

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Харківський національний університет внутрішніх справ

Сумська філія
Кафедра юридичних дисциплін

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

**навчальної дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права
та процесу»**

**обов'язкових компонент
освітньої програми другого(магістерського) рівня вищої освіти**

262 Правоохоронна діяльність (правоохоронна діяльність)

**за темою: Реформування державного управління та публічної служби в
Україні: результати та наслідки**

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.08.20 № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою Сумської філії
ХНУВС
Протокол від 21.08.2020 № 7

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін

Протокол від 25.08.2020 № 4

Розглянуто на засіданні кафедри юридичних дисциплін Сумської філії
ХНУВС (протокол № 1 від 21.08.20)

Розробники: доцент кафедри юридичних дисциплін Сумської філії ХНУВС,
к.ю.н., доцент Маркова О. О.

Рецензенти:

1. Завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського
національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук,
доцент Панасюк О. В.

План лекцій:

1. Реформа державного управління.
2. Реформування державної служби

Рекомендована література:

1. Державна служба статистики України [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
2. Європейський досвід державного управління : курс лекцій / уклад. : О. Ю. Оржель, О. М. Палій, І. В. Кравчук та ін. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
3. Закон України "Про державну службу" [Електронний ресурс]. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
5. Національне агентство України з питань державної служби [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://nads.gov.ua/>.
6. Панова Н. Новітні положення Закону України "Про державну службу" 2015 р. / Н. Панова. // Підприємство, господарство і право. – 2017. – №12. – С. 178–182.
7. Розвиток громадянських компетентностей в Україні [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://doccu.in.ua/>.
8. Складено автором на основі даних Європейського фонду управління якістю [Електронний ресурс] — Режим доступу :<http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>

Текст лекції

1. Реформа державного управління.

Мета реформи - побудова сучасної, цифрової та сервісно-орієнтованої держави. Реформа передбачає формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на потреби громадян, сталий суспільний розвиток та адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики.

У фокусі реформи державного управління зміна підходів у трьох ключових елементах виконавчої влади – структури, процедури та люди. На практиці це означає:

розбудову сильних та підзвітних державних інституцій;

підготовку якісних урядових рішень;

формування професійної державної служби;

запровадження електронного врядування;

надання зручних послуг громадянам.

Без ефективної системи державного управління неможливо побудувати сильну демократичну державу. Саме тому реформа держуправління – це важлива передумова євроінтеграційного курсу України. А Європейський Союз підтримує реформу на експертному, технічному та фінансовому рівні.

Концепцію фахівців з питань реформ поширено на всі міністерства. Продовжується фокусування міністерств на формуванні політики та поступова передача функцій з її реалізації до державних агентств і служб.

Уряд схвалив Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців, яка буде реалізована протягом 2020-2022 рр. Державні органи мають стати конкурентними роботодавцями та залучати найкращих фахівців на держслужбу.

Вебпортал вакансій career.gov.ua, де подати документи на вакансії держслужби можна онлайн, поширено на всі категорії посад державної служби.

Інформаційну систему управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати (HRMIS) впроваджено ще в 4 державних органах. На сьогодні дослідна експлуатація проходить вже в 11 центральних органах виконавчої влади.

Розпочав функціонувати в повному обсязі Портал управління знаннями. Це освітня платформа у сфері професійного навчання державних службовців усіх категорій, голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, посадових осіб місцевого самоврядування. Портал дозволяє швидко та зручно взаємодіяти замовникам і надавачам освітніх послуг.

Триває розвиток мережі ЦНАП - на сьогодні створено понад 800 центрів. Також розширено перелік послуг, що надаються через центри:

- комплексна послуга, що надає можливість отримати перший паспорт громадянина України одразу із номером картки платника податків;

- комплексна послуга “Е-Малятко”, що дозволяє за однією заявою отримати до 9 послуг, пов’язаних із народженням дитини, послугу також можна отримати безпосередньо в лікарні;

- триває робота із запровадження надання соціальних послуг через центри адміністративних послуг.

Здійснюється цифрова трансформація адміністративних послуг. Більше 120 електронних послуг вже доступні на веб-сайтах суб’єктів надання адміністративних послуг.

