюнок 2).

Тобто на сьогодні фактично невідомо, хто є політичним лідером, відповідальним за реформу державного управління та реалізацію такого реформування.

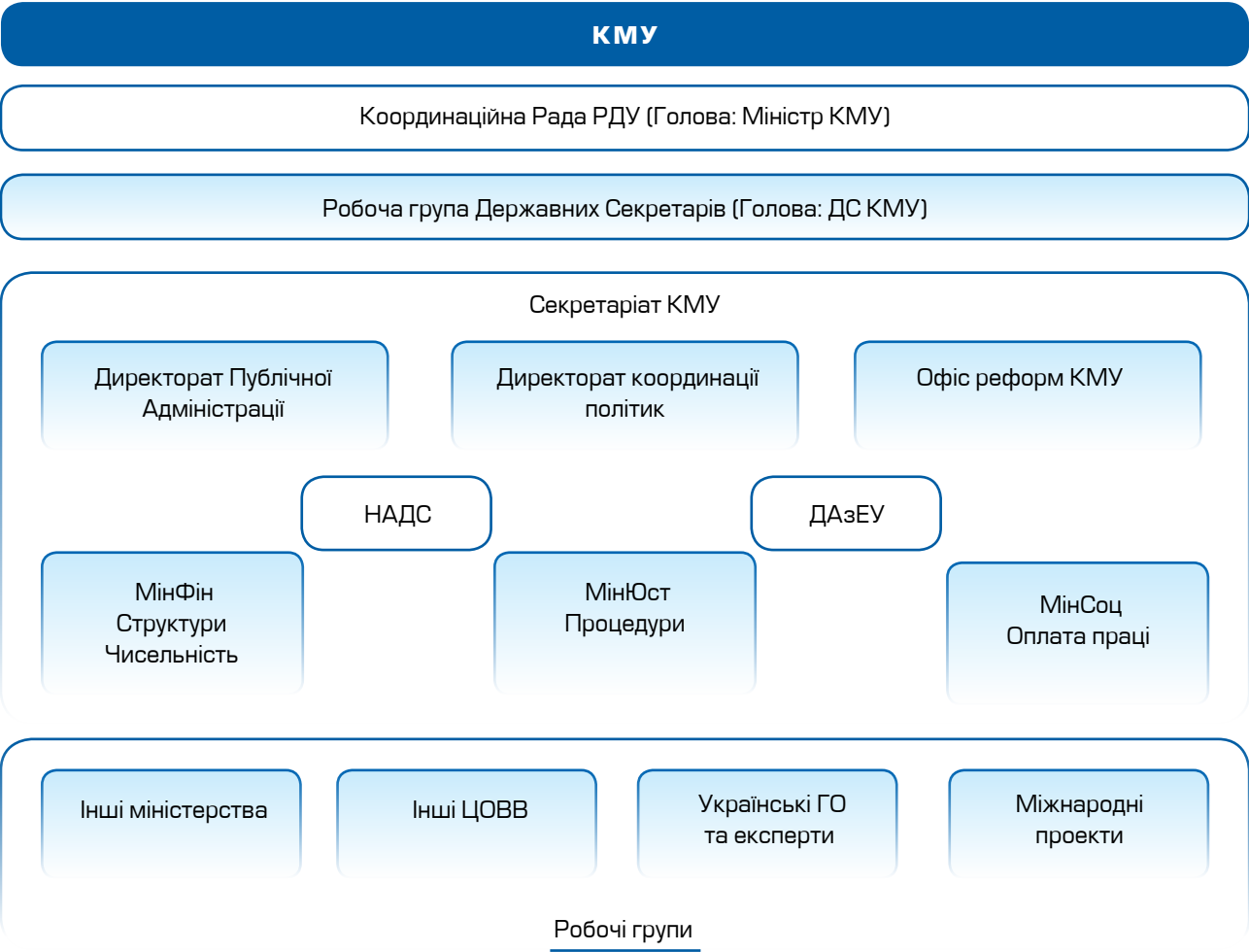
Відповідно до частини п'ятої статті 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» за поданням Прем'єр-міністра України Верховна Рада України може призначати міністрами осіб, які не очолюють міністерств. До складу Уряду може бути призначено не більше двох таких міністрів. Положення про відповідних міністрів затверджуються Урядом [10].

При цьому, повноваження Міністра Кабінету Міністрів України визначено Положенням про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Уряду від 12 серпня 2009 року № 850 [24] (далі — Положення № 850) та Положенням про Міністра Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Уряду від 24 червня 2016 року № 394 (далі — Положення 394), **які дублюються, не узгоджуються між собою та не відповідають нормам законодавства** [29].

Так, дублюються повноваження Міністра Кабінету Міністрів України в частині:

- подання Прем'єр-міністрові України для схвалення проекту порядку денного засідання Кабінету Міністрів України (підпункт 12 пункту 6 Положення № 850 та підпункт 2 пункту 5 Положення № 394);
- організація забезпечення членів Кабінету Міністрів України матеріалами до засідань урядових комітетів та засідань Кабінету Міністрів України (підпункт 9 пункту 6 Положення № 850 та підпункт 5 пункту 5 Положення № 394);

СХЕМА КООРДИНАЦІЇ РДУ



На основі аналізу Урядовго Звіту про РДУ 2016–2017 та матеріалів сторінки <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

- подання Прем'єр-міністрові України на підпис прийнятих Кабінетом Міністрів України актів, а для візування – схвалених проектів законів та актів Президента України, а також копій прийнятих Верховною Радою України законів, що надійшли на підпис Президентів України і надіслані до Кабінету Міністрів України для вивчення і візування, проектів пропозицій Кабінету Міністрів України щодо застосування до таких законів Президентом України права вето, доповідає про виконання доручень Прем'єр-міністра України, подає на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції

з питань, що належать до його компетенції (підпункт 10 пункту 6 Положення № 850 та підпункт 7 пункту 5 Положення № 394).

Крім того, пунктом 5 Положення № 850 передбачено, що Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Міністр Кабінету Міністрів України, що не відповідає:

- Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (статтею 47 передбачено, що Секретаріатом Кабінету Міністрів України керує Державний секретар Кабінету Міністрів України) [10];

- Закону України «Про державну службу» (пункт 1 частини першої статті 17 зазначає, що повноваження керівника державної служби у Секретаріаті Кабінету Міністрів України здійснює Державний секретар Кабінету Міністрів України) [3].

Необхідно зазначити, що відповідно до Звіту Стратегії РДУ важливу роль у координації реформи державного управління відіграє Офіс реформ, створений у 2016 році з метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання, що фінансується за рахунок донорських коштів.

Головою Офісу реформ є за посадою Міністр Кабінету Міністрів України (пункт 7 Положення про Офіс реформ, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2016 року № 768) [23].

Отже, як показує аналіз зазначених документів, *Міністр Кабінету Міністрів України відіграє ключову роль у реалізації реформи державного управління, оскільки визначений відповідальним виконавцем в Плані заходів, Пріоритетах і завданнях та Плані дій Уряду, є головою Координаційної ради та Офісу реформ, а також співголовою Виконавчого комітету реформ та членом Національної ради реформ, який запрошується для розгляду окремих питань.*

Одним із основних завдань Офісу реформ є проведення моніторингу стану виконання міністерством та іншими центральними органами виконавчої влади завдань, передбачених Планом заходів. Разом з тим, у Звіті Стратегії РДУ наголошується на проведенні *дворівневої системи моніторингу*: експертами Офісу реформ та одночасно працівниками фахових департаментів Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Статтею 12 Закону України «Про державну службу» визначено систему управління державної служби, що включає КМУ, центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну

політику у сфері державної служби (далі – НАДС), Комісію з питань вищого корпусу державної служби та відповідні конкурсні комісії, керівників державної служби та служби управління персоналом [3].

Повноваження НАДС як органу, що забезпечує функціональне управління державною службою в державних органах, визначені одночасно статтею 13 Закону України «Про державну службу» та Положенням про Національне агентство України з питань державної служби, затвердженим постановою КМУ від 01 жовтня 2014 року № 500 (далі – Положення), що між собою не узгоджуються [22].

Необхідно зазначити, що частиною третьою статті 13 згаданого вище Закону передбачено, що НАДС може здійснювати інші повноваження, визначені Законом України «Про державну службу» та іншими законами.

Основними завданнями НАДС відповідно до Положення, зокрема є забезпечення формування і реалізації державної політики у сфері державної служби та з питань управління персоналом у державних органах, а також участь у формуванні державної політики у сфері служби в органах місцевого самоврядування. Такі норми не узгоджуються із Законом України «Про державну службу» в частині визначення повноважень НАДС та Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [7] в контексті формування державної політики щодо служби в органах місцевого самоврядування.

