



Центр політико-правових
реформ

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ

ПРО ВИКОНАННЯ

У 2017-2018 РОКАХ

СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ

ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УКРАЇНИ

НА 2016-2020 РОКИ

Київ 2019



Центр політико-правових
реформ

МОНІТОРИНГОВИЙ ЗВІТ

ПРО ВИКОНАННЯ

У 2017-2018 РОКАХ

СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ

ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УКРАЇНИ

НА 2016-2020 РОКИ

Київ – 2019

ЗМІСТ

ВСТУП.	3
СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	5
СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ, ФОРМУВАННЯ І КООРДИНАЦІЯ ПОЛІТИКИ	16
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ	24
ПІДЗВІТНІСТЬ – ОРГАНІЗАЦІЯ, ПРОЗОРІСТЬ, НАГЛЯД	39
НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування	47
УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ	56



Центр політико-правових
реформ

Видання здійснено в межах проекту Центру політико-правових реформ «Посилення ролі громадянського суспільства у забезпеченні демократичних реформ і якості державної влади», що реалізується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Авторський колектив несе повну відповідальність за зміст публікації. Зміст публікації не є відображенням офіційної позиції Європейського Союзу.

ВСТУП

Експерти Центру політико-правових реформ підготували моніторинговий звіт про виконання у 2017-2018 рр. Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 рр. (далі – Стратегія), схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) 24 червня 2016 р. № 474-р.

При підготовці моніторингового звіту було враховано, що План заходів для реалізації Стратегії мав дві редакції (друга – затверджена розпорядженням КМУ від 11 жовтня 2017 р. № 726-р). Тому моніторинговий звіт містить інформацію про дотримання строків та обсягу виконання заходів, передбачених двома редакціями Плану.

Окрім цього, у моніторинговому звіті враховані результати опитування вітчизняних та європейських експертів з питань державного управління, які безпосередньо залучені до проведення реформи. Він містить посилання на Принципи державного управління SIGMA та результати опитування про адаптацію фахівців з питань реформ (далі – ФПР) на робочому місці, проведеного Директоратом публічної адміністрації Секретаріату КМУ у період з 11 по 24 травня 2018 р. У звіті враховані точки зору державних службовців, які займаються питаннями реформування державного управління, представлені ними на публічних заходах, та думки, висвітлені в наукових публікаціях. Зазначені матеріали в тексті звіту виділені курсивом.

Аналіз здійснено щодо стану виконання кожного з напрямів Стратегії. Для аналізу кожного напрямку Стратегії обрана така структура:

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути? Що відповідно до Стратегії має сприяти вирішенню проблем?
2. Що запланував / не запланував Уряд для реалізації напрямку Стратегії (відповідно до Плану заходів)?

3. Що вдалося зробити і чого цим досягнули?
4. Що не зробили і чому? Що хотіли зробити, але не змогли?
5. Що робити далі? Які корективи варто внести в хід реформи?

Моніторинговий звіт висвітлює як досягнення, так і недоліки процесу реалізації Стратегії та містить пропозиції з активізації чи оптимізації напрямів реформи державного управління.

СТРАТЕГІЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути?

Напрямок «Стратегічні засади реформування державного управління» передбачає вирішення таких проблем:

1) відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;

2) недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;

3) недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування.

Ці проблеми державного управління мають бути вирішені для того, щоб реформа відбулася, а її цілі були досягнуті.

Проблема недостатньої спроможності КМУ до стратегічного планування існує тому, що Уряд завжди працював на виконання доручень. Але міністерства мають ініціювати шляхи вирішення тих чи інших проблем, моніторити сферу своєї відповідальності.

Відсутність єдиної нормативної процедури підготовки програмних і стратегічних документів державної політики є однією з проблем сфери державного управління, на яку звертається увага і у вітчизняних дослідженнях¹.

Розділ про стратегічні засади реформування державного

¹ Ефективність законодавства України (питання моніторингу колізій) / За заг. ред. В.О. Зайчука. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – С. 33-34.

управління відповідає таким Принципам державного управління SIGMA:

1) Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики;

2) цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи;

3) забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління;

4) реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структуру на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.

Відповідно до Стратегії вирішенню проблем має сприяти:

1) повна оцінка SIGMA у 2018 році вихідного стану державного управління відповідно до Принципів державного управління;

2) приділення уваги реформі на засіданнях Уряду.

Це один із шляхів підтримки реформи державного управління політичним керівництвом країни. Він має сприяти формуванню спроможності органів державної влади до її проведення;

3) визначення міністра, відповідального за координацію реформування державного управління.

Це має сприяти створенню потужного політичного лідерства для проведення реформи;

4) створення провідного структурного підрозділу з питань реформування державного управління (10-20 осіб), який буде забезпечувати супровід реформи та підтримку діяльності політичного керівництва і координації реформи, розроблення ним

комплексного плану кадрового забезпечення з метою посилення спроможності центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) щодо реалізації реформи за всіма напрямками.

Такий структурний підрозділ є «командою» міністра, відповідального за координацію реформування державного управління;

5) визначення відповідальними за напрями: Секретаріат КМУ – за стратегічне планування, формування і координацію державної політики, організацію системи ЦОВВ; НАДС (тоді – Нацдержслужба), Мінсоцполітики, Мінфін – за державну службу та управління людськими ресурсами; Мін’юст, Мінекономрозвитку – за адміністративну процедуру та надання адміністративних послуг; Державне агентство з питань електронного урядування, Мінекономрозвитку – за електронне урядування.

Основні напрямки реформи розподілені між конкретними органами відповідно до сфер їх компетенції. Але реформа державного управління не «замикається» лише на них – до неї мають бути залучені всі ЦОВВ;

6) створення Координаційної ради на чолі з міністром, відповідальним за координацію реформування державного управління, а на рівні вищого корпусу державної служби – Спеціальної робочої групи з питань реформування державного управління.

Ці допоміжні органи повинні бути «штабом» реформи державного управління;

7) фінансування за рахунок державного бюджету та інших джерел;

8) комунікаційний супровід реформи.

Комунікаційний супровід реформи державного управління необхідний для того, щоб інформувати та забезпечити зворотний зв’язок переважно на професійному рівні. Реформа державного управління характеризується особливою специфікою, оскільки є основою для інших, більш «популярних» у

населення, реформ – освітньої, медичної, пенсійної тощо, але порівняно з ними викликає менший інтерес у широкого загалу. Тому її комунікаційний супровід і має орієнтуватися переважно на фахівців із цих питань.

2. Що запланував / не запланував Уряд для реалізації цього напряму Стратегії (відповідно до Плану заходів)?

Для виконання визначених завдань було заплановано достатній перелік дій, який передбачає конкретні заходи у визначені строки:

- 1) проведення оцінки стану справ у системі державного управління за участю SIGMA;
- 2) координацію реалізації Стратегії;
- 3) посилення спроможності з реформування державного управління;
- 4) утворення структурного підрозділу Секретаріату КМУ, відповідального за реформування державного управління, який має достатню спроможність;
- 5) підтримку фінансової стабільності реалізації Стратегії;
- 6) комунікаційний супровід реформи державного управління;
- 7) посилення стратегічної спроможності КМУ.

3. Що вдалося зробити і чого цим досягнути?

1) за напрямом проведення оцінки стану справ у системі державного управління за участю SIGMA:

- підготовлено разом із SIGMA методику проведення оцінки стану справ у системі державного управління;
- проведено оцінку стану справ у системі державного управління відповідно до Принципів державного управління, розроблених SIGMA;
- підготовлено, узгоджено та схвалено пропозиції щодо внесення змін до Стратегії.

План заходів з реалізації Стратегії був викладений у новій редакції 11.10.2017 р. (зі змінами 24.10.2018 р.), зокрема, у частині строків виконання відповідних заходів. Строки були перенесені на пізніші, оскільки частина заходів не була виконана; частина заходів – втратила свою актуальність;

2) за напрямом координація реалізації Стратегії:

- у травні 2016 р. утворили Координаційну раду. У 2017 р. оновили її склад та призначили головою Міністра КМУ О. Саєнка.

Європейські експерти позитивно оцінюють рішення про здійснення координації реформи політичною фігурою. Вони вважають це хорошою практикою для України;

- у січні-лютому 2018 р. із запізненням сформовані експертні робочі групи для підтримки реформування державного управління. Їх формування було заплановано на II кв. 2016 р.;

- створена Рада державних секретарів на чолі з Державним секретарем КМУ.

Але діяльність Ради державних секретарів зводиться до обговорення поточних проблем у роботі державних секретарів міністерств, координації підготовки документів для засідань КМУ.