Створено та запущено Єдиний державний вебпортал електронних послуг – Портал Дія. На Порталі Дія кожен громадянин може отримати електронні послуги та інформацію про себе з державних електронних інформаційних ресурсів. На Порталі Дія доступно 33 електронні послуги.

Запущено мобільний застосунок Дія – доступ громадян до цифрових документів. Мобільним додатком користуються 4.5 млн. громадян.

Верховна Рада ухвалила в першому читанні урядовий законопроект "Про адміністративну процедуру". Закон «Про адміністративну процедуру» передбачає єдині, чіткі та зрозумілі правила взаємодії держави, громадян і бізнесу. Це важливий крок назустріч зручним послугам для громадян - без зайвої бюрократії та корупції.

Реформа державного управління є однією з основних для країн із перехідною економікою. Реалізація багатьох важливих змін, які потрібні для економічного розвитку, залучення інвестицій і створення робочих місць по всій країні, залежить від спроможності державного апарату розробляти та впроваджувати ефективні державні політики.

Сучасне державне управління також є ключовим елементом у побудові довіри громадян до держави завдяки наданню доступних та якісних публічних послуг, відкритості та підзвітності держорганів.

Згідно зі світовими показниками ефективності врядування, Україна посідає доволі низьке місце у рейтингах конкурентоспроможності. Покращити позиції держави здатні такі фактори, як зниження адміністративного навантаження державного регулювання, підвищення якості надання адміністративних послуг, забезпечення законності та передбачуваності адміністративних дій.

Ефективна діяльність Кабінету Міністрів України з формування державної політики можлива лише за наявності професійної, результативної та підзвітної системи виконавчої влади. Ефективна система державного управління є також однією з основних передумов демократичного врядування, що ґрунтується на принципах верховенства права.

Результатом реформування має бути така система державного управління, що гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямована на сталі економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій.

Що передбачає реформа?

У 2016 року Уряд розробив та затвердив Стратегію реформування державного управління до 2020 року і План заходів з її реалізації, що відповідають європейським стандартам належного урядування.

Один із ключових етапів реформи – це підвищення спроможності міністерств, перетворення їх на потужні аналітичні центри, що будуть сфокусовані на формуванні політик, стануть лідерами у впровадженні реформ і підвищать ефективність діяльності уряду в цілому.

Фокусування міністерств на формуванні політики. Реформа державного управління змінює фокус роботи міністерств із продукування нормативних актів та управління майном на формування політик у галузях, за які відповідає міністерство.

Це означає, що робота міністерств концентруватиметься на постійному аналізі проблем і пошуку можливих варіантів їхнього вирішення, виробленні відповідних політик і оцінці ймовірних чи наявних наслідків реалізації цих політик. Також міністерства будуть проводити консультації зі стейкхолдерами та, за можливості, враховуватимуть їх пропозиції щодо політик та варіантів вирішення проблем, аналізуватимуть впливи тих рішень, що вже впроваджуються, з метою оперативного коригування.

Формування політик – це ключова функція нових структурних підрозділів - директоратів політики, створених у міністерствах. Директорати стратегічного планування та євроінтеграції відповідатимуть за координацію, пріоритизацію політик та стратегування.

Реформа дозволить Уряду будувати узгоджену ієрархію стратегічних цілей. Державний бюджет формуватимуть відповідно до цих цілей. Завдяки трирічному бюджетному плануванню реалізація цілей забезпечуватиметься необхідним фінансуванням. Постійний моніторинг та оцінка результатів реалізації політик дозволять оцінювати їх ефективність та коригувати відповідно до поставлених стратегічних цілей.

Підвищення якості урядових рішень. Завдяки впровадженню нових процедур формування урядових рішень, Уряд має перейти від роботи із заходами та планами до роботи з проблемами, варіантами їх рішень та наслідками. Це дозволить зробити рішення Уряду більш:

зрозумілими – завдяки поясненню проблеми, яку намагаються вирішити, та доказового зв'язку між пропонованим способом її вирішення (інструментом) та очікуваним результатом;

виваженими – завдяки аналізу наявних варіантів вирішення проблеми та обґрунтуванню найоптимальнішого серед них;

узгодженими між собою – завдяки аналізу широкого спектру впливів на різні сфери суспільного життя та наслідків рішення для інших сфер державної політики;

цілісними та комплексними – завдяки аналізу зв'язку окремого рішення з логікою попередніх та наступних рішень, місцю в системі інших варіантів, несуперечливому та послідовному характеру проведення обраного курсу;