Так, Законом України «Про службу в органах місцевого самоврядування», як і в проекті Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489 від 30 березня 2015 року), до повноважень НАДС належить здійснення лише консультативного та методичного забезпечення служби в органах місцевого самоврядування з урахуванням вимог законодавства про місцеве самоврядування в Україні [46].

1.3. УЗГОДЖЕНІСТЬ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ

Модернізація процесу формування політики є основним предметом реформування державного управління та потребує перегляду системи ЦОВ. Зокрема, зміни архітектури державного управління потребуватимуть внесення змін до ряду ключових нормативно-правових актів, зокрема, Конституції України, законів «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про державну службу», «Про місцеві державні адміністрації» та інші. Станом на сьогодні, окремі положення цих законів неузгоджені між собою: є ознаки дублювання повноваження органів влади, а деякі положення окремих законів суперечать актам вищої юридичної сили.

Так, згідно зі статтею 17 Закону України «Про державну службу» керівником державної служби в державному органі є: у Секретаріаті КМУ – Державний секретар КМУ, у міністерстві – державний секретар міністерства. Частиною другою цієї ж статті визначено основні функціональні обов'язки керівника державної служби (і міністерства, і КМУ). При цьому, детальний опис посади державного секретаря міністерства, його основні завдання та функції передбачені також статтею 10 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [10], тобто повноваження керівника державної служби (державного секретаря міністерства), визначені двома законодавчими актами, що дублюються та не узгоджуються між собою.

Крім того, повноваження Державного секретаря КМУ як керівника державної служби в державному органі визначені лише в Законі України «Про державну службу», оскільки до Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою КМУ від 12 серпня 2009 року № 850, де повинні детально визначатися повноваження Державного секретаря КМУ, у тому числі як керівника Секретаріату КМУ, зміни так і не були внесені. По факту на сьогодні

відповідно до згаданого положення Секретаріатом КМУ керує Міністр КМУ [24].

Відповідно до частини п'ятої статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»:

- керівники та заступники керівників територіальних органів ЦОВВ призначаються на посади та звільняються з посад керівником ЦОВВ відповідно до законодавства про державну службу;
- кандидатури на посади керівників територіальних органів ЦОВВ погоджуються з головами місцевих державних адміністрацій, якщо інше не передбачено законом;
- порядок призначення на посади керівників територіальних органів ЦОВВ встановлюється КМУ.

Відповідно до частини першої статті 21 Закону України «Про державну службу», вступ на державну службу здійснюється шляхом призначення громадянина України на посаду державної служби за результатами конкурсу [3].

Статтею 31 зазначеним Законом передбачено, що на посаду державної служби призначається переможець конкурсу. Рішення про призначення на посади державної служби категорій «Б» і «В» приймається керівником державної служби.

Враховуючи викладене, норми частини п'ятої статті 21 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» не узгоджуються між собою та вносять «хаос» у питання, пов'язані із призначенням керівників територіальних органів. При цьому варто зазначити, що Порядок призначення на посади та звільнення з посад керівників територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, затверджений постановою КМУ від 25 січня 2012 року № 45, втратив чинність у 2016 році.

Утворена правова колізія потребує внесення змін до закону, вирішує зазначене питання листом (від 12

травня 2017 року № 4302/12–17), у якому роз'яснює застосування положень законодавства про державну службу. Проте, як відомо, листи не є нормативно-правовими актами, не встановлюють правил та не є обов'язковими до виконання. Листи можуть носити лише рекомендаційний характер.

Статтею 117 Конституції України передбачено, що нормативно-правові акти КМУ, міністерств та інших ЦОВВ підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом [1].

Разом з тим, на сьогодні державна реєстрація нормативно-правових актів (далі – НПА) міністерств, інших органів виконавчої влади здійснюється відповідно до Указу Президента України від 03 жовтня 1992 року № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та постановою Уряду від 28 грудня 1992 року № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [12].

При цьому, зазначеною постановою Уряду передбачено механізм здійснення такої реєстрації, зокрема: визначення НПА, що підлягають державній реєстрації; строки подання НПА на державну реєстрацію; перелік документів, що подаються разом з НПА; підстави повернення на доопрацювання НПА, відмови у проведенні державної реєстрації такого документа та скасування рішення про державну реєстрацію.

На державну реєстрацію подаються НПА, прийняті уповноваженими на це суб'єктами нормотворення (міністерства, ЦОВВ, інші органи державної влади) протягом п'яти робочих днів після їх прийняття.

Отже, правовій експертизі на відповідність НПА Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано ВРУ, та *acquis communautaire*, антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав

людини, підлягають прийнятті НПА відповідним суб'єктом нормотворення (підписані відповідним керівником міністерства, ЦОВВ, іншого органу державної влади).

Тобто, фактично технічна функція «державної реєстрації» полягає в аналізі та контролі прийнятих рішень відповідними суб'єктами нормотворення.

Викликає подив той факт, що закон України стосовно реєстрації нормативно-правових актів КМУ та інших ЦОВВ, наявність якого прямо передбачено Конституцією України, не було прийнято Верховною Радою України протягом 25 років.

2. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Кабінет Міністрів України (КМУ) визначив загальну рамку реформи державного управління (РДУ) у двох ключових документах: Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки (Стратегія РДУ) [13] і Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки (Стратегія РСУДФ) [19]. У цих документах визначено засади реформування шести ключових сфер, які є елементами комплексного визначення державного управління згідно з Принципами державного управління ОЕСР/SIGMA [45]. Іншими важливими складовими РДУ є дві Концепції, які уточнюють зміст РДУ та підходи до її реалізації, схвалені КМУ: Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ [2016] [14] та Концепція оптимізації системи ЦОВВ [16] (2017).

Аналіз викликів та проблем при впровадженні РДУ було здійснено по чотирьох напрямках, які відповідають чотирьом сферам Принципів державного управління ОЕСР/SIGMA, а саме:

1. Координація впровадження РДУ
2. Формування та координація державної політики та стратегічне планування діяльності Уряду
3. Розвиток державної служби та управління персоналом
4. Підзвітність та інституційна архітектура системи ЦОВВ

Питання якості і доступності адміністративних послуг та розвитку системи управління державними фінансами, які також є складовими Принципів державного управління ОЕСР/SIGMA, не є предметом аналізу цього звіту.

2.1. КООРДИНАЦІЯ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ

2.1.1. СЛАБКИЙ ПОЛІТИЧНИЙ МЕНЕДЖМЕНТ

- Слабка координація впровадження РДУ між КМУ, ВРУ та ПУ, які є ключовими зацікавленими сторонами та невід’ємними складовими побудови ефективної системи публічної адміністрації.
- Недостатність політичного лідерства ПМУ, зокрема у публічній комунікації, та слабка увага КМУ як органу загалом, так і окремих міністрів до РДУ.
- Недостатність повноважень Міністра КМУ та СКМУ для координації та контролю впровадження РДУ, зокрема у питаннях підготовки та внесення проектів актів на розгляд КМУ.
- Неузгодженість окремих елементів та строків Стратегії РДУ та Стратегії РСУДФ, які є необхідними елементами державного управління.

Ключові Стратегії РДУ не повністю узгоджені одна з одною. По-перше, плани обох документів передбачають заходи, спрямовані на поліпшення системи стратегічного планування. СРСУДФ передбачає прийняття Закону «Про державне стратегічне планування», в той час, як СРДУ вказує, що юридичні рамки стратегічного планування повинні бути удосконалені через внесення змін до Регламенту КМУ. Крім цього, згідно з СРСУДФ, методологія підготовки документів стратегічного планування повинна бути затверджена до кінця другого кварталу 2018 року (під керівництвом Міністерства економічного розвитку і торгівлі), в той час, як СРДУ передбачає прийняття такої ж методології шістьма місяцями раніше (під керівництвом Міністра КМУ, із залученням Міністерства економічного розвитку і торгівлі).

2.1.2. НЕВИЗНАЧЕНІСТЬ У РЕСУРСНОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ТА СТАЛОСТІ ФІНАНСУВАННЯ РДУ

- Відсутність чіткого розрахунку та кошторису вартості впровадження РДУ та її окремих елементів;
- Невідповідність фактичних та запланованих витрат на РДУ;
- Відсутня оцінка ефективності використання коштів.

Оцінка фінансової забезпеченості РДУ в Україні протягом короткого та середнього строків є проблемним питанням, з огляду на відсутність кошторису витрат окремих ініціатив реформи в документах планування РДУ. Зокрема, СРДУ містить деякі орієнтовні дані про сукупні потреби в фінансуванні, тоді як у СРСУДФ не знаходимо жодної інформації про витрати.