Загалом, європейські експерти відзначають наявність позитивних результатів за напрямом координації реалізації Стратегії;

3) за напрямом посилення спроможності щодо реформування державного управління:

- розроблено методику та інформаційні технології моніторингу стану реалізації Стратегії, порядку звітування та оцінки реалізації Стратегії (строк виконання був перенесений з III кв. 2016 р. на IV кв. 2017 р.);

- впроваджено в роботу державних органів, залучених до реалізації Стратегії, методику та інформаційні технології, необхідні для реалізації, проведення моніторингу та звітування про

стан реалізації Стратегії (строк виконання був перенесений з IV кв. 2016 р. на IV кв. 2017 р.);

4) щодо утворення структурного підрозділу Секретаріату КМУ, відповідального за реформування державного управління, який має достатню спроможність:

- визначено функції, завдання та організаційну структуру структурного підрозділу Секретаріату КМУ, відповідального за реформування державного управління;

- розроблено та затверджено вимоги до професійної компетенції працівників структурного підрозділу Секретаріату КМУ, відповідального за реформування державного управління;

5) щодо комунікаційного супроводу реформи державного управління:

- розроблено стратегію та план комунікаційного супроводу реформи;

- постійно проводиться комунікаційна кампанія, підвищено рівень інформування ключових зацікавлених сторін про цілі, завдання та етапи впровадження реформи державного управління, підвищено рівень висвітлення реформи в ЗМІ, розміщено інформацію про реформу на окремому порталі тощо;

6) підтримка фінансової стабільності реалізації Стратегії:

- підготовлені розрахунки річних планових витрат з реалізації Стратегії;

- проведено аналіз ухваленого Державного бюджету України на наявність коштів, запланованих для реалізації Стратегії. Фінансування реформи здійснюється за окремою загальнодержавною бюджетною програмою «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління».

Відповідно до Угоди з ЄС передбачено надання Україні безповоротної фінансової допомоги;

7) щодо посилення стратегічної спроможності КМУ:

- був розроблений і зареєстрований у Верховній Раді України (далі – ВРУ) законопроект про внесення змін до деяких

законів України щодо організації діяльності КМУ та ЦОВВ (реєстр. № 6320 від 10.04.2017 р.), який надано для ознайомлення 11.04.2017 р. Виконання цього заходу було заплановано на III кв. 2016 р. першою редакцією Плану заходів. Але закон не ухвалений.

У наступній редакції Плану заходів відсутні заходи з просування цього законопроекту у ВРУ.

4. Що не зробили і чому? Що хотіли зробити, але не змогли?

1) за напрямом координації реалізації Стратегії.

На думку вітчизняних експертів, відсутня політична воля щодо виконання Плану заходів вчасно та в повному обсязі. Ні Президент, ні законодавча, ні виконавча влада достатньою мірою не підтримують реформу та не сприяють її реалізації. Міністр КМУ, який є відповідальним за координацію реформування, не став політичним лідером реформи. Експерти вважають, що стиль керівництва посадовця, відповідального за координацію реформи державного управління, має полягати у тому, щоб не очікувати, поки «всі між собою домовляться», а вислухавши аргументи кожного, оцінити їх та ухвалити рішення, адже домовитися буває складно – людей об'єктивно розділяють різні фактори (кваліфікація, знання, культура діалогу тощо). У ситуації, що склалася, політичним лідером реформи має бути не Міністр КМУ, а Прем'єр-міністр.

На думку європейських експертів, Секретаріат КМУ має краще комунікувати з міністерствами. У міністерствах відзначають відсутність політичної волі та політичного тиску у процесі здійснення реформи, а також те, що деякі аспекти реформи сприймаються занадто формально, «для галочки».

Представники влади також наголошують, що сильне та постійне політичне лідерство в реформі державного управління як на рівні Уряду, так і у міністерствах відсутнє. А також має місце слабка внутрішня координація діяльності

Секретаріату КМУ, міністерств, Офісу реформ КМУ, ФПР, «старих» державних службовців;

- завдання забезпечення регулярного проведення засідань робочих груп та їх звітування перед Спеціальною робочою групою з питань реформування державного управління виконано частково, оскільки відсутнє їх звітування;

- засідання Координаційної ради проводяться нерегулярно, її робота та функції залишаються формальними.

Вона не має достатньої спроможності «штабу реформ». Її засідання відбуваються «як щось епохальне», де немає місця дискусії, на відміну від нарад. Європейські експерти наголошують, що цей орган планувався для обговорення та вирішення політичних питань, що не витримується на практиці.

Однак у Звіті Секретаріату КМУ та Офісу реформ КМУ про виконання у 2016-2017 роках Стратегії зазначено, що Координаційна рада стала дієвим інструментом реформи. Тобто щодо цього питання оцінки чиновників та експертного середовища є протилежними;

2) щодо утворення структурного підрозділу Секретаріату КМУ, відповідального за реформування державного управління, який має достатню спроможність:

- навіть з перенесенням строків з IV кв. 2016 р. на IV кв. 2017 р. – I кв. 2018 р. мало місце відставання від плану проведення конкурсів на зайняття посад відповідно до вимог до професійної компетенції до кандидатів на посади державної служби у структурному підрозділі Секретаріату КМУ, відповідальному за реформування державного управління.

На думку вітчизняних та європейських експертів, це пов'язано із недосконалістю процедури проведення конкурсів, витрачанням часу на політичні компроміси та узгодження, неправильно визначеними і занадто оптимістичними строками виконання цього завдання. Тривалий час не підтримувалася пропозиція дозволити проведення конкурсу на кілька посад одночасно;

3) щодо посилення стратегічної спроможності КМУ:

- супроводження у ВРУ законопроекту про внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади» щодо організації роботи з питань стратегічного планування та аналізу політики, що планувалося на IV кв. 2016 р., не було;

- навіть з перенесенням строку виконання з IV кв. 2016 р. на IV кв. 2017 р. не розроблений і не поданий КМУ законопроект про передачу невластивих повноважень КМУ міністерствам та іншим ЦОВВ;

- заплановане на I-II кв. 2018 р. супроводження зазначеного законопроекту у ВРУ відповідно не відбулося;

- не відбулася підготовка методичних роз'яснень та проведення навчання з питань передачі КМУ невластивих повноважень міністерствам, іншим ЦОВВ для працівників Секретаріату КМУ, що планувалися на I кв. 2017 р. першою редакцією Плану заходів. У наступній редакції Плану заходів відсутня «підготовка методичних роз'яснень», передбачена більш широка тематика та коло учасників навчання.

Таким чином, запланований перелік заходів із розділу «Стратегічні засади реформування державного управління» виконаний частково. Строки виконання частини заходів були перенесені.

5. Що робити далі? Які корективи варто внести в хід реформи?

1) для подальшої реалізації реформи потрібна політична воля Прем'єр-міністра. Більше уваги реформі державного управління потрібно приділяти на засіданнях Уряду. Необхідно посилювати комунікацію Прем'єр-міністра з міністрами щодо реформи. Політичним лідером цієї реформи має стати Прем'єр-міністр;

2) Секретаріат КМУ має постійно контролювати реалізацію та впровадження реформи державного управління в міністерствах;

3) створити структурний підрозділ Секретаріату КМУ, який здійснюватиме моніторинг виконання Плану заходів;

4) дотримуватися строків виконання Плану заходів. Посилити механізм звітування про виконання передбачених заходів. За порушення строків, невиконання чи виконання не в повному обсязі Плану заходів відповідальні особи повинні притягатися до дисциплінарної (політики – політичної) відповідальності. У разі необхідності потрібно ухвалювати відповідні кадрові рішення;

5) враховувати, що потреба в розробленні і поданні КМУ проекту акта КМУ щодо внесення змін до Стратегії та Плану заходів з її реалізації може виникати і надалі. Але такі зміни не повинні бути пов'язані із необхідністю перенесення строків виконання заходів у зв'язку з їх невиконанням;

6) регулярно проводити засідання Координаційної ради, яка має стати «штабом» реформ, де відбувається дискусія. До складу Координаційної ради варто залучати тих представників, які розуміють та підтримують реформу. Очолювати її повинен не Міністр КМУ, а Прем'єр-міністр, що підвищить її статус. Варто звітувати про виконання рішень Координаційної ради. Формат нарад про стан реформи державного управління, які мають відбуватися не рідше 1-2 разів на тиждень, доцільно залишити;

7) посилити вплив Ради державних секретарів на вирішення завдань реформи державного управління. На засіданнях обговорювати проблеми у відносинах державних секретарів з міністрами, обмінюватися досвідом. За результатами засідань Державний секретар КМУ міг би інформувати Прем'єр-міністра у випадку необхідності вплинути на міністра у тій чи іншій ситуації;

8) запровадити звітування робочих груп перед Спеціаль-

ною робочою групою з питань реформування державного управління;

9) продовжувати проведення конкурсів на зайняття посад відповідно до вимог до професійної компетенції до кандидатів на посади державної служби у структурному підрозділі Секретаріату КМУ, відповідальному за реформування державного управління. Але процедура проведення конкурсів має бути більш оптимальною порівняно з існуючою (цьому мають сприяти вже внесені зміни до Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби). Строки виконання цього завдання мають бути реалістичними;

10) підвищувати політичну культуру урядовців;

11) розробити та внести до ВРУ законопроект «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади»;

12) розробити законопроект про передачу невластивих повноважень КМУ міністерствам та іншим ЦОВВ та забезпечити його супроводження у ВРУ;

13) посилити вплив зарубіжних експертів та громадськості на ситуацію із станом виконання Стратегії.

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ, ФОРМУВАННЯ І КООРДИНАЦІЯ ПОЛІТИКИ

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути?