збалансованими – завдяки прогнозу та оцінці впливу рішення на інтереси різних стейкхолдерів, їх імовірної реакції та пошуку прийняттого компромісного варіанту;

відкритими – завдяки тому, що проблеми, варіанти та впливи рішень на етапах їх розробки та перегляду обговорюють в колі тих, на кого поширюватимуться їх наслідки, і тих, хто відповідатиме за їх впровадження;

реалістичними – завдяки аналізу необхідних ресурсів (фінансових, кадрових, матеріально-технічних, організаційних, комунікаційних), ризиків та обмежень при впровадженні;

послідовними – завдяки тому, що скасування рішення або коригування його змісту можливе лише на підставі проведеного аналізу та обґрунтування доцільності змін.

Чітке підпорядкування та розподіл функцій. Реформа стосується також центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) та взаємодії між ними і Кабінетом Міністрів України (КМУ). Буде створено раціональну та прозору систему підпорядкування й підзвітності ЦОВВ, чітко визначено перелік їхніх повноважень і сфери відповідальності та усунуто дублювання функцій різними органами. Організаційні структури міністерств та інших ЦОВВ будуть реорганізовані й оптимізовані, а на нові посади залучатимуть висококваліфікованих фахівців на конкурсній основі.

Вдосконалення сфери надання адміністративних послуг. Зокрема, передбачено впровадження адміністративної процедури відповідно до принципів ЄС, підвищення якості надання адмінпослуг та збільшення частки послуг, доступних в електронній формі, а також зменшення адміністративного навантаження на бізнес та громадян.

Формування професійної державної служби

Це ще один напрям реформи, який стосується державної служби та управління людськими ресурсами. У КМУ та міністерствах уже з'явилися державні секретарі – службовці найвищої категорії, яких призначають на конкурсній основі: вони відповідають за ефективну роботу міністерств.

У міністерствах також розпочалося формування «команд реформ» - директоратів, які складаються з висококваліфікованих і компетентних державних фахівців, здатних забезпечувати реалізацію реформ і підтримувати якісний процес формування та аналізу політики у пріоритетних галузях.

Сучасні методи управління персоналом та реформування системи оплати праці на основі класифікації посад дозволять перетворити державу на конкурентного та престижного роботодавця. Державна служба має орієнтуватися на результат, а не на процес, та мати чіткі показники ефективності своєї діяльності. До того ж, завдяки системам електронного урядування та введенню чіткої системи збалансованих показників з аналізом їх впливу державна служба буде більш ефективною. Важливу роль у цих змінах відіграватиме і запровадження прозорої та справедливої системи оплати праці держслужбовців.

У проведенні цієї реформи Україна має потужну підтримку ЄС. Так, у грудні 2016 року було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 роки в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні». Забезпечення координації реформи здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління.

Цілі та завдання

Відповідно до Плану пріоритетних дій Уряду на 2020 рік для реалізації реформи та виконання Стратегії реформування держуправління передбачено наступні важливі кроки: Для підвищення якості урядових рішень та посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики - розроблення та подання Кабміну законопроекту «Про внесення змін до Законів України «Про центральні органи виконавчої влади та «Про Кабінет Міністрів України». Мова йде про удосконалення організації та порядку функціонування Кабміну та ЦОВВ.

Для встановлення єдиних вимог до нормопроєктування та вирішення колізійних питань - розроблення та подання Кабміну законопроекту «Про нормативно-правові акти».

Для запровадження сучасних стандартів підготовки проектів рішень та залучення заінтересованих осіб до їх підготовки - розроблення та подання Кабміну законопроекту «Про публічні консультації».

Для зосередження Кабміну та ЦОВВ на реалізації ключових та властивих їм функцій і припинення розгляду урядом відомчих, операційних та технічних питань - розроблення та подання Кабміну законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо позбавлення КМУ невластивих повноважень»

Для вдосконалення процесу підготовки та прийняття урядових рішень з метою підвищення їх якості, ефективності та результативності - оновлення Регламенту Кабміну відповідно до рекомендацій програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту SIGMA.

Індикатором виконання буде подання законопроектів Уряду до парламенту.