У жодній зі стратегій РДУ немає послідовної інформації ані про обсяги фінансування окремих заходів, включених до документів планування, ані про джерела їхнього фінансування. СРСУДФ не містить жодної інформації про фінансове забезпечення, необхідне для передбачених заходів реформи.

У Додатку 1 до СРДУ вказана орієнтовна загальна сума річних витрат, обрахована за сферами та категоріями запланованих видатків [36]. Заявлена сукупна вартість стратегії трохи перевищує 4.9 мільярди гривень (близько 152.7 мільйонів євро). Згідно з СРДУ, створення посад фахівців з питань реформ (один із елементів СРДУ) потребуватиме 81% всієї вартості Стратегії, (менше 4 мільярдів гривень або 124 мільйони євро). 11.5% загальних витрат передбачено на впровадження та модернізацію інформаційно-комунікаційних технологій, що є другою найбільшою статтею витрат (567.1 мільйонів гривень або 17.6 мільйонів євро).

Як бачимо, фінансова стійкість РДУ не забезпечена, оскільки Стратегії РДУ не включають кошторис витрат на проведення окремих реформ чи інші джерела фінансування. Жодна стратегія не містить всебічної інформації щодо кошторису витрат на імплементацію заходів окремих реформ або джерела їхнього фінансування.

Державним бюджетом на 2017 рік було закладено видатки в обсязі 300 мільйонів гривень (9.3 мільйони євро) на бюджетну програму з підтримки імплементації комплексної реформи державного управління. Кошти до цих фондів були виділені в серпні 2017 року [11] як цільові витрати на створення посад фахівців з питань реформ у міністерствах та СКМУ (сюди входить оплата праці та необхідне обладнання для заповнення відповідних посад). Так, 30% від фонду відведено на забезпечення оплати праці нових фахівців; 1,3% – на ремонтні роботи; 3,3% було зарезервовано і 14% – використання товарів та послуг, включно з ремонтними роботами та роботами по встановленню обладнання, 51,4% виділено на матеріально-технічне забезпечення та облаштування робочих місць для державних службовців. При цьому сумарний розмір фонду становить 59.7% суми витрат на виконання цих заходів у 2017 році, заявленої у додатку 1 до СРДУ.

На 2018 рік заплановано виділення 1,6 млрд грн на реалізацію РДУ за окремою бюджетною програмою. Як бачимо, фінансова інформація подана у Стратегіях РДУ, є неповною, зокрема бракує розрахунків та обґрунтування заявлених сум. Це ставить під сумнів ефективність забезпечення фактичного фінансування запланованої діяльності.

3. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ, КООРДИНАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА СТРАТЕГІЧНОГО ПЛАНУВАННЯ

2.1.3. НЕДОСТАТНЯ ТА НЕУЗГОДЖЕНА КОМУНІКАЦІЯ РДУ

- Недостатня Урядова зовнішня комунікація та пояснення цілей та прогресу РДУ для громадян, що також призводить до низького розуміння та слабкої підтримки РДУ у суспільстві, попри визнання критичної необхідності, важливості та пріоритетності РДУ для України міжнародними політиками та українськими експертами.
- Недостатня експертна/громадська комунікація та пояснення цілей РДУ для широкого суспільства з метою популяризації реформи та її важливості для країни.
- Недостатня внутрішня комунікація серед державних службовців щодо цілей, підходів та планів реалізації РДУ, що створює суттєвий опір (через слабку поінформованість та нерозуміння) всередині державного апарату.

2.1.4. НИЗЬКИЙ РІВЕНЬ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СУЧАСНИХ ІКТ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

- Низька спроможність та забезпеченість ЦОВВ сучасними ІКТ, від простих персональних комп'ютерів до потужних аналітичних систем.
- Застаріле регулювання використання сучасних ІКТ та довгий процес отримання дозволів для їхнього запровадження.
- Неузгодженість політики щодо використання ІКТ та наявність різних ІКТ в середині системи державного управління, які часто не є інтероперабельними (не можуть взаємодіяти між собою).

3.1. НИЗЬКІ УЗГОДЖЕНІСТЬ ТА КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА ПОЛІТИЧНОМУ РІВНІ

- Неузгодженість ролей у формуванні державної політики між КМУ, ВРУ (фракціями та окремими народними депутатами) та ПУ (АПУ).
- Нечітко визначені повноваження та сфери відповідальності між членами КМУ – ПМУ, міністрами, віце-прем'єр-міністрами та міністрами «без портфелів».
- Перевантаженість КМУ невластивими питаннями та відсутність чіткого делегування повноважень між КМУ та ЦОВВ.

Відповідальність галузевих міністерств за підготовку проектів законодавчих актів є обмеженою, оскільки суб'єктами права законодавчої ініціативи щодо більшості ухвалених законів є окремі народні депутати. Окремі депутати подають проекти законів безпосередньо до Парламенту від імені галузевих міністерств для того, щоб уникнути проведення консультацій та виконання передбаченого порядком ухвалення рішень Кабінетом Міністрів України (КМУ). Вимоги наукового підходу до обґрунтування проектів рішень державної політики та проведення публічних консультацій часто ігнорується. Якість аналізу політики при розробці альтернатив політики та обґрунтуванні законодавчих пропозицій є низькою.

Також слабка роль віце-прем'єр-міністрів у процесі формування порядку денного засідань КМУ не сприяє ефективному обговоренню політичних питань та узгодженню політичних позицій членів Уряду.

Бракує скоординованості процесу вироблення державної політики на політичному рівні (Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, заступники міністрів, парламентські комітети та фракції) та адміністративному

рівні (Державний секретар КМУ, державні секретарі міністерств).

3.2. НИЗЬКА СПРОМОЖНІСТЬ ДО ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ НА АДМІНІСТРАТИВНОМУ РІВНІ (НА РІВНІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ)

- СКМУ не має достатніх повноважень та не виконує усі необхідні функції Центру Уряду.
- Низька професійна спроможність до виконання повного циклу формування та аналізу політики в міністерствах.
- Невизначені сфери відповідальності та напрями державної політики між різними міністерствами та між структурними підрозділами всередині міністерств.

СКМУ відіграє слабку роль у плануванні та координації державної політики, моніторингу реалізації державної політики, забезпеченні наступності державної політики при зміні персонального складу КМУ. Роль СКМУ як Центру Уряду залишається невизначеною. Фактично віддані Секретаріату КМУ повноваження організовувати підготовку щорічного плану дій Уряду не можуть бути реалізовані, позаяк Секретаріат КМУ не уповноважений подавати до КМУ проекти актів для ухвалення рішень щодо них (у тому числі проекту плану пріоритетних дій Уряду, стаття 50 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [10] не визначає Секретаріат КМУ як один із органів, уповноважених подавати проекти актів до КМУ), офіційно такий проект плану подає на затвердження МЕРТ. Крім того, є певне дублювання повноважень Директорату координації державних політик та стратегічного планування Секретаріату КМУ та МЕРТ щодо моніторингу реалізації плану пріоритетних дій Уряду. Відповідно до параграфу 131 Регламенту КМУ [25], координацію роботи з підготовки щорічного звіту здійснює МЕРТ, але Положення про Директорат коор-

динації державних політик та стратегічного планування Секретаріату КМУ [35] покладає цю відповідальність на Директорат.

Механізми взаємодії між ЦОВВ на етапі підготовки плану пріоритетних дій Уряду є недостатніми для комплексного планування. Зокрема, Директорат координації державних політик та стратегічного планування Секретаріату КМУ збирає пропозиції від галузевих міністерств, але не узгоджує з Мінфіном зміст плану щодо наявності фінансових ресурсів для його реалізації.

У системі ЦОВВ досі лишаються актуальними проблемами професійної спроможності до аналізу державної політики (на рівні міністерств), неуніфікованості підходів до нормопроєктування, менеджменту державної політики та управління змінами, а також регулярності та відкритості у комунікації з групами інтересів.

Більшість функцій ЦОВВ, релевантних формуванню політики, мають відповідне законодавче закріплення, а їхнє виконання регламентовано детальними положеннями та методичними вказівками (крім розробки галузевих стратегій). Однак Секретаріат КМУ не має достатніх повноважень для здійснення належної координації підготовки плану пріоритетних дій Уряду чи моніторингу його реалізації, оскільки не уповноважений подавати на затвердження КМУ проект плану чи звіт про його виконання. З огляду на відсутність координації між ЦОВВ під час підготовки плану пріоритетних дій Уряду, їхня узгодженість забезпечується лише на рівні відповідальних департаментів Секретаріату КМУ, які узагальнюють і зводять в одному документі свої висновки щодо політичних пропозицій, поданих на затвердження КМУ.