Напрямок «Стратегічне планування, формування і координація політики» передбачає вирішення таких проблем:

1) недостатній рівень якості державної політики в різних сферах, законодавчої та нормативної бази (формування політики та розроблення законодавчих актів на основі ґрунтовного аналізу, участь громадськості, цілісність і послідовність дій та рішень КМУ у цілому);

2) низька стратегічна спроможність КМУ та недосконала система стратегічного планування.

Ця проблема була в загальних рисах окреслена у напрямі «Стратегічні засади реформування державного управління» Стратегії;

3) недосконала методологія формування державної політики, включаючи оцінку якості нормотворчої роботи;

4) відсутність системи середньострокового бюджетного планування, пов'язаного із стратегічним плануванням політики.

В експертному середовищі наголошується на відірваності діяльності Уряду від бюджетного планування, що створює загрозу для ефективної реалізації ним своїх повноважень.

Загалом напрям «Стратегічне планування, формування і координація політики» відповідає таким Принципам державного управління SIGMA:

1) органи центру Уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики;

2) гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведено у відповідність до фінансового становища держави; галузеві стратегії відповідають цілям Уряду та узгоджуються з середньостроковими бюджетними планами;

3) підготовка рішень Уряду відбувається у прозорий спосіб на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідальність рішень закону;

4) організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям Уряду;

5) процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, усі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів;

6) законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.

Відповідно до Стратегії вирішенню проблем має сприяти:

1) виявлення шляхом горизонтального функціонального аналізу технічних, нестратегічних повноважень, які необхідно передати від КМУ міністерствам та іншим органам влади;

2) зосередження членів КМУ на розгляді стратегічних питань. Розгляд нестратегічних питань здійснюється за прискореною процедурою;

3) створення системи взаємопов'язаних і взаємоузгоджених програмних і стратегічних документів державної політики;

4) до 2017 р. визначення чітких, єдиних вимог і методології підготовки програмних і стратегічних документів державної політики (аналіз стану справ, визначення проблем, що потребують розв'язання, підготовка альтернативних варіантів розв'язання проблем, оцінки впливу, визначення критеріїв ефективності, консультації із громадськістю та заінтересованими сторонами, визначення строків звітування, процедура оновлення);

5) до 2017 р. затвердження стандартів формування державної політики, які повинні включати вимоги до техніко-економічного обґрунтування формування політики, передбачати оцінювання наслідків, міжвідомчу координацію, участь громадськості та скорочення адміністративного навантаження;

6) з 2018 р. стратегічні документи, що розглядатимуться на засіданнях КМУ, мають відповідати зазначеним стандартам; збільшення частки поданих на розгляд КМУ проектів законів та підзаконних актів, що відповідають вимогам оновленої методології, з 30 % у 2018 р. до 70 % у 2020 р.;

7) здійснення моніторингу і регулярне звітування про реалізацію стратегій. Починаючи з 2017 р. 50 % річних звітів про реалізацію стратегій, підготовлених відповідно до нових стандартів стратегічного планування, мають відповідати новим стандартам;

8) створення нормативно-правової бази для процесу формування та реалізації державної політики; перегляд та систематизація чинних процедур програмних і стратегічних документів державної політики, передбачених, зокрема, в Регламенті КМУ;

9) визначення і посилення до початку 2018 р. спроможності провідного підрозділу з питань стратегічного планування і координації політики Секретаріату КМУ;

10) збільшення частки ЦОВВ, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг, з 10 % у 2016 р. до 100 % у 2018 р. Збільшення частки документів, якими ЦОВВ обмінюються в електронному форматі, з 5 % до 90 % у 2020 р.

Збільшення частки місцевих органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг, з 1 % до 80 % у 2020 р.

2. Що запланував / не запланував Уряд для реалізації цього напрямку Стратегії (відповідно до Плану заходів)?

Для виконання визначених завдань було заплановано перебіг дій, який передбачає конкретні заходи у визначені строки:

1) удосконалення системи стратегічного планування, проведення його моніторингу та оцінки;

2) розроблення системи стратегічного планування, моніторингу та оцінки;

3) удосконалення методології формування державної політики, включаючи оцінку якості нормотворчої роботи;

4) впровадження електронної системи управління документами;

5) запровадження автоматизованого обміну даними між електронними інформаційними ресурсами органів виконавчої влади (електронна взаємодія).

На думку вітчизняних експертів, включення до цього напрямку заходів щодо впровадження електронної системи управління документами та електронної взаємодії виглядає дещо штучним, оскільки ці питання краще було викласти в окремому розділі Стратегії. На важливості та значущості цього питання свого часу наголошувалося і в Рекомендаціях парламентських слухань на тему «Створення в Україні сприятливих умов для розвитку індустрії програмного забезпечення» (п.5), постанова ВРУ, 15.03.2012, № 4538 VI. Відсутність електронної системи управління документами – це одна з проблем реформи державного управління. Потрібно забезпечити інформаційну взаємодію та обмін електронними документами між системами електронного документообігу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування через застосування

єдиних уніфікованих форматів, протоколів та лінгвістичного забезпечення електронного документообігу¹.

3. Що вдалося зробити і чого цим досягнули?

1) за напрямом удосконалення системи стратегічного планування, проведення його моніторингу та оцінки:

- здійснювався аналіз процедури ухвалення рішень Кабінетом Міністрів України, готувалася нова редакція Регламенту КМУ;

- у II кв. 2018 р. були внесені зміни до Регламенту КМУ щодо узгодження політики, стратегічного планування та погодження проектів актів КМУ.

Цей захід з реалізації Стратегії був виконаний із запізненням, незважаючи на перенесення строку виконання з IV кв. 2016 р. на IV кв. 2017 р.;

2) за напрямом розроблення системи стратегічного планування, моніторингу та оцінки:

- утворили у складі Секретаріату КМУ структурний підрозділ з питань стратегічного планування та координації державної політики, який має достатню спроможність;

- частково виконано завдання з розроблення методики підготовки документів стратегічного планування, моніторингу їх виконання і оцінки впливу на основі аналізу стану справ у сфері відповідальності міністерств;

3) за напрямом удосконалення методології формування державної політики, включаючи оцінку якості нормотворчої роботи:

- проведено аналіз існуючої практики розроблення програмних і стратегічних документів державної політики і

¹ Ефективність законодавства України (питання моніторингу колізій) / За заг. ред. В.О. Зайчука. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – С. 36.

підготовки пропозицій щодо створення системи програмних документів на основі кращого міжнародного досвіду;

4) за напрямом впровадження електронної системи управління документами:

- проведено аналіз стану впровадження електронного документообігу в системі ЦОВВ, включаючи стандарти та законодавче забезпечення;

- затверджено план реалізації проекту впровадження електронного документообігу в системі ЦОВВ з урахуванням кращого досвіду управління проектами;

- розроблено нормативно-правові акти з питань регулювання електронної системи документообігу; у вересні 2017 р. Уряд схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, ухвалено постанову «Деякі питання підготовки проектів актів законодавства в електронній формі»;

- усі ЦОВВ інтегровані до системи електронного документообігу та здійснюють обмін поточними документами в електронному вигляді у більш ніж 80 % випадках. Тобто виконано впровадження системи автоматизованого міжвідомчого електронного документообігу в ЦОВВ.

За результатами опитування щодо адаптації ФПР на робочому місці, проведеного Директоратом публічної адміністрації Секретаріату КМУ у період з 11 по 24 травня 2018 р., 11 ФПР (12,2%) не підключені до електронного документообігу на час опитування. В результаті опитування отримано 90 відповідей, що становить близько 30% ФПР, призначених на час опитування. Серед респондентів є представники кожного з пілотних міністерств та відомств;

5) щодо запровадження автоматизованого обміну даними між електронними інформаційними ресурсами органів виконавчої влади (електронна взаємодія):

- усі обласні державні адміністрації обмінюються документами в електронному вигляді та інтегровані до системи електронної взаємодії. Тобто розпочато впровадження системи

автоматизованого міжвідомчого електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади;

- у ВРУ зареєстровано проект Закону № 8602 «Про публічні електронні реєстри»;

- виконано заходи з розроблення і подання КМУ проекту нормативно-правового акта про затвердження переліку пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії (IV кв. 2016 р.);

- проведено оцінку наявної інформаційної інфраструктури (II кв. 2017 р.);

- виконано заходи з підготовки та затвердження плану впровадження, підтримки функціонування та комплексної системи захисту системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів відповідно до кращого досвіду управління проектами (III кв. 2017 р.).

4. Що не зробили і чому? Що хотіли зробити, але не змогли?