Для формування професійної державної служби та виконання Стратегії реформування держуправління перед Національним агентством з питань державно служби (НАДС) стоять наступні завдання:

Оновлення конкурсних процедур для забезпечення прозорого відбору на держслужбу, що ґрунтується на європейських принципах публічної адміністрації, та залучення на держслужбу висококваліфікованих фахівців. Відповідна постанова має бути прийнята Кабміном.

Удосконалення законодавства в сфері розвитку держслужби та системи оплати праці з метою оновлення процедури добору за принципами SIGMA та запровадження прозорої системи оплати праці держслужбовців, що передбачає перегляд структури оплати праці, посилення її конкурентоспроможності, створення дієвого кандидатського резерву тощо. Відповідний законопроект має бути поданий до парламенту.

Запровадження системи оплати праці на основі класифікації посад державної служби в пілотних державних органах в межах реалізації Концепції реформування системи оплати праці держслужбовців. Відповідна постанова має бути прийнята Кабміном.

Впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами та нарахування заробітної плати (HRMIS). Індикатор виконання – введення системи в промислово експлуатацію та підключення до неї міністерств та інших ЦОВВ.

2. Реформа державної служби.

Для забезпечення проведення комплексних реформ у різних сферах державної політики потрібна дієва система державного управління та професійні, доброчесні, етичні державні

службовці. Для розбудови країни, потрібна професійна державна служба, що є основою державного управління.

Пріоритети реформування державної служби:

- прийняття нормативно-правових актів та ефективна реалізація Закону України “Про державну службу”;
- формування висококваліфікованої, компетентної групи фахівців з питань реформ;
- визначення оптимальної кількості державних службовців з урахуванням функцій та організаційної структури державних органів, оптимізація чисельності працівників органів державної влади;
- реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів; утворення служб управління персоналом у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади;
- утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі;
- реформування системи професійного навчання державних службовців;
- підвищення рівня інституційної спроможності НАДС для забезпечення ефективної реалізації Закону України “Про державну службу” та повноцінного реформування державної служби.

З початком карантину в Україні звичні робочі процеси зазнали досить вагомих змін. Вони торкнулися і добору на державну службу. Для забезпечення ефективного функціонування органів державної влади 22 квітня 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив Постанову № 290, що визначає деякі питання призначення на посади державної служби у цей період.

Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію між Україною та ЄС), укладена 27 червня і ратифікована 16 вересня 2014 року, передбачає проведення масштабних інституціональних і структурних реформ з дотриманням встановлених рамок.

Послідовна і ефективна імплементація Угоди про асоціацію між Україною та ЄС повинна створити міцний базис подальшого стійкого політичного і економічного розвитку нашої країни, стати основою стратегії реформування усіх ключових сфер державного управління і впровадження європейських стандартів з метою підвищення якості життя населення.

Ефективне державне управління передбачає здатність країни надавати адміністративні послуги і забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність на міжнародній арені.

Реформа державної служби значною мірою визначає успіх і інших реформ, результати яких безпосередньо залежать від якості управлінських рішень державних органів.

Зобов’язання якнайшвидше провести реформу державного управління, зокрема державної служби, закріплене в Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України.

Законодавче закріплення нових принципів державної служби, гармонізованих з європейськими принципами, є одним із завдань Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від

25 жовтня 2017 року № 1106, і Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого Постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509-VIII.

Реформа державної служби повинна забезпечити її нову якість відповідно до кращої європейської практики. Пріоритетами реформи державної служби є:

- побудова професійної, некорумпованої, престижної, орієнтованої на потреби громадян державної служби;
- відділення політики від адміністрування;
- впровадження компетентнісної моделі управління людськими ресурсами;
- гармонізація державної служби і служби в органах місцевого самоврядування;
- впровадження прозорої моделі оплати праці і кар'єрної мотивації державних службовців;
- кадрове забезпечення процесу децентралізації.

Для виконання зобов'язань, визначених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, і за результатами проведення у 2018 році експертами програми SIGMA оцінки стану державного управління, аудиту комплексної реформи державного управління Рахункової палати України, з урахуванням консультацій із заінтересованими сторонами та у співпраці з державними органами влади, у тому числі з НАДС, за участю Представництва ЄС в Україні, міжнародних експертів і представників громадськості Кабінет Міністрів України розпорядженням від 18 грудня 2018 року № 1102-р затвердила нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019-2021 роки, схвалених розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474.