Центральні органи виконавчої влади НЕ виконують ряд критично важливих функцій, необхідних для добре організованої, послідовної та компетентної системи формування державної політики. Зокрема, бракує оцінки впливів, оцінки фінансових витрат, оцінки фінансових впливів та оцінки якості впровадження.

Регламентом КМУ визначено вимоги до аналізу впливу без специфікації за видами впливів. Поясню-

вальна записка до всіх проектів правових актів повинна містити аналіз проблеми, завдання законопроекту, причини його прийняття, аналіз стейкхолдерів та аналіз регуляторного впливу (фінансового, економічного і регіонального).

Однак поряд з порядком аналізу впливу, передбаченого Регламентом КМУ, у правовому полі діє також порядок, передбачений Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [4]. Обидва акти є чинними, проте ніяк між собою не пов'язані ані в нормативно-правовій базі, ані на практиці. Міністерства та інші ЦОВВ, які готують регуляторні акти, які впливають на приватний сектор, зобов'язані готувати АРВ і пояснювальну записку, зміст яких у багатьох пунктах дублюється. ДРС здійснює контроль якості АРВ (п. 4.8 Постанови КМУ № 724 «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від 24 грудня 2014 року) [13], а Секретаріат КМУ відповідає за оцінку якості аналізу в пояснювальній записці (Регламент КМУ, параграф 52 п. 3) [28]. Звіти з АРВ подаються до ДРС для оцінки (разом з проектом регуляторного акта), але оскільки у Регламенті КМУ не йдеться про АРВ, вони не додаються до проектів актів у ході консультацій або на етапі подання проектів регуляторних актів на затвердження КМУ. У пояснювальних записках є лише посилання на результат погодження з ДРС. У результаті, попри дубльовані вимоги щодо підготовки аналізу, який має супроводжувати проект регуляторного акта, КМУ не отримує повного пакету супровідних документів для ухвалення рішень.

Для оцінки фінансових та економічних впливів маємо, з одного боку, розроблену ДРС методику аналізу впливу регуляторних актів, яка включає в себе методи і рекомендації щодо аналізу впливу на приватний сектор і державний бюджет [21], з іншого – підготовлену Мінфіном методологію обрахунку необхідних видатків на реалізацію проектів актів [31]. Обидві методики надають роз'яснення та інструкції щодо оцінки впливів на бюджет, але вони не повністю узгоджені між собою. Наприклад, інструкції ДРС передбачають аналіз впливів на бюджет протягом п'яти років, тоді як чинна методологія Мінфіну вимагає дворічного прогнозування.

Належна якість пояснювальних записок до законопроектів також не забезпечена. В аналізі не вказані проблеми, на вирішення яких спрямовано проект закону, або його завдання. Також бракує розгляду альтернатив, а запропонований варіант рішення подається як єдиний з можливих способів регулювання. Зазвичай, у пояснювальних записках або просто зазначено, що ухвалення пропонованого закону не потребуватиме жодних додаткових ресурсів, або прогнозується позитивний фінансовий вплив у майбутньому, без наведення жодних конкретних розрахунків чи обчислень. Розрахунки витрат, обчислені для АРВ, у пояснювальних записках не використовуються. Більше того, не надається жодної інформації про те, як буде впроваджуватись закон або як будуть відстежуватись і оцінюватись наслідки (впливи) запропонованого закону.

Нормативно-правова база встановлює загальні вимоги до аналізу впливів проектів правових актів і окремі вимоги до АРВ, які впливають на приватний сектор. Неузгодженість процесів проведення цих видів аналізу накладає додатковий тягар на міністерства та інші ЦОВВ, які проектують акти, при цьому не надають потрібних даних та аргументів, на які би могли спиратися суб'єкти ухвалення рішень. Встановлені вимоги виконуються непослідовно, а контроль якості на рівні СКМУ та центральних міністерств не працює.

Механізм консультацій з громадськістю передбачений законодавством, але не є комплексним для всіх проектів правових актів і на практиці застосовується не постійно. Результати проведених консультацій не описуються в матеріалах, які подаються до КМУ або оприлюднюються. Міжміністерські консультації відбуваються постійно, але їхня ефективність обмежена через відсутність механізму розв'язання проблемних питань на адміністративному рівні.

Сфери відповідальності міністерств визначаються окремими положеннями, схваленими постановою КМУ. Чинним законодавством кінцева відповідальність за формування політики покладена на міністерства. Згідно із Законом «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства забезпечують формування і впрова-

дження державної політики в одній або кількох сферах, тоді як інші ЦОВВ впроваджують державну політику [5]. Цей функціональний розподіл не завжди дотримується на практиці, наприклад, деякі ЦОВВ можуть розробляти проекти законів та подавати їх міністрам, які координують їхню діяльність.

Є також випадки, коли міністерства фактично не несуть кінцевої відповідальності за формування політики, перекладаючи її на народних депутатів, які реєструють міністерські проекти, користуючись правом законодавчої ініціативи. У такий спосіб міністерства уникають проведення публічних консультацій та дотримання інших урядових процедур, необхідних для ухвалення рішень.

3.3. НЕУЗГОДЖЕНІСТЬ МІЖ ПЛАНУВАННЯМ ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДУ ТА ПЛАНУВАННЯМ БЮДЖЕТНИХ ВИДАТКІВ

- Розрив між плануванням діяльності Уряду та міністерств та плануванням державних бюджетних видатків.

- Взаємна неузгодженість індикаторів діяльності/результативності у документах планування та індикаторів державного бюджету.

Наразі планування державної політики не гармонізоване, не відповідає фінансовим можливостям Уряду та перешкоджає досягненню поставлених цілей. Досі фінансується не досягнення цілей державної політики, а утримання державних органів та бюджетних установ. Спроби ввести вимоги щодо середньострокового бюджетного планування здійснюються непослідовно, а основним фінансовим планом лишається річний бюджет. У якості пілотного проекту КМУ схвалив Основні напрямки бюджетної політики на 2018–2020 роки, проте зазначені в них середньострокові прогнози щодо витрат були лише індикативними [20].

Повноваження зі здійснення контролю якості на етапі розробки стратегічних планів мають і МЕРТ [32], і Секретаріат КМУ [35]. Однак процес розробки галузевих стратегій не налагоджено, а відповідні вимоги

не встановлено. Чинним наразі є порядок підготовки та вимоги до змісту державних цільових програм [2]. Відповідно до цього закону метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави шляхом концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу. Відповідно, державна цільова програма повинна містити визначення її мети, перелік запропонованих заходів для досягнення такої мети та очікуваних результатів, а також розрахунок обсягів та визначення джерел фінансування програми. За своєю природою державні цільові програми за предметом і вимогами до змісту подібні до галузевих стратегій, проте КМУ відмовив їм у схваленні, прагнучи уникнути додаткових витрат з державного бюджету. Натомість було розроблено процесуальні та змістовні вимоги до державних цільових програм, які рідко укладались і знаходили своє практичне втілення; водночас такі вимоги не встановлено для галузевих стратегій, які й надалі схвалюються. Бракує інструкцій з розробки галузевих стратегій та укладання звітів про виконання плану пріоритетних дій Уряду.

В Основних напрямках бюджетної політики на 2018–2020 роки визначено пріоритети по різних сферах державної політики, але не передбачено показників результативності для відстеження їхнього досягнення. Документ не містить також даних про індикативну вартість конкретних заходів і видів діяльності з досягнення поставлених цілей.

Повноваження з контролю якості галузевих стратегій покладено і на Секретаріат КМУ, і на МЕРТ, але вимоги до розробки цих документів не встановлено. Секретаріат КМУ є офіційно відповідальним за планування державної політики на урядовому рівні, проте він не уповноважений подавати документи планування на розгляд і схвалення КМУ, тому такі документи подає МЕРТ. Законодавча база вимагає регулярного звітування про стан виконання головних горизонтальних документів з планування, але не про виконання галузевих стратегій. Основний наголос у

звітах робиться на виконаних заходах/безпосередніх результатах, натомість інформація про досягнуті довгострокові якісні результати відсутня. За загальним правилом, усі звіти мають бути оприлюднені й доступні для громадськості.

Порядок подання проектів актів для розгляду на засіданні Уряду та здійснення їх експертного аналізу відповідальними ЦОВВ визначено Регламентом КМУ. Проте аналіз відповідних фінансово-економічних розрахунків Мінфіном і Секретаріатом КМУ не є достатнім, оскільки СКМУ не має повноважень зупиняти проходження та повертати на доопрацювання проекти актів із суттєвими недоліками.

Планування державної політики на рівні Уряду переважно здійснюється на щорічній основі, при чому зв'язок між плануванням політики та бюджетним плануванням є слабким. Документи планування не визначають чітких завдань Уряду, орієнтованих на кінцевий результат. У зв'язку з цим, відповідні плани та звіти зазвичай обмежуються інформацією про виконання заходів.

4. ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ

Законодавчо визначена сфера державної служби (ДС) охоплює органи центральної виконавчої влади та інші державні органи, визначені Конституцією, а також незалежні органи, та передбачає спеціальні положення, що стосуються відбору на посаду та звільнення з посади через застосування спеціальних законів.

Законом Про державну службу (ЗДС) встановлено інституційну та правову основу для професійної ДС [3]. Тим не менш, процедура планування залучення та розвитку персоналу не зазнала широкого використання, а відсутність Інформаційної системи управління людськими ресурсами (ІСУЛР) перешкоджає належному моніторингу впровадження політики та законодавства щодо ДС. Передбачений Законом порядок відбору на посади ґрунтується на досягненнях і здобутках, проте залишаються деякі недоліки, які потребують вирішення, зокрема, відсутність деталізованих стандартів та процедур щодо посадових інструкцій, оцінок та класифікацій, а також відсутність стандартних кваліфікаційних вимог для професій, визначених на підставі загальної моделі компетенції, крім того, було розроблено певні норми, методологічні вказівки та проведено навчання для конкурсних комісій, але недоліки призводять до суб'єктивності у виборі персоналу, включаючи вищий корпус державної служби (ВКДС).

4.1. НИЗЬКА СПРОМОЖНІСТЬ ДО УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ

- Відсутність спеціальних програм розвитку та підтримки функцій управління персоналом.
- Брак індикаторів результативності, ефективності та якості роботи служб управління персоналом та керівників державної служби в державних органах.
- Відсутність єдиної електронної інформаційно-аналітичної системи управління персоналом на державній службі.

У кожному міністерстві головою ДС є Державний секретар. У рамках процесу бюджетування Державний секретар затверджує щорічний штатний розпис уста-

нови, призначає та звільняє працівників (у тому числі працівників патронатних служб, які працюють у службі міністра), присвоює ранги працівникам, організовує навчання, встановлює премії та вирішує, коли розпочати дисциплінарні процедури та застосувати дисциплінарні стягнення. У межах кожного державного органу, залежно від його розміру, існує структурний підрозділ, що є відповідальними за управління персоналом та безпосередньо підпорядковуються керівнику ДС в установі. Такі підрозділи підтримують керівника ДС під час впровадження процедур управління персоналом. Наразі основна увага таких підрозділів спрямована на оперативне, рутинне адміністрування кадрового обліку. Наявність стратегії розвитку персоналу серед державних органів є радше винятком, ніж правилом.

Відсутність ІСУЛР є основною перешкодою для розробки сучасних методів управління персоналом, однак у Стратегії РДУ цю проблему ідентифіковано та заплановано створення центральної інформаційної системи. Дефіцит даних про ДС виявляється під час її діагностики. Набори даних не є стандартизованими, а наявні у них дані часто виявляються неповними.

4.2. НИЗЬКИЙ ПРОФЕСІЙНИЙ РІВЕНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ КОНКУРСІВ НА ПОСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

- Низький професійний рівень управління персоналом та слабкі навички залучення кандидатів у конкурсних комісіях, низький рівень залучення HRM-спеціалістів у конкурсних комісіях.
- Слабка комунікація з боку державних органів щодо пошуку та залучення талантів, відсутність активного «рекрутингу» та слабке позиціонування держави як конкурентного роботодавця.
- Проведення окремих конкурсів на однотипні посади, наявність різних конкурсних вимог для однотипних посад у різних органах.

ЗДС встановлює, що вступ на ДС здійснюватися на основі врахування знань і заслуг, а також забороняє до-

ступ до посад ДС без конкурсу. В ЗДС встановлюються чіткі загальні критерії для вступу на ДС. Додаткові загальні вимоги готуються до кожної категорії ДС [3]. Такі вимоги стосуються рівня освіти, досвіду роботи та додаткових вимог щодо знання мови, які застосовуються у кожному конкретному випадку. Такі вимоги, як це врегульовано НАДС, можуть стосуватися досвіду роботи, освіти, знання, навичок та компетентностей, які є необхідними для цієї посади [36]. Кожна установа управляє процедурами набору персоналу внутрішньо, однак така децентралізація передбачає певні ризики, особливо за відсутності детальних критеріїв та процедур щодо посадових інструкцій, оцінок та класифікацій. Наприклад, в різних органах для подібних посад можуть бути встановлені різні вимоги; подібні посади можуть бути класифіковані по-різному, у зв'язку з чим, може бути призначений різний рівень оплати праці за подібні обов'язки. До того ж, встановлення спеціальних вимог, що будуть сприяти певним групам кандидатів без чітких підстав, може порушувати принцип рівного доступу до посад ДС.

Кожен державний орган має створити Конкурсну комісію (КК), яка складається не менше, ніж з 5 членів, до складу якої можуть входити представники служби управління персоналом, юридичної служби, окремих структурних підрозділів та інші працівники державного органу, в якому проводиться конкурс. Варто зазначити, що такий підхід формування складу комісії не дає достатніх механізмів управляти конфліктом інтересів. Тим не менше, специфічний досвід відбору персоналу не є обов'язковим для представників ДС. Досі практична частина та усна співбесіда готуються спеціально для кожного підбору персоналу, а не на основі стандартизованих уніфікованих по типах посад методологій, до того ж, саме оцінювання лишається суб'єктивним. Відсутність добре продуманих професійних профілів для кожної посади, на яких можуть ґрунтуватися тести, посилює описану тут проблему. У цьому контексті наявні рекомендації щодо оцінки компетенції та способи проведення співбесід [37] є цінними інструментами, однак є надто загальними.

Конкурси на заповнення всіх категорій та груп вакансій на ДС є відкритими для зовнішніх кандидатів. Однак у

2017 році кількість кандидатів на вакансію становила лише 1,5 [49], що є недостатнім для забезпечення якості набору персоналу.

Не всі вакансії оголошуються на центральному веб-сайті, де надається інформація про проведення конкурсів, яким керує НАДС [48]. Веб-сайт НАДС не є зручним для користувачів та не має функціональних можливостей для сортування вакансій за типом посад, установою, місцезнаходженням і датою, а також не має функції підписки на нові оголошення. З огляду на велику кількість посад державної служби в Україні та обсяг оголошень, ці функції важливі для підвищення конкурентоспроможності державних конкурсів.

Правова основа передбачає набір на посади державної служби на основі врахування знань і заслуг. Проте кількість кандидатів на вакансію є занадто низькою, щоб забезпечити якість відбору персоналу. Вимоги до професійного складу конкурсних комісій не є вичерпно прописані законодавством та не є достатніми для проведення якісного відбору.

Відбір до ВКДС регулюється ЗДС та здійснюється за процедурами, аналогічними до процедур відбору до решти ДС. Принциповою відмінністю є те, що за підтримки НАДС для участі в конкурсах було створено Комісію з питань вищого корпусу державної служби (КВКДС). Склад КВКДС забезпечує прозорість процедур управління ВКДС та зменшує ризики маніпуляцій під час відбору персоналу, що, однак, не гарантує його професійність, оскільки специфічні знання та досвід у методах відбору персоналу не є обов'язковими. Ця ситуація вказує на актуальність потреби членів КВКДС у навчанні та забезпеченні методологічної підтримки в питаннях відбору персоналу. Окрім того, добре розроблені стандартизовані вимоги до професійної компетенції для кожної посади могли би забезпечити надійну основу для розробки тестів та інших інструментів оцінки під час відбору персоналу для заповнення вакансій ВКДС. За відсутності таких елементів, дві з трьох частин процедури відбору (практична частина та співбесіда) залишаються суб'єктивними. Як бачимо, існують недоліки в системі перевірки професіоналізму канди-

датів КВКДС. До таких недоліків можемо також віднести ігнорування можливості залучення зовнішніх експертів, передбаченої законодавством [3].

4.3. НЕУЗГОДЖЕНІСТЬ СИСТЕМИ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ІЗ ЦІЛЯМИ УРЯДУ ТА МІЖ РІЗНИМИ КАТЕГОРІЯМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ. ВІДСУТНІСТЬ ЗВ'ЯЗКУ МІЖ СИСТЕМОЮ ОЦІНЮВАННЯ ТА ФІНАНСОВОЮ МОТИВАЦІЄЮ (ПРЕМІЮВАННЯМ)

- Відсутність системи індивідуальних індикаторів результативності, ефективності та якості роботи державних службовців усіх трьох категорій посад, які б кореспондувалися з цілями, завданнями та відповідними індикаторами державної політики.
- Відсутність адекватних методик оцінювання діяльності та результативності державних службовців, особливо вищого корпусу.
- Відсутній зв'язок між наявними підходами оцінювання та преміюванням державних службовців

Нова система оцінювання якості, встановлена законодавством, передбачає: оцінку заздалегідь визначених цілей та основних показників ефективності окремих державних службовців; співбесіду між державним службовцем та його начальником; письмову реєстрацію результатів та можливість для державного службовця оскаржити результати. Оцінка повинна впливати на заробітну плату (премії), професійну кар'єру (ранг) та професійний розвиток державного службовця (визначення потреб у навчанні та розробку індивідуальних планів та планів розвитку потенціалу), а поява двох негативних оцінок поспіль може стати підставою для звільнення з ДС. Однак ця система ще не була впроваджена через відтермінування прийняття відповідного вторинного законодавства.