1) за напрямом удосконалення системи стратегічного планування, проведення його моніторингу та оцінки:

- аналітичний звіт про результати аналізу процедури ухвалення рішень КМУ, підготовка якого була запланована першою редакцією Плану заходів на III кв. 2016 р., на розгляд Координаційної ради не подавався;

2) за напрямом розроблення системи стратегічного планування, моніторингу та оцінки:

- не заповнені вакансії структурного підрозділу з питань стратегічного планування та координації державної політики Секретаріату КМУ;

3) за напрямом удосконалення методології формування державної політики, включаючи оцінку якості нормотворчої роботи:

- не розроблена методика підготовки та зразки програм-

них і стратегічних документів державної політики (аналітична записка, «зелена книга», «біла книга», концепція, стратегія, програма тощо) та не визначені їх особливості і призначення в процесі формування, реалізації і моніторингу державної політики, хоча строк виконання був продовжений на рік (з IV кв. 2016 р. на IV кв. 2017 р. – I кв. 2018 р.).

5. Що робити далі? Які корективи варто внести в хід реформи?

1) подати на розгляд Координаційної ради аналітичний звіт про результати аналізу процедури ухвалення рішень КМУ;

2) заповнити вакансії структурного підрозділу з питань стратегічного планування та координації державної політики Секретаріату КМУ;

3) розробити зразки програмних і стратегічних документів державної політики (аналітична записка, «зелена книга», «біла книга», концепція, стратегія, програма тощо) та визначити їх особливості і призначення в процесі формування, реалізації і моніторингу державної політики.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА ТА УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути?

Напрямок «Державна служба та управління людськими ресурсами» передбачає вирішення таких проблем:

1) нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях;

2) високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління;

3) гендерний дисбаланс.

На думку вітчизняних експертів, ця проблема не є актуальною для України, за винятком хіба що гендерного дисбалансу на рівні посадових осіб вищої категорії. Якщо гендерний дисбаланс і є, то це об'єктивна ситуація, яка складається за результатами конкурсів, а не суб'єктивні фактори, що його спричиняють;

4) недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших ЦОВВ, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами.

Загалом напрям Стратегії сприяє тому, щоб рівень державного управління у цій сфері відповідав таким Принципам державного управління SIGMA:

1) організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям Уряду;

2) встановлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі;

3) відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах;

4) прямий чи непрямий вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається;

5) забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності.

Відповідно до Стратегії вирішенню проблем має сприяти:

1) ефективна реалізація Закону «Про державну службу»;

2) прийняття на державну службу професійних, добросовісних та етичних державних службовців;

3) відбір і призначення на посади державної служби повинні ґрунтуватися на досягненнях і здобутках та однаковому ставленні до кандидатів на всіх етапах процесу; критерії для переведення на нижчу посаду та припинення державної служби мають бути чіткими та зрозумілими;

4) мають бути визначені політика і правова база для професійної та чітко впорядкованої державної служби; інституційна структура повинна давати змогу здійснювати послідовне та ефективне управління людськими ресурсами у всій системі державної служби;

5) відсутність прямого чи непрямого політичного впливу на вищі керівні посади державної служби;

6) система оплати праці державних службовців має ґрунтуватися на класифікації посад, бути справедливою і прозорою;

7) частка посадового окладу повинна становити у 2019 р. не менше 70%, а премії – не більше 30%;

8) підвищення заробітної плати державних службовців до 2020 р. до конкурентоспроможного рівня відповідно до показників загального ринку праці;

9) додаткові стимулюючі виплати можуть бути встановлені до 1 травня 2018 р. за рішенням керівників державної служби державних органів у межах економії фонду оплати праці;

10) проведення аналізу впливу на державний бюджет реформування системи оплати праці та оптимізації чисельності працівників органів державного управління. За необхідності внесення змін до відповідної нормативно-правової бази;

11) реформа системи професійного навчання державних службовців, у тому числі в частині володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи;

12) реформування Національної академії державного управління при Президентів України;

13) здійснення заходів для сприяння доброчесності, запобігання корупції та забезпечення дисципліни на державній службі;

14) створення структурних підрозділів з управління персоналом або введення посади спеціаліста з питань персоналу в міністерствах та інших ЦОВВ з метою розвитку сучасного управління людськими ресурсами (50% повинні почати працювати протягом 2016 р., а всі інші – у 2017 р.);

15) створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

16) застосування сучасних інструментів управління людськими ресурсами;

17) збільшення відсотку жінок на державній службі.

На думку вітчизняних експертів, цей захід не завжди є

виправданим, адже, наприклад, у Мінрегіоні відсоток жінок на державній службі становить 73 %;

18) розроблення та затвердження до кінця 2016 р. методики проведення прозорого моніторингу чисельності працівників ЦОВВ та фонду оплати праці таких органів;

19) до кінця 2017 р. розроблення та затвердження плану заходів з оптимізації чисельності працівників ЦОВВ (із зазначенням кількості працівників у 2018-2020 рр.). Скорочення загальної кількості працівників ЦОВВ (не лише державних службовців) щороку не менш як на 2,5 % чисельності працівників таких органів станом на 1 січня 2016 р.; протягом 2016 р. близько 10-15 % державних службовців може бути переведено на посади працівників, які виконують функції з обслуговування; скорочення протягом 2017-2020 рр. чисельності державних службовців та працівників, які виконують функції з обслуговування, не менш як на 10 % порівняно з чисельністю таких працівників станом на 1 січня 2016 р.;

20) посилення інституційної спроможності НАДС;

21) визначення посад державних службовців, які несуть відповідальність за проведення основних національних реформ і мають право на спеціальні умови оплати праці (ФПР);

22) встановлення цілей та завдань для команд ФПР, визначення їх основних функцій;

23) визначення спеціальних професійних вимог та рівня компетентності для ФПР для гарантування відбору та призначення на такі посади найкращих кандидатів;

24) заповнення до кінця 2016 р. 100 % посад державних секретарів та 50 % посад ФПР у Секретаріаті КМУ, міністерствах та інших основних ЦОВВ, а до кінця 2017 р. – 100 % посад таких фахівців;

25) до кінця 2017 р. оновлення складу міністерств, протягом 2018-2020 рр. реформування інших ЦОВВ та їх територіальних органів; протягом 2019-2020 рр. – місцевих державних адміністрацій.

Стан реалізації Стратегії засвідчив, що є ризик суттєвого відставання у виконанні цього завдання.

2. Що запланував / не запланував Уряд для реалізації цього напрямку Стратегії (відповідно до Плану заходів)?

1) ухвалення нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону «Про державну службу»;

2) формування групи ФПР;

3) проведення реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати;

4) визначення оптимальної чисельності державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури органів державного управління;

5) утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших ЦОВВ;

6) утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

7) реформування системи професійного навчання державних службовців;

8) підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону «Про державну службу» та реформування державної служби.

3. Що вдалося зробити і чого цим досягнули?

1) щодо ухвалення нормативно-правових актів та ефективної реалізації Закону «Про державну службу»:

- розроблено та затверджено нормативно-правові акти, необхідні для реалізації Закону «Про державну службу».

На думку експертів, нормативно-правова база інституту державної служби є досить якісною та потребує лише точкових змін;

- оцінка успішності реалізації Закону «Про державну

службу» проведена SIGMA в межах проведення оцінки стану справ у системі державного управління;

- утворено Комісію з питань вищого корпусу державної служби (далі – Комісія) та затверджено її персональний склад;

- розроблено та ухвалено регламент роботи Комісії;

- розроблено та затверджено нормативно-правові акти з питань проведення конкурсів на посади державної служби категорії «А» (включаючи типові та спеціальні вимоги до професійної компетентності державних службовців категорії «А», критерії оцінювання кандидатів);

- проведено навчання членів Комісії із сучасних підходів до проведення конкурсів;

- проведено конкурси на зайняття посад Державного секретаря КМУ та його заступників, державних секретарів міністерств. Станом на січень 2018 р. заповнено 90 % посад державних секретарів.

На думку вітчизняних експертів, запровадження інституту державних секретарів повною мірою не відповідає тій ідеї, що передбачалася. На посади державних секретарів переважно прийшли колишні працівники міністерств, «свої» люди. Вони не стали лідерами реформ. Конкурси проводилися, коли посади ФПР ще не були запроваджені, тому державні секретарі стали ними автоматично, без жодних KPI. Мотивації йти на ці посади з бізнесу не було, бо зарплата була неконкурентною. Це зараз вона вже підвищена.

Не були ухвалені відповідні зміни до Законів «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади», які уточнили б розподіл функцій між міністром та державним секретарем. Часто траплялися конфлікти між цими посадовцями. Державних секретарів наразі вважають топ-бюрократами міністерств. Вони лише нещодавно почали виконувати визначені для них обов'язки, а не доручення міністра. До цього ж державні секретарі працювали не знаючи, за що конкретно відповідають.

В експертному середовищі підтримується пропозиція «розвантаження» державних секретарів від питань, які можуть вирішуватися на нижчому управлінському рівні (наприклад, питання про відпустку державного службовця);

- створено конкурсні комісії з проведення конкурсу на зайняття посад державної служби категорій «Б» і «В» у державних органах;

2) щодо формування групи ФПР:

- у І кв. 2018 р. розроблений НАДС законопроект про внесення змін до Закону «Про державну службу» щодо введення посад ФПР. Тобто завдання виконано із запізненням, оскільки було заплановано на III кв. 2016 р. першою редакцією Плану заходів;

- частково виконано завдання із визначення посад ФПР та розрахунок їх кількості з урахуванням ЦОВВ та Секретаріату КМУ;

- проведено аналіз можливості введення посад ФПР у рамках чинної законодавчої бази;

- визначено спеціальні умови оплати праці ФПР у рамках загальної системи оплати праці на державній службі, ухвалено нормативно-правові акти щодо умов оплати праці ФПР;

- визначено спеціальні професійні вимоги та рівень компетентності для ФПР;

- частково виконано завдання з розроблення плану професійного розвитку ФПР.

