



Центр політико-правових
реформ

Принципи належного врядування, виконавча влада та територіальне самоврядування

Ігор Коліушко

Голова правління

Центру політико-правових реформ

Київ - 2025

Європейські стандарти врядування

Принцип адміністративної автономії в Європейському Союзі

1. Європейські принципи публічного врядування (державного управління) –

SIGMA Paper №27 – 1999р.:

- 1) юридична визначеність;
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) відповідальність;
- 4) ефективність та результативність.

2. Біла книга Європейського врядування – **Європейський парламент 2001 р.:**

- 1) відкритість;
- 2) участь;
- 3) відповідальність;
- 4) ефективність;
- 5) відповідність (узгодженість).

Європейські стандарти врядування

3. Принципи публічного врядування (державного управління) **SIGMA - 2017** :

1. Стратегія реформування державного управління (4 принципи)
 2. Розробка і координація політики (12 принципів)
 3. Державна служба та управління людськими ресурсами (7 принципів)
 4. Підзвітність (5 принципів)
 5. Надання послуг (4 принципи)
 6. Управління державними фінансами (16 принципів)
- Проєкт цього документа ліг в основу Стратегії реформування державного управління України, затвердженої Кабінетом Міністрів України 2016 року

Європейські стандарти врядування

4. Принципи публічного врядування (державного управління) – SIGMA – редакція 2023 р.:

1. **Стратегія** - Уряд забезпечує стратегічне бачення та лідерство для гнучкого, інноваційного та постійно вдосконалюваного державного управління, здатного реагувати на нові виклики. (1 принцип)
2. **Формування й координування політики** - Уряд гарантує, що політика та бюджети узгоджені, ефективно плануються, узгоджуються всім урядом, впроваджуються, контролюються та оцінюються відповідно до чітко визначених цілей політики. Міністерства розробляють узгоджену державну політику у рамках відкритого, заснованого на широкій участі процесу, спираючись на обґрунтовані факти та аналіз. (6 принципів)
3. **Державна служба та управління людськими ресурсами** - Державні службовці діють професійно, порядно та нейтрально. Їх набирають і просувають по службі на основі заслуг і рівних можливостей, і для ефективного виконання своїх завдань вони мають відповідні компетенції. (5 принципів)
4. **Організація, підзвітність та нагляд** - Організація державного управління є ефективною та дієвою на всіх рівнях державного управління. Органи державного управління є відкритими та прозорими та застосовують чітко визначені внутрішні та зовнішні механізми підзвітності. Сильні наглядові органи захищають права громадян та інтереси суспільства. (6 принципів)
5. **Надання послуг та цифровізація** - Органи державного управління ставлять користувачів у центр і надають високоякісні та легкодоступні послуги онлайн і особисто усім особам і підприємствам. Цифровізація дає змогу приймати рішення на основі даних, уможливорює ефективні та дієві процеси, а також високоякісні та доступні послуги. (4 принципи)
6. **Управління державними фінансами** - Органи державного управління планують та управляють державними фінансами, щоб забезпечити їх сталість і прозорість і уможливити досягнення цілей політики. Механізми контролю, закупівель і нагляду діють для забезпечення ощадливого, ефективного та результативного використання державних ресурсів, які розподіляються на всіх рівнях державного управління. (10 принципів)

Європейські засади територіального самоврядування

- **Європейська хартія місцевого самоврядування** – ПА Ради Європи, 15.10.1985, ратифіковано в Україні Законом №452/97-ВР від 15.07.1997, чинність з 1998р.
- **Правоздатність громад** – громада має бути юридичною особою публічного права
- **Децентралізація** – це передача повноважень (функцій) від органів державної влади, місцевому та регіональному самоврядуванню
- **Субсидіарність** – завдання повинні вирішуватися на найнижчому рівні, на якому їх вирішення можливе й ефективно, відповідно - на вищій рівні публічної адміністрації передаються лише ті повноваження (функції), які не можуть ефективно виконуватися на нижчих рівнях.
- **Власні та делеговані повноваження** місцевого самоврядування: правове регулювання, фінансування, нагляд чи контроль
- **Органи місцевого самоврядування** – рада і голова громади з виконавчим апаратом
- **Регіональне самоврядування** відмежоване від місцевого.

Основні складові публічного врядування

1. Формування та координація державної політики
2. Реалізація державної політики
3. Державна служба
4. Публічні фінанси та бюджетна система
5. Регіональний устрій та регіональна політика
6. Місцеве самоврядування

Виконавча влада та формування політики

Стан в Україні (1991-2021)	Бажаний стан для розвитку країни
– Відсутність стратегічного планування державної політики; – Відсутність у більшості міністерств досвіду формування політики та структурних підрозділів для цього; – Планування більшості урядовців передбачає коротке перебування на посаді, хочуть встигнути зробити щось конкретне, а не витрачати час на інституційну розбудову міністерства та стратегії; – Недостатнє розмежування політичних та адміністративних функцій.	– Уряд відповідає за стратегічне планування та координацію політики; – Міністерства відповідають за аналіз та формування політики; – Мало заступників міністра, але стабільна, професійна та аполітична державна служба, очолювана державними секретарями; – Директорати міністерств покривають всі сфери і підсфери державної політики; – Міністерства не є юридичними особами.

Виконавча влада та реалізація політики (ЦОВВ та МДА)

Стан в Україні (1991-2021)

- Більшість ЦОВВ не є частиною політичних секторів, за які відповідає міністр, вони відчують свої окремішність і намагаються розширити свої в тому числі політичні повноваження;
- Багато з них вмонтовані в вертикальні корупційні схеми, в тому числі в схеми фінансування політичних партій, наповнення конвертів для посадовців державних органів;
- МДА не є префектурами, а поєднують три різні групи функцій.