Зазначена Стратегія відповідає європейським стандартам належного урядування та європейським принципам державного управління програми SIGMA.

Також за участю міжнародних експертів ЄС, програми SIGMA і представників громадськості була забезпечена розробка та прийняття Закону України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який набув чинності 1 травня 2016 року.

З метою ефективного впровадження нової моделі державної служби та Закону України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII "Про державну службу" НАДС у співпраці з міжнародними експертами, зокрема експертами програми SIGMA, забезпечено прийняття усіх підзаконних актів визначених згаданим Законом.

Також у червні 2016 року була сформована та розпочала роботу Комісія з питань вищого корпусу державної служби, яка включає 12 членів, представників всіх гілок влади України, і також 4 представників громадських об'єднань, наукових установ та навчальних закладів.

Для належної і прозорої організації процесу конкурсного відбору на посади державної служби створений і функціонує веб-портал вакансій державної служби <https://career.gov.ua/>. Також інформація про оголошення конкурсів на вакантні посади державної служби та результати проведених конкурсів розміщується на веб-сайті <http://www.nads.gov.ua/>.

Крім того, з метою забезпечення ефективного управління людськими ресурсами у сфері державної служби, контролю зайнятості на державній службі, сприяння прозорості витрат на персонал за підтримки Світового банку розроблено Концепцію впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та плані заходів щодо її реалізації, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 грудня 2017 року № 844-р.

Концепція визначає напрями, механізм і строки впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS) у державних органах.

З метою забезпечення ефективного впровадження реформи державної служби, обговорення проблем і викликів у її реалізації, поширення кращих практик управління персоналом в органах державної влади та вироблення практичних рекомендацій утворено Раду управління людськими ресурсами державної служби при НАДС (наказ НАДС від 07 грудня 2017 року № 248), до складу якої входитимуть керівники підрозділів управління персоналом центральних органів виконавчої влади.

Крім того, для досягнення цілей Стратегії, НАДС розроблено Концепцію створення команди фахівців з питань реформ, яку схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2016 року № 905-р.

Для забезпечення узгодженості, ефективності та результативності реалізації державної політики у відповідних сферах, підготовки та реалізації фахівцями національних реформ, забезпечення підзвітності і прозорості діяльності органів виконавчої влади, а також з метою впровадження в роботу органів державного управління сучасних інструментів оперативного моніторингу чисельності працівників органів державного управління та витрат на оплату їх праці Стратегія передбачає проведення функціонального обстеження у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

Відповідно до плану заходів з реалізації Стратегії в 10 міністерствах, визначених Кабінетом Міністрів України як пілотних, робочими групами на чолі з їх керівниками та/або державними секретарями, утвореними Кабінетом Міністрів України, було проведено функціональне обстеження. За результатами функціональних обстежень, відповідно до визначених місій, цілей та сфер державної політики у цих міністерствах були утворені відповідні директорати, відповідальні за одну/декілька сфер державної політики.

Проведення функціонального обстеження міністерств, визначених Кабінетом Міністрів України як пілотних, сприяло оптимізації внутрішньої організаційної структури міністерств, шляхом виокремлення в їх апараті окремо структурних підрозділів, відповідальних за якість формування державної політики, стратегічне планування та координацію реалізації відповідної політики (директоратів), а також здійсненню набору до них (оновленого) персоналу на посади фахівців з питань реформ.

Крім того, НАДС розроблено Концепцію оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р (із змінами, внесеними згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р).

Концепція керівні принципи організації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Також на цей час здійснюється гармонізація Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 року № 889-VIII і проекту нової редакції Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (реєстр. № 8369 від 17 травня 2018 року), розробленого НАДС.

Передусім, це буде означати, що в загальних питаннях проходження служби в органах місцевого самоврядування застосовуватимуться ті ж підходи, що і в органах державної влади.

Заплановані результати реформи:

Підвищення якості державних послуг. Послуги надаватимуться компетентним персоналом. Деполітизована, стабільна і професійна служба, орієнтована на громадян для виконання завдань в інтересах держави.

Залучення на службу талановитих громадян.

Прозора і підконтрольна громадянському суспільству державна служба.

Зрештою зростатиме довіра громадян до влади і державних інститутів, що, є найголовнішою запорукою успіху реформ.