Європейські експерти загалом підтримують процес створення посад ФПР, вважають його досить сучасним, хоча впровадження ідеї створення посад ФПР не є ідеальним. Але їх створення – це величезний крок уперед, який сприятиме позитивним змінам у системі державного управління;

3) щодо проведення реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати:

- розроблено план поетапного підвищення розміру заробітної плати державних службовців до 2019 р.

На думку вітчизняних експертів, що стосується ФПР, то розмір їх заробітної плати є обґрунтованим. Водночас оплата праці державних службовців категорії «В» є дещо завищеною;

4) щодо визначення оптимальної чисельності державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури органів державного управління:

- частково виконано завдання з розроблення та затвердження методики проведення прозорого оперативного моніторингу чисельності працівників органу державного управління та витрат на оплату їх праці;

- частково виконано завдання з розроблення та затвердження плану оптимізації чисельності працівників органів державного управління, враховуючи цільові показники чисельності на 2018-2020 рр.;

- визначена фактична чисельність працівників органів державного управління відповідно до затвердженої методики;

5) щодо утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших ЦОВВ:

- ухвалено нормативно-правові акти щодо визначення ролі, функцій та структури підрозділів управління персоналом ЦОВВ;

- визначено професійні вимоги та рівень компетентності для державних службовців служб управління персоналом ЦОВВ;

- проводяться конкурси на зайняття вакантних посад у службах управління персоналом ЦОВВ;

- триває розробка онлайн-навчання працівників служб управління персоналом з питань впровадження законодавства у сфері державної служби та впровадження єдиних стандартів і методик управління персоналом в ЦОВВ;

- утворено Раду управління людськими ресурсами державної служби при НАДС;

6) щодо утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі:

- визначено, хоча і із запізненням, вимоги до системи та розроблення технічного завдання із створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

- підготовлено та затверджено, хоча і із запізненням, план реалізації проекту створення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі відповідно до кращого досвіду управління проектами;

- здійснено вибір технічного рішення на закупівлю товарів, робіт і послуг, необхідних для створення і функціонування інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;

7) щодо реформування системи професійного навчання державних службовців:

- розроблено і подано КМУ проект нормативно-правового акта щодо затвердження положення про систему підготовки, перепідготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців;

- проведено аналіз потреб у навчанні державних службовців;

- розроблено, подано КМУ і затверджено нормативно-правовий акт щодо схвалення концепції реформування системи професійного навчання державних службовців;

8) щодо підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону «Про державну службу» та реформування державної служби:

- створено підрозділ, відповідальний за управління людськими ресурсами на державній службі;

- визначено професійні вимоги, рівень компетентності та спеціальні вимоги для державних службовців в оновленій організаційній структурі НАДС;

- частково проведені конкурси на зайняття вакантних посад державних службовців НАДС, включаючи посади ФПР;

- у Генеральному департаменті з питань управління персоналом на державній службі НАДС усі фахівці пройшли навчання.

На думку вітчизняних та європейських експертів, рівень інституційної спроможності НАДС є досить високим.

4. Що не зробили і чому? Що хотіли зробити, але не змогли?

1) щодо формування групи ФПР:

- оскільки законопроект про внесення змін до Закону «Про державну службу» щодо введення посад ФПР не був зареєстрований, не було і його супроводження у ВРУ. У чинній редакції Плану заходів цей захід відсутній;

- конкурси на посади ФПР відбуваються з відставанням від графіка;

- не розроблено методики та не заплановано навчання з низки важливих робочих процесів (наприклад, аналіз політики).

На думку вітчизняних експертів, ідея запровадження інституту ФПР реалізована лише частково, оскільки її втілення в життя не відповідає закладеній концепції. Тому існують ризики, що процес його створення та сам інститут може стати неконтрольованим. Відсутня чітка прив'язка діяльності ФПР до KPI, немає типових завдань їх роботи.

На керівні посади ФПР члени конкурсних комісій «протягували» своїх людей. Під час конкурсу ситуаційні завдання були складені таким чином, що вирішити їх було можливо тільки за умови, що кандидат знає практику діяльності органу влади. Тому відсіювалася велика кількість кандидатів із хорошими теоретичними знаннями, але без досвіду роботи. У цій частині вже внесені зміни в законодавство, проблема вирішилася.

Загалом у конкурсах брало участь мало спеціалістів. Переважно йшли ті, кого цікавила зарплата і робота в міністерстві.

Більшість кандидатів на посади – це колишні працівники, які продовжують робити те, що вони робили раніше. Реформа робочих процесів ФПР не змінилася. Наразі інтерес до державної служби, у тому числі на посадах ФПР, упав.

Представники влади, своєю чергою, наголошують, що ФПР бракує підтримки в питанні трансформації міністерств;

2) щодо проведення реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати:

- не розроблені пропозиції щодо оплати праці державних службовців, яка ґрунтується на класифікації робіт/посад та відповідає Принципам державного управління; обчислення витрат на реформування системи оплати праці державних службовців;

- навіть з перенесенням строку виконання не подані на розгляд Координаційної ради пропозиції щодо оплати праці державних службовців;

- у чинній редакції Плану заходів відсутнє затвердження комплексної системи оплати праці державних службовців; затвердження річних планів фінансування реформування системи оплати праці державних службовців з метою підтримки фінансової стабільності в рамках річного бюджетування та планування оптимізації чисельності працівників;

3) щодо визначення оптимальної чисельності державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури органів державного управління:

- не виконаний план оптимізації чисельності працівників державних органів управління, враховуючи цільові показники чисельності на 2018-2020 рр.;

- на сайті КМУ не оприлюднюється інформація про фактичну чисельність працівників органів державного управління;

- не досягнутий гендерний баланс на рівні посадових осіб вищої категорії;

4) щодо утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших ЦОВВ:

- відсутні професійні стандарти для державних службовців служб управління персоналом ЦОВВ.

На думку експертів, діяльність служб управління персоналом суттєво не відрізняється від діяльності колишніх кадрових підрозділів. Представники влади також вважають, має місце слабка спроможність до управління персоналом на державній службі;

5) щодо утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі:

- не введено в експлуатацію в НАДС інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі з поступовим введенням відповідних модулів, що планувалося на I кв. 2018 р.;

- міністерства до інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі не підключені;

6) щодо реформування системи професійного навчання державних службовців:

- застаріла методика проведення аналізу потреб у навчанні державних службовців;

- не розроблено стандарти підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що планувалося спочатку на III кв. 2017 р., потім – у IV кв. 2017 р. МОН зазначило, що не має повноважень встановлювати такі стандарти. Закон визначає необхідність мати освітні стандарти. Водночас в ухваленій Концепції реформи системи професійного навчання частково це питання врегульовується шляхом передбачення розроблення нового Положення про систему професійного навчання;

- щодо затвердження методики розроблення типової індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця, був підготовлений проект такої методики.

На думку вітчизняних експертів, реформування системи професійного навчання державних службовців перебуває на початковій стадії;

7) План заходів не містить заходи з реформування Національної академії державного управління при Президентіві України.

Таким чином, заплановані Планом заходи на виконання напряму «Державна служба та управління людськими ресурсами» переважно виконуються.

5. Що робити далі? Які корективи варто внести в хід реформи?

1) подати КМУ законопроект про внесення змін до Закону «Про державну службу» щодо введення посад ФПР;

2) забезпечити його супроводження у ВРУ;

3) розробити професійні стандарти діяльності державних секретарів;

4) провести оцінку результатів роботи державних секретарів відповідно до КРІ, за необхідності ухвалити відповідні кадрові рішення, у тому числі звільнення з посади;

5) встановлювати більш реалістичні строки проведення конкурсів на посади ФПР, що сприятиме дотриманню їх графіка; не допускати призначення «своїх» людей на посади;

6) прив'язати діяльність ФПР до КРІ, розробити типові завдання їх роботи, систематично оцінювати їх діяльність;

7) Комісія має стати більш незалежною у своїй діяльності. Потрібно переглянути підхід щодо участі в її роботі керівників органів влади, замінивши їх на представників цих органів із обов'язковим проведенням для них тестування на здатність виконувати обов'язки члена Комісії; потрібно боротися з практикою голосування «за вказівкою»;

8) передати виконання окремих організаційних питань,

за вирішення яких відповідальний державний секретар міністерства (наприклад, рішення про відпустку державного службовця), на нижчий рівень управління, визначивши цю можливість та перелік питань в акті Уряду,

9) розробити пропозиції щодо оплати праці державних службовців, яка ґрунтується на класифікації робіт/посад та відповідає Принципам державного управління;

10) подати на розгляд Координаційної ради пропозиції щодо оплати праці державних службовців;