Бажаний стан для розвитку країни

- Урядові органи відповідають за реалізацію політики (управління майном, надання адміністративних послуг та інспекцію й нагляд);
- Всі урядові органи спрямовуються і координуються відповідними міністрами;
- Урядові органи не мають політичних функцій;
- На регіональному та субрегіональному рівнях функціонують префектури підзвітні та відповідальні перед Урядом.

Державна служба

Стан в Україні (1991-2021)

- Прийняття на державну службу в непрозорий спосіб до 01.05.2016 р.;
- Формальний підхід до проходження служби і побудови кар'єри, рутинні завдання і брак ініціативи;
- Дисциплінарні процедури до 2016 р. не проводились, висока плинність через звільнення почалась з 2019 р.;
- Значну частину оплати праці становили стимулюючі надбавки та премії, а не посадовий оклад (грейд);
- Виведення окремих державних органів з під дії Закону, або надання їм привілеїв в оплаті.

Бажаний стан для розвитку країни

- Відкриті конкурси на всі посади категорій А, Б, В на основі заслуг;
- Сучасний HR, що включає інструменти розвитку, навчання і мотивації до результативності;
- Припинення необґрунтованих звільнень через зміну структури і штату, скорочення посади тощо;
- Гідна оплата праці на основі класифікації посад, що співвідноситься з ринковою;
- Припинення «особливостей» для окремих державних органів, створення єдиного регулювання.

Публічні фінанси та бюджетна система

Стан в Україні (1991-2021)	Бажаний стан для розвитку країни
– Довге (>10 років) становлення системи органів і законів; – Надмірна централізація, принаймні до 2015 року; – Відсутність середньострокового планування та бюджетування; – Нестабільність і непрогнозованість фінансового законодавства; – Неефективна система вирівнювання, великі диспропорції – Неефективна та корумпована система фінансового контролю.	– Стабільне та передбачуване фінансове законодавство; – Середньострокове бюджетування та планування обслуговує державні, регіональні та місцеві стратегії розвитку; – Раціональний розподіл повноважень з адміністрування податків між державними органами та ОМС, співпраця між ними; – Ефективний, але доброзичливий фінансовий нагляд.

Регіональний устрій та регіональна політика

Стан в Україні (1991-2021)

- Збереження радянських областей в АТУ;
- Відсутність регіонального самоврядування в Конституції, утопічна норма про обласні ради як органи місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад;
- Слабкість, а то й повна відсутність регіональної політики в більшості областей;
- Централізація багатьох функцій органічно притаманних регіональному рівню;
- Надмірні повноваження місцевих державних адміністрацій, виконавчий орган відп. рад;
- МДА не виконують функцій нагляду за законністю та зворотнього зв'язку для КМУ;
- Слабкість і непослідовність державної регіональної політики.

Бажаний стан для розвитку країни

- Регіони України відповідають історичним особливостям формування території країни;
- Регіональне самоврядування функціонує в межах визначених законом, має регіональні ради та їхні виконавчі органи;
- Регіональне самоврядування відповідає за економ. розвиток, рег. транспорт, екологію, культуру, спорт, туризм, сер. спец. освіту...;
- Регіони поділені на субрегіональні одиниці – повіти з приблизно рівним населенням від 200 до 300 тис, за винятком повітів великих міст;
- Державна регіональна політика спрямована розвиток відстаючих регіонів з метою вирівнювання з передовими, а також на недопущення причин та проявів сепаратизму.

Місцеве самоврядування

Стан в Україні (1991-2021)

- До реформи 2015–20 років МС було в нас проголошене, але реально існувало тільки в містах обласного значення, через недосконалість адмін-тер устрій, надмірно маленькі «сільські ради»;
- Відсутність принципу повсюдності (повноваження поширюються тільки в межах населеного пункту);
- Територіальні громади не мають правосуб'єктності, а ради та їх виконавчі органи є різними юридичними особами;
- ПДФО сплачується бухгалтеріями юридичних осіб за місцем своєї реєстрації;
- Місцеві податки та збори адмініструються Державною податковою службою «без ентузіазму».

Бажаний стан для розвитку країни

- Громади є АТО, сукупністю мешканців та юридичними особами. Їх кількість в Україні не перевищує тисячу, а їх населення не менше 10 000 з нечисленними винятками, згідно особливостям географії та історії;
- Громади обирають ради і голів громади, які очолюють їхні виконавчі органи;
- На субрегіональному рівні, в повітах, функціонують органи міжмуніципального співробітництва, сформовані радами громад;
- Префектури здійснюють нагляд за законністю діяльності громад та їх органів;
- Місцеві податки та збори і 80% ПДФО (за місцем проживання платників) формують власні доходи громад, якими фінансуються власні повноваження МС.

Питання для обговорення та дискусії

- 1) Як заставити міністерства працювати над формуванням політики розвитку країни?
- 2) Яка роль міністерств у забезпеченні реалізації політики?
- 3) ЦОВВ працюють через свої тер. органи, а МДА – префектурні, чи ЦОВВ працюють через МДА? На яких рівнях мають бути МДА?
- 4) Як забезпечити стабільність професійної патріотичної та доброчесної державної служби?
- 5) Бюджетна система? Як адмініструвати і куди зараховувати які податки?
- 6) Який адмін-тер устрій має бути в Україні на рівні NUTS-2 і NUTS-1? Які функції цих рівнів? Де має бути регіональне самоврядування і яке? Повноваження регіонального самоврядування?
- 7) Статус громади? Система органів місцевого самоврядування? Власні та делеговані повноваження місцевого самоврядування?

Дякую за увагу!



Центр політико-правових реформ

www.pravo.org.ua

centre@pravo.org.ua

(044) 278-03-17