Для визначення надбавки за ранг раніше визначеного трирічного періоду однозначно замало точності критеріїв, так само як і замало для нарахування щомісячних

та квартальних премій. Така ситуація має наслідком надмірну свободу у встановленні важливої частини винагороди державного службовця, оскільки частка загальної заробітної плати, яку становлять щомісячні та квартальні премії, є доволі високою. Цей високий рівень дискреційності ускладнюється відсутністю інтегрованої ІСУЛР, що полегшила б моніторинг та аналіз розподілу заробітної плати в рамках ДС, виявлення відхилень та вжиття потрібних заходів, спрямованих на відновлення балансу.

Незважаючи на велику частку у загальному розмірі оплати праці, премії не є інструментом мотивації, оскільки вони призначаються на основі критеріїв, не пов'язаних із виконанням роботи. Крім того, премії частково фінансуються за рахунок заощаджень, яких досягли у фонді оплати праці кожної установи [3].

Бракує даних та комплексного аналізу з питань оплати праці на ДС, зокрема необхідної для оцінки конкурентоспроможності заробітної плати порівняно з іншими секторами. При цьому доступною публічно є лише незначна частина даних. Конкурентоспроможність заробітних плат у державному секторі збільшилася завдяки підвищенню середнього розміру посадового окладу, і фонд оплати праці з 2016 по 2017 рр. збільшився на 55% (з 19,2 млрд. грн. до 29,7 млрд. грн.). Коефіцієнт співвідношення посадових окладів в ДС становить 1:7, що є недостатнім для встановлення справедливих зарплат, особливо на центральному рівні.

Інформація щодо заробітної плати на ДС недоступна через веб-сайти державних органів. Таким чином, громадяни не мають зручного доступу до інформації щодо схем посадових окладів та середньої заробітної плати за професійною категорією.

Також відсутні чіткі та узгоджені критерії визначення змінних елементів заробітної плати. Доступною є лише незначна кількість інформації про рівень заробітної плати, при цьому бракує достовірних ринкових порівнянь щодо конкурентоспроможності заробітної плати, високою залишається роль суб'єктивних суджень керівництва, а мотиваційний характер премій залишається низьким.

5. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ПІДЗВІТНОСТІ ТА ІНСТИТУЦІЙНОЇ АРХІТЕКТУРИ СИСТЕМИ ЦОВВ

Хоча структура заробітної плати єдина для всього сектору ДС, змінна частина оплати праці складає велику частку загальної заробітної плати, а її розподіл не ґрунтується на об'єктивних критеріях виконання обов'язків на практиці. Крім того, перехідні положення ЗДС дозволяють здійснювати додаткові заохочувальні платежі до 2019 року без встановлення критеріїв. Немає публічного розкриття інформації про оплату праці ДС у зручному для користувача форматі.

4.4. ВІДСУТНІСТЬ ДІЄВОЇ СИСТЕМИ ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ВСІХ КАТЕГОРІЙ

- Відсутність спеціальних програм та інституцій, спрямованих на забезпечення розвитку вищого корпусу державної служби, який мав би бути основним рушієм РДУ.
- Відсутність системи та програм підвищення кваліфікації державних службовців без відриву від служби (continuous in-service training).
- Суттєвий розрив між наявними програмами підвищення кваліфікації державних службовців та реальними потребами державного управління та державної служби.

В ЗДС детально визначено, що професійна підготовка є правом та обов'язком державних службовців, там також зазначено прямо, що право на навчання фінансово забезпечується державою відповідно до потреб державного управління. ЗДС окреслює навчальну систему, розроблену у вторинному законодавстві, в якій НАДС пропонує для КМУ політику та правила навчання; Національна академія державного управління (НАДУ), як вищий навчальний заклад при Президентові України, надає академічну та методичну підтримку. Державні установи визначають свої потреби у навчанні, пропонують НАДС пріоритети щодо навчання та контролюють участь своїх державних службовців у навчальній діяльності. Як державні, так і приватні спеціалісти можуть надавати свої послуги державним установам [3].

НАДС має розробляти трирічні навчальні плани на основі пріоритетів Уряду та вимог органів. Поки що аналіз потреб у навчанні не включав окремі програми професійного розвитку, згадані в ЗДС (ті, що базуються на індивідуальних оцінках роботи). Ця система поки не реалізована [3]. Договори про надання послуг з навчання також можуть бути укладені з державними навчальними закладами без тендерних процедур (наприклад, НАДУ, Всеукраїнський центр підвищення професійної кваліфікації при НАДС, а також навчальні центри, що спеціалізуються в різних секторах). НАДС повинен здійснювати моніторинг надання навчальних послуг, у тому числі через анкетування учасників щодо якості навчання (з відповідями, складеними організаторами навчання), а також перевіряти дотримання умов договору, включаючи витрати на навчання. Проте дані про навчальні заходи, в тому числі спеціальні курси, організовані самими органами влади, відсутні.

У жовтні 2017 року КМУ схвалив концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців [33]. Серед інших елементів цей документ пропонує виділити щонайменше 2% фонду посадових окладів для професійної підготовки, а також посилити ринкову конкуренцію у сфері послуг професійного навчання для державного сектору з метою підвищення якості навчання та ефективного використання навчальних ресурсів.

Середньострокові плани оперативної підготовки, засновані на пріоритетах Уряду, вже розроблені, але аналіз потреб у навчанні вказує на потреби в індивідуальному професійному розвитку, оскільки реалізація системи для індивідуальних оцінок ефективності поки не розпочата.

Перегляд інституційної архітектури Уряду є важливим елементом реформування державного управління. Робота у даному напрямку розпочата з підготовки до реорганізації системи центральних органів виконавчої влади. Концепцію оптимізації системи ЦОВВ було схвалено КМУ в грудні 2017 року, зокрема з метою передачі невластивих функцій міністерств іншим центральним органам виконавчої влади [16].

Незважаючи на існування всебічного регулювання інституційної архітектури державного управління, організаційна будова системи державного управління та механізми керівництва та спрямування не забезпечують ефективного, орієнтованого на результати та дієвого врядування. Спрямування та нагляд за діяльністю таких органів є орієнтованим на процес і не зосереджений на тому, щоб забезпечувати їхню підзвітність за результатами діяльності при збереженні достатнього рівня операційної автономії. Крім цього, бюрократична модель урядування також проявляється в жорсткому централізованому внутрішньому менеджменті міністерств, де державні секретарі (найвищі державні службовці) переобтяжені відповідальністю за рішення з практично усіх організаційних питань.

5.1. НЕЗАВЕРШЕНЕ ЧІТКЕ РОЗМЕЖУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ТА АДМІНІСТРАТИВНИХ ФУНКЦІЙ НА РІВНІ МІНІСТЕРСТВ

- Нечітко визначена роль державних секретарів міністерств, особливо на практиці та у відносинах з політичним керівництвом міністерств.
- Низька здатність міністрів та КМУ спрямовувати діяльність інших ЦОВВ (не міністерств) та забезпечувати реалізацію ними державної політики.
- Відсутність чіткої системи делегування повноважень, як на політичному, так і адміністративному рівнях, що призводить до неефективного мікро-менеджменту в системі ЦОВВ.

Відповідно до ЗУ «Про державну службу» відповідальність за операційний менеджмент у міністерстві перейшла від міністра до найвищого державного службовця в міністерстві – державного секретаря. Цим законом також було запроваджено єдину процедуру призначення та звільнення державних секретарів та керівників ЦОВВ, що підпорядковуються Уряду. Відповідно до нової моделі, державні секретарі призначаються КМУ строком на п'ять років за пропозицією Комісії з питань вищого корпусу державної служби, до складу якої входять представники всіх гілок державної влади, а також профспілкових та неурядових організацій [3].