11) передбачити в Плані заходів затвердження комплексної системи оплати праці державних службовців; затвердження річних планів фінансування реформування системи оплати праці державних службовців з метою підтримки фінансової стабільності в рамках річного бюджетування та планування оптимізації чисельності працівників;

12) виконати план оптимізації чисельності працівників державних органів управління, враховуючи цільові показники чисельності на 2018-2020 рр.;

13) на сайті КМУ оприлюднювати інформацію про фактичну чисельність працівників органів державного управління;

14) керівником служби управління персоналом має бути ФПР;

15) оновити положення про структурні підрозділи НАДС та посадові інструкції співробітників НАДС;

16) ввести в експлуатацію в НАДС інформаційну систему управління людськими ресурсами на державній службі з поступовим введенням відповідних модулів;

17) осучаснити методiku проведення аналізу потреб у навчанні державних службовців;

18) затвердити методiku розроблення типової індивідуальної програми підвищення рівня професійної компетентності державного службовця;

19) розробити нове Положення про систему професійного навчання;

20) реформувати Національну академію державного управління при Президентові України, передавши її функції з професійного навчання державних службовців центрам професійного навчання, які варто створити при НАДС;

21) за результатами опитування ФПР, проведеного Директором публічної адміністрації Секретаріату КМУ у період з 11 по 24 травня 2018 р., для удосконалення організації їх роботи пропонується доукомплектувати директори; спростити внутрішній документообіг (процедуру погодження і підпису, перейти на спілкування електронною поштою); покращити комунікації (проведення робочих нарад за участі керівництва та департаментів, запровадження горизонтальних міжвідомчих нарад); покращити умови праці (орг. техніка, меблі, ремонти); забезпечити можливість професійного росту, навчання ФПР (затвердити план-графік тренінгів, навчальних заходів).

ПІДЗВІТНІСТЬ – ОРГАНІЗАЦІЯ, ПРОЗОРИСТЬ, НАГЛЯД

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути?

Сьогодні в Україні функціонує 66 ЦОВВ, зокрема:

19 міністерств;

47 інших ЦОВВ, у тому числі:

21 державна служба;

12 державних агентств;

4 державні інспекції;

7 ЦОВВ із спеціальним статусом;

3 інші органи.

КМУ безпосередньо спрямовує та координує діяльність 13 ЦОВВ, що без чіткої підзвітності відповідним міністрам не дає змоги ефективно формувати та реалізовувати цілісну та послідовну державну політику. Відсутність чіткого розподілу відповідальності між міністерствами призводить до дублювання функцій та нечіткого розподілу завдань і, як наслідок, нераціонального використання людських і фінансових ресурсів, низького рівня інституційної спроможності з проведення реформ та формування державної політики.

Один з опитаних експертів так визначив необхідність цього напрямку Стратегії: «Чому в Уряді немає спроможності до формування політики? Немає структурних підрозділів, які постійно моніторять свою сферу відповідальності, відслідковують всю інформацію і генерують оцінки, ідентифікують проблеми, шукають шляхи їх вирішення. Уряд завжди працював у такий спосіб: є доручення – і є відповідь на нього. У такому випадку, якщо Прем'єр-міністр добре все продумав, то

це доручення добре виконують. Але навіть за такою схемою не може працювати вся система, бо Прем'єр-міністр не має часу продумати все і дати доручення про все. Також коли в міністерствах люди не думають про аналіз і формування політики, вони не можуть якісно виконувати доручення. Щоб вирішити ці проблеми, Уряд вирішив створити нові підрозділи – директори, відділити виконання законів і поточну роботу від аналізу і розробки політики».

За цим напрямом Стратегії необхідно вирішити такі проблеми:

1) відсутність горизонтального та вертикального функціонального обстеження в системі державного управління;

2) невизначеність місії (основної мети, для досягнення якої утворено ЦОВВ), нечітке визначення сфер відповідальності і завдань міністерств та інших ЦОВВ;

3) часткове дублювання повноважень;

4) неефективна організація діяльності ЦОВВ, діяльність яких не спрямовується та не координується відповідними міністрами;

Їх вирішенню має сприяти:

1) підзвітність відповідним міністрам 13 ЦОВВ, діяльність яких спрямовується та координується безпосередньо КМУ;

2) чіткий розподіл відповідальності між міністерствами; визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших ЦОВВ;

3) визначений порядок підзвітності ЦОВВ;

4) вертикальне функціональне обстеження системи ЦОВВ, зокрема протягом 2016-2018 рр. у сфері бюджетної (Мінфін), регіональної (Мінрегіон) політики, розвитку економіки в цілому та окремих її секторів (Мінінфраструктури та інші міністерства), а до кінця 2020 р. в інших сферах державної політики;

5) горизонтальне обстеження у 2017 р. для визначення сфер відповідальності ЦОВВ;

6) оптимізація чисельності працівників міністерств та інших ЦОВВ;

7) чітке розмежування повноважень міністерств, які формують державну політику, та інших ЦОВВ, які забезпечують її реалізацію;

8) усунення поєднання функцій з надання адміністративних послуг та здійснення контролю і нагляду за дотриманням вимог законодавства у відповідній сфері.

2. Що запланував / не запланував Уряд для реалізації цього напряму Стратегії?

1) визначити місію, сфери відповідальності, функції і завдання міністерств та інших ЦОВВ, Секретаріату КМУ. Усунути дублювання повноважень і функцій;

2) установити чіткий порядок спрямування та координації діяльності ЦОВВ Урядом через відповідних міністрів;

3) забезпечити розвиток відкритих даних.

3. Що вдалося зробити і чого цим досягнули?

1) щодо визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших ЦОВВ, Секретаріату КМУ, усунення дублювання повноважень і функцій:

- ухвалили нормативно-правовий акт щодо визначення вимог до формування структури апарату міністерства та затвердили типові положення про його структурні підрозділи, утворені для виконання завдань із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства;

- сформували директориати політики в пілотних міністерствах, Секретаріаті КМУ, НАДС та Державному агентстві з питань електронного урядування.

На думку вітчизняних експертів, ідея створення директо-

ратів на практиці децю спотворена. У дійсності директори стратегічного планування працюють лише в кількох міністерствах. Створення директоратів відбувається із запізненням. Директори створені не завжди правильно, вони не закривають всі наявні сфери політики. А найгірше, що створили їх лише тому, що від міністрів це вимагали.

Інший експерт так коментує створення директоратів у міністерствах: «Навіть там, де формально все зроблено правильно, нічого не працює. Ні керівництву це не потрібно, ні «старим» держслужбовцям, які в основному і перемогли на конкурсах. Навіть те, що робиться в пілотних міністерствах, можна оцінити лише як 50/50».

Експерти зазначають, що метою створення директоратів було оновлення системи державного управління, а на практиці відбувається лише додавання нових структур до старих. Усе, що було зроблено, – це лише створення нових структур, які діють окремо від старих. Це породжує певний паралелізм, і нові структури погано сприймаються в міністерствах. Через це на рівні міністерств увесь потенціал нових кадрів не використовується.

З експертами погоджуються і опитані державні службовці. На їхню думку, новим директоратам доручається виконання старих завдань, а їх діяльність загалом зосереджується на вирішенні операційних завдань міністерств, а не розробці політики;

- Міністр КМУ наділений повноваженнями забезпечувати координацію роботи ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується безпосередньо КМУ, та вносити проекти актів на розгляд Уряду;

- розпорядженням Уряду від 27.12.2017 р. № 1013-р схвалена Концепція оптимізації системи ЦОВВ;

2) щодо забезпечення розвитку відкритих даних:

- розроблено і подано КМУ проект нормативно-правового

акта щодо затвердження Порядку ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних;

- розроблено і подано КМУ проект акта законодавства щодо приєднання України до міжнародної Хартії відкритих даних;

- забезпечено інформаційну підтримку, розроблення електронних матеріалів навчального характеру про переваги та можливості відкритих даних, які спрямовані на різні цільові аудиторії (громадськість, підприємці, засоби масової інформації).

4. Що не зробили і чому? Що хотіли зробити, але не змогли?

1) щодо визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших ЦОВВ, Секретаріату КМУ, усунення дублювання повноважень і функцій:

- незважаючи на перенесення строків, не розроблені методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження, визначення місії та сфери відповідальності ЦОВВ.

Експерти доволі скептично оцінюють перспективи якісного виконання цих завдань. Один з них зазначає, що «розуміння, що таке передача невластивих функцій, – є. Але немає розуміння, як їх передавати і хто це має робити». Також, на думку експертів, в Уряді відсутнє цілісне розуміння сутності й мети функціональних обстежень. Немає методології, а треба було б починати з неї.

Ще один експерт зазначає: «На рівні директоратів була методологія (літо 2017 р.). Повноцінного функціонального аналізу, як це робили окремі міністерства, не мало бути. Наприклад, у Мінфіні нарахували 12 тис. функцій. Об'єднали в один список все, що написано в законах та положеннях про міністерство, департаменти, відділи, сектори, управління, – звідси багаторазове дублювання. До цього списку потрапило безліч дій, які не можна вважати функціями (реєстрація документів,

погодження). На це пішло два місяці. Тож на тому етапі не треба було робити функціонального обстеження. Його треба робити тоді, коли виділили сфери політики, і дивитися, що ще залишилося в міністерстві. Чи треба залишати якісь функції, чи не треба, а якщо не треба, то куди їх передати».