На практиці, роль державних секретарів в різних міністерствах дуже відрізняється одна від одної та від моделі, закладеної в законодавстві. Різні посадовці по-різному сприймають роль державного секретаря, не зважаючи на визначену законодавством роль – від просто керівника умовного «адміністративно-господарського блоку» до свого політичного заступника, по суті, заступника міністра. Необхідно не тільки чітко визначити у законодавстві механізми підпорядкованості між міністром, заступниками міністрів та державним секретарем міністерства, але і створити умови для ефективної взаємодії між ними, а також створити механізми чіткої підзвітності.

Стосовно внутрішнього менеджменту міністерств, основна проблема полягає в перевантаженості державних секретарів завданнями щодо повсякденного менеджменту міністерства, особливо питаннями кадрів. Визначення того, що державний секретар несе загальну відповідальність за управління роботою міністерства, є ефективним рішенням, однак слід також стимулювати практику делегування повноважень щодо прийняття рішень з деяких питань посадовцям нижчого рівня. Наприклад, рішення про затвердження річної відпустки або відрядження працівників може приймати керівник кадрового підрозділу. Наразі всі ці рішення потребують підпису державного секретаря незалежно від посади працівника, якого це рішення стосується. Законодавчих перешкод для делегування немає, однак така практика досі не застосовується.

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [5] визначає офіційну типологію центральних органів виконавчої влади, які підпорядковуються відповідним міністерствам і до яких відносяться агентства, служби, інспекції. Ця типологія відображає різні функції, які виконують органи, віднесені до кожного типу. Однак її нормативна цінність є обмеженою, оскільки цей закон встановлює уніфікований режим урядування та підзвітності для агентств, служб та інспекцій. Правовий режим цих органів не відрізняється в плані обсягу управлінської, фінансової чи стратегічної автономії та заходів нагляду та керівництва, які можуть бути застосовані відповідними міністерствами. Для ЦОВВ, які підпорядковуються міністерствам, модель призначення на посади та звільнення з посад їх керівників, запроваджена ЗУ «Про державну службу», виявилася недієвою та малоефективною, з огляду на нездатність міністрів та Уряду спрямовувати діяльність неміністерських органів та забезпечувати реалізацію ними державної політики. Комісія з питань вищого корпусу державної служби є органом, який найбільше впливає на призначення та звільнення, але не є підзвітним за результати діяльності цих органів. Існує негативний вплив цієї моделі на спроможність міністрів та Уряду в цілому спрямовувати діяльність підпорядкованих органів. Міністри залишаються підзвітними за результати діяльності підпорядкованих органів, але не мають прямого впливу на призначення їхніх керівників. Це рішення ухвалювалося з метою зменшення ризику політично мотивованих призначень на ці посади, і в цьому роль Комісії з питань вищого корпусу державної служби дуже важлива та необхідна. Однак цієї мети також можливо досягти за допомогою більш пропорційних заходів, забезпечивши належний баланс між деполітизацією, відбором на професійній основі та ефективним урядуванням.

Міністри мають широкі повноваження у здійсненні керівництва діяльністю підпорядкованих ЦОВВ. Повноваження міністрів не обмежуються класичними заходами бюрократичної підзвітності, такими як затвердження річних планів, бюджетів або одержання на запит документів і видання обов'язкових до виконання наказів та доручень. Вони також включають погодження внутрішньої організаційної структури ЦОВВ, призначення та звільнення з посад керівників та заступників керівників структурних підрозділів і територіальних органів ЦОВВ [9].

У результаті цього управлінська автономія керівників ЦОВВ суттєво обмежена, в той час як міністри відволікаються від заходів з формування політики. Той факт, що річні плани підпорядкованих органів подаються на погодження міністру, є ще одним свідченням культури мікро-менеджменту ЦОВВ, діяльність яких координується через відповідних міністрів. Це також демонструє труднощі щодо зміни організаційної культури державних органів у напрямку переорієнтації із процесу діяльності на її результати. Плани готуються у формі довгого переліку завдань (запланованих заходів) без діагностики головних проблем і викликів у сфері, конкретних цілей, індикаторів ефективності або цільових показників. Це створює модель щоденного кураторства діяльності підпорядкованих органів, що зосереджується на самому процесі діяльності та дотриманні процедур, а не на кінцевих результатах. На жаль, нещодавно схвалена концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади не вирішує цього питання.

Модель спрямування для ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, є непослідовною. Вона характеризується нерациональним поєднанням надмірної незалежності ЦОВВ від міністерств (зокрема призначення та звільнення з посад керівників ЦОВВ, статус окремих юридичних осіб) та надмірного міністерського контролю стосовно зазначених вище питань внутрішнього менеджменту. Така будова відносин також стоїть на заваді переходу від орієнтованої на процес (бюрократичної) до орієнтованої на результат підзвітності органів, що підпорядковуються Уряду, яка повинна поєднувати широкі управлінську автономію з потужним режимом підзвітності, зосередженого на кінцевих результатах.

5.2. НЕЧІТКО ВИЗНАЧЕНІ ФУНКЦІЇ СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ

- Відсутність чіткої класифікації та типологізації функцій формування та реалізації політики, як у законодавстві, так і на практиці.
- Відсутність чіткої класифікації невластивих функцій міністерств та невизначеність підходів щодо позбавлення від них.
- Наявність у кожного ЦОВВ статусу окремої юридичної особи, що призводить до надлишкових адміністративних функцій (та відповідно надлишкових державних витрат) та свідчить про недієвість механізмів координації та комунікації всередині Уряду.

Цільова модель міністерства, яка описана у Концепції оптимізації системи ЦОВВ, досі не відображена у відповідних НПА, що стримує проведення практичної реорганізації міністерств (схема цільової моделі зображена на Малюнку 3).

Велика кількість функцій з реалізації політики залишаються закріпленою за міністерствами. Концепція оптимізації системи ЦОВВ передбачає передачу цих повноважень підпорядкованих міністрам ЦОВВ з тим, щоб дати змогу самим міністрам зосередитися на питаннях формування політики.

Підхід інституційного відокремлення «формування політики» від «реалізації політики» широко визнана в міжнародній практиці, отже, Уряд повинен чітко визначити такі функції, відокремити їх, але також і жорстко контролювати процес можливого утворення нових органів під кожну функцію реалізації політики.

Серед невластивих функцій міністерств Концепція визначає такі: управління об'єктами державної власності, інспекційно-наглядова діяльність та надання адміністративних послуг.

ЦІЛЬОВА МОДЕЛЬ МІНІСТЕРСТВА: ПОСИЛЕННЯ СПРОМОЖНОСТІ



* Окремі випадки

На основі аналізу Урядовго Звіту про РДУ 2016–2017 та матеріалів сторінки <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

Щодо управління об’єктами держвласності, види підприємств державної форми власності (державні унітарні підприємства, державні комерційні підприємства та казенні підприємства) та принципи їх внутрішнього управління встановлюються Господарським кодексом України. Хоча більшість таких підприємств здійснюють діяльність на різних ринках, деякі здійснюють адміністративні функції або надають послуги, в основному міністерству, яким було утворено підприємство. Законодавство не встановлює жодних функціональних критеріїв щодо визначення державних підприємств для виконання певних функцій Уряду. Більше того, не існує ані суттєвих обмежень щодо застосування цієї організаційної форми, ані запобіжників проти утворення державних підприємств з метою обійти чи уникнути певних правил, визначених законодавством, зокрема визначеного законодавством режиму управління людськими ресурсами, який є застосовним для ЦОВВ. Також слід відзначити, що через велику кількість державних підприємств, що належать до сфер управління деяких міністерств, ефективно керівництво й нагляд за такими підприємствами становить особливий виклик і перешкоджає здатності міністерств зосереджуватися на формуванні політики.

Затягування з реалізацією реформи управління державними підприємствами (приватизація та корпоратизація), окрім інших викликів, суттєво стримують реорганізацію міністерств в частині позбавлення їх від невластивих функцій. Окремим проблемним аспектом системи ЦОВВ є статус окремої юридичної особи кожного окремого ЦОВВ. Найбільш суттєвим практичним наслідком такого способу організації системи є численні судові спори між державними органами. Не лише міністерства судяться один з одним, але й підпорядковані ЦОВВ подають позови проти міністерства, до сфери управління якого вони відносяться (наприклад, Державна архівна служба звернулася з позовом до адміністративного суду проти Міністерства юстиції стосовно результатів проведеної Міністерством перевірки Державної архівної служби). Уряд має функціонувати як ієрархія, в якій усі конфлікти вирішуються в рамках механізмів внутрішнього вирішення спорів. Судовий порядок вирішення спорів не лише є громіздким та забирає багато часу – це підтримує загальні організаційні засади системи державного управління, а саме принципи ієрархічності, чіткого підпорядкування та єдності. Це також свідчить про недовіру механізмів координації та комунікації всередині Уряду.