Опитані державні службовці вважають, що швидке позбавлення міністерств невластивих їм повноважень неможливе через протиріччя та неузгодженість законодавства;

- положення про міністерства та інші ЦОВВ не приведені у відповідність до законодавства, що визначає їх виключну сферу повноважень;

- завдання функціонального обстеження міністерств виконано лише щодо структур міністерств;

- не проведено аналіз основних робочих процесів у ЦОВВ (підготовка, узгодження й ухвалення рішень, організація роботи із зверненнями громадян та суб'єктів господарювання, організація роботи і контроль за виконанням доручень тощо);

- Концепція оптимізації системи ЦОВВ не передбачає вирішення низки нагальних для системи ЦОВВ проблем;

- відсутній план заходів з реалізації Концепції оптимізації системи ЦОВВ, який мав бути розроблений НАДС та поданий Кабінету Міністрів у двомісячний строк з моменту схвалення Концепції.

5. Що робити далі? Які корективи варто внести в хід реформи?

1) визначити критерії формування директоратів, завершити реформування пілотних міністерств.

Експерти відзначають, що навіть у пілотних міністерствах цей процес відбувається складно. Одна з причин цього – опір на рівні міністрів. Міністри не розуміють, для чого їм потрібні директорати. 2017 рік мав бути ключовим, але не став ним. У передвиборчий період змінювати апарати

міністерств буде ще складніше. Раніше було несприйняття реформи, а зараз буде ще й активний спротив.

Інший експерт так оцінює ситуацію: «Є взаємозалежність двох проблем. З одного боку, міністри незадоволені станом справ, реакцією апаратів на їхні ініціативи, бо апарати не генерують їм пропозиції, перевантаженням поточним адмініструванням. Але водночас вони і не розуміють концепції реформи, що реформа дає зараз і що вона дасть у підсумку. Вважають, що реформа їм нав'язана, що вона заважає жити, називають її проблемою, яка шкодить роботі. Друга проблема – це об'єктивно дуже слабкий потенціал претендентів на посади. Інша справа, якби провести конкурс у директорат, і прийшли фахівці, які відразу ж дали результат. Однак таких людей немає звідки взяти. Навіть найкращих людей, які проходять через конкурси, усе одно треба вчити. І не лише читати їм лекції, що робиться, а ставити завдання, пов'язані з цим навчанням. І тут є розрив. Вони слухають лекції про аналіз політики, а на роботі їхнє керівництво про це й чути не хоче. Звідси розчарування з обох сторін».

Державні службовці, у тому числі працівники нових директоратів, погоджуються з цими думками. Вони вважають, що з боку керівництва міністерств бракує підтримки директоратів, яким доводиться «відвойовувати собі місце під сонцем»;

2) розробити методичні рекомендації з проведення функціонального обстеження, визначення місії та сфери відповідальності ЦОВВ;

3) розробити план заходів з реалізації Концепції оптимізації системи ЦОВВ;

4) привести положення про міністерства та інші ЦОВВ у відповідність до законодавства, що визначає їх виключну сферу повноважень;

5) провести аналіз основних робочих процесів у ЦОВВ (підготовка, узгодження й ухвалення рішень, організація

роботи із зверненнями громадян та суб'єктів господарювання, організація роботи і контроль за виконанням доручень тощо).

Експерти наголошують на необхідності прискорення темпу реформи. Адже реформування міністерств, що не входять до переліку пілотних, ще не розпочалося.

НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ – адміністративні процедури, зниження адміністративного навантаження, якість надання послуг, електронне урядування

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути?

Це один із напрямів реформування державного управління, визначений у Стратегії з урахуванням Принципів державного управління SIGMA:

1) існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян;

2) належне управління є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці;

3) запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг;

4) забезпечується доступність публічних послуг.

Передбачено вирішення таких проблем:

1) відсутність упорядкованих базових принципів і гарантій захисту прав громадян і юридичних осіб у рамках адміністративної процедури (відсутність закону про адміністративні процедури).

На цю проблему звертають увагу й експерти, і науковці, і державні службовці. На необхідність уніфікації на законодавчому рівні адміністративних процедур вказується у Рекомен-

даціях слухань у Комітеті Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства про адміністративні послуги від 01.12.2015 р. (протокол № 35)¹;

2) необхідність подальшого розвитку центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП);

3) надмірне адміністративне навантаження на громадян і юридичних осіб;

4) низький рівень якості роботи базових електронних реєстрів;

5) відсутність прийнятного технічного рішення для забезпечення функціональної сумісності систем органів державної влади, неналежна якість електронних послуг для громадян і юридичних осіб.

Відповідно до Стратегії вирішенню проблем має сприяти:

1) ухвалення закону про загальну адміністративну процедуру згідно з європейськими стандартами і поступове приведення окремих адміністративних послуг у відповідність з визначеними загальними принципами;

2) спрощення/оптимізація адміністративних процедур, зниження адміністративного навантаження, визначення переліку таких процедур і проведення відбору 15 послуг, які мають високий попит, для спрощення процедури їх надання;

3) удосконалення організаційних та електронних інформаційних систем;

4) проведення відповідного навчання державних службовців;

5) ретельне відстеження відгуків користувачів, проведення

¹ Ефективність законодавства України (питання моніторингу колізій) / За заг. ред. В.О. Зайчука. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – С. 34.

періодичної оцінки адміністративних процедур та їх удосконалення;

6) децентралізація базових адміністративних послуг;
7) врегулювання на законодавчому рівні питання оплати адміністративних послуг;

8) забезпечення приведення законодавства у відповідність із Законом «Про адміністративні послуги»;

9) створення (удосконалення) реєстрів даних громадян, юридичних осіб, земельних ділянок і нерухомості, податків, соціального страхування, забезпечення функціональної сумісності систем та здійснення обміну даними на операційному рівні замість подання довідок та інших документів;

10) забезпечення відкритості реєстрів для користування органами державного управління із забезпеченням гарантованого захисту персональних даних, що має сприяти спрощенню процедури надання органами державного управління адміністративних послуг громадянам і юридичним особам з підтвердження фактів та інформації, що міститься в офіційних державних реєстрах, зокрема в електронній формі через веб-сервіси;

11) запровадження максимальної кількості послуг у режимі реального часу.

2. Що запланував / не запланував Уряд для реалізації цього напряму Стратегії?

Для виконання визначених завдань було заплановано:

1) систематизація правил загальної адміністративної процедури з гарантіями відповідно до Принципів державного управління;

2) забезпечення доступності адміністративних послуг;

3) зменшення надмірного адміністративного навантаження;

4) запровадження автоматизованого обміну даними між

електронними інформаційними ресурсами органів виконавчої влади (електронна взаємодія).

Як вже було зазначено вище, на думку вітчизняних експертів, з огляду на особливу важливість питання електронної взаємодії мали б бути відображені як окремий напрям Стратегії;

5) забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді з урахуванням стадій розвитку електронних адміністративних послуг, визначених методикою Індексу розвитку електронного урядування ООН (EGDI UN);

6) забезпечення розвитку відкритих даних.

Передбачених у Плані заходів недостатньо для того, щоб вирішити проблеми, які існують у цій сфері. У Плані – переважно другорядні заходи, а принципові заходи відсутні. Наприклад, не відображено питання впорядкування оплати адміністративних послуг, хоча в Стратегії ця проблема окреслена. Із Плану заходів питання впорядкування оплати послуг виключене, тому що посадовці розуміють, що не зможуть це виконати.

Можна було б акцентувати увагу на цілісних блоках питань по таких органах влади: МВС і Державна міграційна служба – спростити доступ до налаштування паспортних послуг, послуг з реєстрації транспортних засобів, видачі посвідчення водія; Мінагрополітики і Держгеокадастру варто було б звернути увагу на персональну відповідальність за передачу повноважень з реєстрації земельної ділянки, Мін'юсту – щодо реєстрації актів цивільного стану.

Спротив реформі сфери адміністративних послуг створюється через відомчі інтереси, а також він пов'язаний з відсутністю розуміння змісту реформи.

3. Що вдалося зробити і чого цим досягнути?

1) за напрямом систематизації правил загальної адміністративної процедури з гарантіями відповідно до Принципів державного управління:

- розроблено і подано КМУ законопроект про адміністративну процедуру;

2) за напрямом забезпечення доступності адміністративних послуг:

- Офіс реформи адмінпослуг розробив систему (методику) оцінки діяльності ЦНАП та моніторингу стану задоволення потреб користувачів таких послуг; систему оцінювання та моніторингу впроваджено частково;

- спостерігається позитивна ситуація з підключенням до таких держреєстрів: 90,1 % – Єдиний держреєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських організацій; 92,7 % – Держреєстр речових прав на нерухоме майно;

- проводяться тренінги (семінари, засідання за круглим столом) з питань надання базових адміністративних послуг переважно громадськими організаціями за донорської підтримки, а також у межах проектів МТД за участі Мінекономрозвитку;

- популяризація ЦНАП: з боку громадських організацій така активність проводиться. Певні активності з популяризації ЦНАП проводяться Офісом реформи адмінпослуг при Мінекономрозвитку.