5.3. НЕ ПРОВЕДЕНА ОПТИМІЗАЦІЯ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ФУНКЦІЙ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВ

- Відсутність лідерства та координації в Уряді при оптимізації функцій забезпечення діяльності міністерств.
- Відсутність чіткої моделі секретаріату міністерства, який повинен виконувати функції забезпечення діяльності міністерств.
- Надмірна зарегульованість (у законах та інших НПА) окремих функцій забезпечення без чітких та зрозумілих принципів, що призводить до зайвої бюрократизації та неефективності внутрішніх процесів у міністерствах.

У схваленій Концепції оптимізації системи ЦОВВ, підходи та принципи оптимізації функцій забезпечення діяльності міністерств описані доволі фрагментарно. По суті, оновлена модель секретаріату не запропонована, а тільки визначено, що це «сукупність підрозділів», що не дає можливості цілісно та структуровано розпочати процеси реформування функцій забезпечення діяльності міністерств. Хоча, за деякими експертними оцінками, секретаріат може займати біля 50% кадрового складу міністерства та загалом функції забезпечення суттєво перевантажують як керівництво міністерств, так і його «основний» персонал. Треба також відзначити, що в окремих міністерствах підрозділи, які повинні бути у секретаріаті, тобто забезпечувати діяльність, іноді виконують функції формування та/чи реалізації політики. «Роздутість» секретаріатів також суттєво посилюється статусом окремих юридичних осіб у кожного ЦОВВ, що потребує окремих функцій та суттєвих витрат на його обслуговування.

Без визначення та закріплення моделі секретаріату неможливо повністю завершити реструктуризацію міністерств, тому Уряд повинен якнайшвидше визначитися з такою моделлю та підходами до її впровадження, особливо щодо централізації окремих функцій – закупівлі, бухгалтерського обліку, забезпечення ІКТ, тощо.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>)

2. Закон України від 18 березня 2004 року № 1621-IV «Про Державні цільові програми». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>)

3. Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII «Про державну службу». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19>)

4. Закон України від 11 вересня 2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>)

5. Закон України від 17 березня 2011 року «Про центральні органи виконавчої влади». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>)

6. Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV «Про місцеві державні адміністрації». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>)

7. Закон України від 07.06.2001 № 2493-III «Про службу в органах місцевого самоврядування». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>)

8. Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI «Про Регламент Верховної Ради України». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1861-17>)

9. Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI «Про центральні органи виконавчої влади». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>)

10. Закон України від 27.02.2014 № 794-VII «Про Кабінет Міністрів України». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/794-18>)

11. Постанова ВРУ 14 квітня 2016 року № 1099-VIII «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України». (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>)

12. Указ Президента від 03.10.1992 № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади». (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/493/92>)

13. Стратегія реформування державного управління на 2016 – 2020 роки. (<http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/page?text=%E4%EE%E4%EO%F2%EE%EA#n9>)

14. Розпорядження КМУ від 11 листопада 2016 р. «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ» № 905-р. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/905-2016-%D1%80>)

15. Розпорядження КМУ від 18 серпня 2017 № 581-р «Про передачу деяких бюджетних призначень, передбачених Господарсько-фінансовому департаменту Секретаріату Кабінету Міністрів України у 2017 році на підтримку реалізації комплексної реформи державного управління». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/581-2017-%D1%80>)

16. Розпорядження КМУ від 27 грудня 2017 р. № 1013-р «Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади». (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80>)

17. Розпорядження КМУ від 28 березня 2018 р. № 244-р «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік». (<https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik>)

18. Розпорядження КМУ від 3 квітня 2017 року № 275-р «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік». (<http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>)

30

31

19. Розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-%D1%80>)
20. Розпорядження КМУ № 411-р «Про схвалення основних напрямків бюджетної політики на 2018–2020 роки» від 14 червня 2017 року». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/411-2017-%D1%80>)
21. Постанова КМУ від 11 березня 2004 року № 308 «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-dopovnennnyamy)
22. Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500 «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>)
23. Постанова КМУ від 11 жовтня 2016 р. № 768 «Про утворення Офісу реформ». (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/768-2016-%D0%BF>)
24. Постанова КМУ від 12 серпня 2009 р. N 850 «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України». (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-n>)
25. Постанова КМУ від 18 липня 2007 р. № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>)
26. Постанова КМУ від 18 серпня 2017 № 647 «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління». (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/647-2017-%D0%BF>)
27. Постанова КМУ від 18 травня 2016 р. № 335 «Про Координаційну раду з питань реформування державного управління». (<https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249059407>)
28. Постанова КМУ від 24 грудня 2014 року № 724 «Деякі питання Державної регуляторної служби України». (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>)
29. Постанова КМУ від 24 червня 2016 р. № 394 «Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України». (<http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/394-2016-%D0%BF>)
30. Постанова Кабінету Міністрів України від 27 вересня 2016 р. № 674 «Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування» в редакції Постанови Кабінету Міністрів від 29 березня 2017 року № 207. (<https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249368547>)
31. Наказ Мінфіну № 428 «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 березня 2008 року
32. Наказ МЕРТ від 16 лютого 2016 року № 242 «Про затвердження Положення про департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування». (https://www.cct.com.ua/2017/16.02.2016_242.htm)
33. Наказ КМУ від 5 жовтня 2017 р. «Про схвалення Концепції реформування системи професійного навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад».
34. Положення про Департамент економічної стратегії та макроекономічного планування МЕРТ, затверджене Наказом МЕРТ від 16 лютого 2016 року.
35. Положення про Директорат координації державних політик та стратегічного планування Секретаріату КМУ.
36. 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»».
37. Наказ Голови НАДС від 25 вересня 2017 р. «Про методичні рекомендації щодо оцінювання професійної компетентності кандидата на зайняття посади під час проходження конкурсу».
38. Угода про коаліцію депутатських фракцій. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>)
39. Додаток 1 до Стратегії Реформування державного управління на 2016–2020 роки. (<http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/paran268?nreg=474-2016-%FO&find=2&text=%E4%EE%E4%E0%F2%EE%EA+1&x=8&y=7#w12>)
40. Додаток 2 до Стратегії Реформування державного управління на 2016–2020 роки. (<http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80?nreg=474-2016-%FO&find=1&text=%E4%EE%E4%E0%F2%EE%EA+2&x=7&y=8#w13>)
41. План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р. (<http://zakonO.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/paran268#n268>)
42. Звіт про виконання у 2016 році Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр. (https://www.kmu.gov.ua/storage/app/imported_content/news/doc_249777403/Zvit_PAR.PD)
43. Звіт про виконання у 2016–2017 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 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>)
44. Додаток 3.5 Стан виконання плану заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки. (<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/3-5-stan-vikonannya-planu-zakhodiv-z-realizatsii-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf>)
45. Принципи державного управління ЄС/ОЕСР SIGMA. (<http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration.htm>)
46. Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». (http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569)
47. Електронний ресурс ksds.nads.gov.ua
48. Офіційна веб-сторінка НАДС. (<http://nads.gov.ua/page/vakansiyi>)
49. Річний звіт НАДС за 2017 рік. (<http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit%20%282%29.pdf>)
50. Офіційна веб-сторінка Міністерства юстиції. Новина від 20.12.2016 «Факт звернення до суду не звільняє від виконання обов'язків». (<https://minjust.gov.ua/news/ministry/fakt-zvernennya-do-sudu-ne-zvilnyae-vid-vikonannya-obov'yazkiv>)

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

HRM–спеціалісти – спеціалісти з human resource management	Міністр КМУ – Міністр Кабінету Міністрів України
АПУ – Адміністрація Президента України	Мінфін – Міністерство фінансів України
АРВ – аналіз регуляторного впливу	НАДС – Національне агентство України з питань державної служби
ВКДС – Вищий корпус державної служби	НАДУ – Національна академія державного управління
ВРУ – Верховна Рада України	НПА – нормативно–правовий акт
ДРС – Державна регуляторна служба	ПМУ – Прем’єр–міністр України
ДС – державна служба	ПУ – Президент України
ЗДС – Закон про державну службу	РДУ – Реформа державного управління
ІКТ – інформаційно–комунікаційні технології	Регламент КМУ – Регламент Кабінету Міністрів України
ІСУЛР – інформаційна система управління людськими ресурсами	СКМУ – Секретаріат Кабінету Міністрів України
КВКДС – Комісія з питань вищого корпусу державної служби	СРДУ – Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки
КК – Конкурсна комісія	СРСУДФ – Стратегія реформування системи управлін–ня державними фінансами на 2017–2020 роки
КМУ – Кабінет Міністрів України	ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади
МЕРТ – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	



ЛАБОРАТОРІЯ
ЗАКОНОДАВЧИХ
ІНІЦІАТИВ

www.parlament.org.ua