Експерти відмічають позитивну динаміку створення ЦНАП. Але не вважають її результатом реалізації Плану заходів, бо це пов'язано із ухваленням владних рішень ще у 2014 р. Стратегія мало впливає на результати у цій сфері. Рух у цій сфері відбувається переважно завдяки органам місцевого самоврядування;

3) за напрямом зменшення надмірного адміністративного навантаження:

- уповноважені міністерства визначили за участю громадськості 15 найбільш популярних адміністративних послуг (зокрема, призначення допомоги при народженні дитини, реєстрація/зняття з реєстрації місця проживання, видача паспорта громадянина України, реєстрація земельної ділянки та ін.). Відтепер ці 15 послуг є пріоритетними для спрощення процедур їх надання;

- складено план оптимізації процедур надання 15 найбільш популярних адміністративних послуг та пропозиції з внесення відповідних змін до законодавства, зокрема щодо зменшення адміністративного навантаження на користувачів послугами;

4) за напрямом запровадження автоматизованого обміну даними між електронними інформаційними ресурсами органів виконавчої влади (електронна взаємодія):

- КМУ своєю постановою від 08.09.2016 р. № 606 затвердив Положення про електронну взаємодію державних електронних інформаційних ресурсів, тобто, як і передбачалося, – у IV кв. 2016 р.;

- КМУ затвердив Перелік пріоритетних державних електронних інформаційних ресурсів для запровадження електронної взаємодії як Додаток до постанови КМУ від 08.09.2016 р. № 606, тобто, як і передбачалося, – у IV кв. 2016 р.;

5) за напрямом забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді з урахуванням стадій розвитку електронних адміністративних послуг, визначених методикою Індексу розвитку електронного урядування ООН (EGDI UN):

- розроблено проект нормативно-правового акта щодо визначення механізму електронної ідентифікації громадян для отримання адміністративних послуг в електронній формі;

- Мінекономрозвитку та Мінрегіонбуд розробили Порядок інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування з Єдиним державним порталом адміністративних послуг та затвердили його наказом від 08.09.2016 р. № 1501/248. Завдання виконано, як і було передбачено Стратегією, протягом IV кв. 2016 р.;

- Урядом була розроблена Концепція розвитку системи надання електронних послуг в Україні та схвалена розпорядженням КМУ від 16.11.2016 р. № 918-р. Вона містить Додаток – Перелік пріоритетних послуг, запровадження надання яких в електронній формі передбачається першочергово. Завдання виконано, як і було передбачено Стратегією, протягом IV кв. 2016 р.;

- розширено перелік електронних послуг. Це суттєво спростило та пришвидшило отримання громадянами послуг;

- б) за напрямом забезпечення розвитку відкритих даних:

- Урядом створено веб-портал відкритих даних – data.gov.ua. Портал надає доступ до публічної інформації у формі відкритих даних та передбачає доступ до інформації органів влади з можливістю її подальшого використання;

- функціонує Єдиний державний веб-портал відкритих даних;

- проведено два моніторинги стану оприлюднення та оновлення наборів даних на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних.

4. Що не зробили і чому? Що хотіли зробити, але не змогли?

- 1) за напрямом забезпечення доступності адміністративних послуг:

- через категоричне небажання передати послуги Держгеокадастру та МВС до місцевого самоврядування законопроекти про передачу органам місцевого самоврядування повноважень з надання через ЦНАП адміністративних послуг з видачі документів реєстрації земельної ділянки; реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчення водія не були розроблені та подані Кабінету Міністрів;

- законопроект про передачу органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації актів цивільного стану був розроблений Мін'юстом, затверджений Урядом та зареєстрований у Верховній Раді (реєстр. № 6150) у лютому 2017 р. Але надалі законопроект «завис» у профільному парламентському комітеті та не був винесений на голосування навіть у першому читанні;

- негативна ситуація з підключенням спостерігається щодо таких держреєстрів: 20,6 % – Державний земельний кадастр; 15,8 % – Єдиний державний демографічний реєстр.

На думку експертів, результати реформи у сфері децент-

ралізації повноважень з надання адміністративних послуг і спрощення процедури їх надання низькі. Протягом 2016-2017 рр. у цій сфері нічого не відбувалося;

- не розроблено і не подано Кабінету Міністрів законопроект про врегулювання питання оплати адміністративних послуг; захід відсутній у чинному Плані заходів.

Розглянути можливість підготовки проекту Закону про адміністративний збір було рекомендовано на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування щодо реалізації законодавства про адміністративні послуги від 01.12.2015 р., протокол № 35 (п.п.2.2., 2.6), оскільки відсутність критеріїв оплатності/безоплатності адміністративних послуг – одна із проблем сфери адміністративних послуг¹;

- відповідно, не відбулося супроводження у Верховній Раді законопроекту про врегулювання питання оплати адміністративних послуг; захід відсутній у чинному Плані заходів;

2) за напрямом зменшення надмірного адміністративного навантаження:

- аналітичний звіт про визначення та опис етапів впровадження 15 найбільш популярних адміністративних послуг (за принципами «єдине вікно для кожної події», «обмін даними в бек-офісі», «форми не заповнюються») і прогнозування зниження адміністративного навантаження лише у процесі підготовки;

- не розроблено і не подано Кабінету Міністрів законопроект про внесення змін до переліку (реєстру) адміністративних послуг; захід відсутній у чинному Плані заходів;

- не відбулося супроводження у Верховній Раді законопроекту про внесення змін до переліку (реєстру) адміністративних послуг; захід відсутній у Плані заходів редакції 2017 р.

Водночас, порівняно з іншими напрямами реформи євро-

¹ Ефективність законодавства України (питання моніторингу колізій) / За заг. ред. В.О. Зайчука. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2017. – С. 41-42.

пейські експерти відзначають наявність позитивних результатів за цим напрямом.

5. Що робити далі? Які корективи варто внести в хід реформи?

1) прискорити ухвалення законопроекту № 6150 про децентралізацію послуг РАЦС;

2) прискорити розробку і подальше ухвалення законопроектів про передачу органам місцевого самоврядування повноважень з надання через ЦНАП адміністративних послуг з реєстрації земельної ділянки, реєстрації транспортних засобів і видачі посвідчення водія;

3) включити до Плану заходів розробку законопроекту про децентралізацію паспортних послуг. Як альтернативний варіант – передбачити обов’язок для ДМС щодо переміщення робочих місць з обладнанням до всіх ЦНАП, де не закуплене обладнання та які готові забезпечити необхідні умови для надання цих послуг;

4) включити до Плану заходів розробку й ухвалення законопроекту про адміністративний збір;

5) підготувати зміни до Бюджетного кодексу України щодо надходження плати за надання відомостей з реєстрів Мін’юсту до місцевих бюджетів за місцем надання цих адміністративних послуг (у розмірі 85 %), адже цього не було здійснено після їх децентралізації;

6) передбачити у Стратегії заборону державним підприємствам та акредитованим суб’єктам стягувати додаткову плату при наданні адміністративних послуг та забезпечення цієї заборони;

7) якомога більшу кількість публічних послуг (в тому числі соціальних) необхідно інтегрувати до ЦНАП, щоб вони були по-справжньому інтегрованими офісами, де особа може вирішити всі свої питання за один візит. Можливо, відповідні конкретні заходи варто передбачити у Стратегії.

УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

1. Для чого цей напрям Стратегії? Чого хотіли досягнути?

Пріоритети та заходи з реформування системи державних фінансів визначені не у Стратегії, що аналізується, а у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 774.

Стратегією, що аналізується, визначені суб'єкти, які будуть координувати дії з її реалізації, – Міністр фінансів та член Координаційної ради.

Питання державних фінансів та реформування державного управління, зокрема середньострокового бюджетного планування, стратегічного планування, координації дій з реалізації державної політики, проведення аналізу фінансового впливу реалізації державної політики, мають обговорюватися на засіданнях Координаційної ради.

Такий підхід використовуватиметься у роботі спеціальної робочої групи на рівні вищого корпусу державної служби, до складу якої повинен бути включений Державний секретар Мінфіну.

Періодичні звіти про хід реалізації Стратегії розвитку системи управління державними фінансами можуть у разі потреби також розглядатися на засіданнях Координаційної ради разом із звітами про хід реформування державного управління.

Заходи з реалізації розділу «Управління державними фінансами» Планом заходів не передбачені.

Центр політико-правових реформ – громадський аналітичний центр, заснований у 1996 році. Місією ЦППР є сприяння проведенню реформ у політико-правовій сфері задля утвердження в Україні демократії, верховенства права та належного урядування.

Основними напрямками діяльності Центру є конституціоналізм, публічна адміністрація, судівництво, кримінальна юстиція. Питання захисту прав людини, протидії корупції та європейської інтеграції є наскрізними для усіх напрямків діяльності.