

Геннадій Рябцев<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0002-3478-825X>

## Розбудова спроможності держави здійснювати реформи: які міністерства мають бути в післявоєнній Україні?

### Abstract

#### **BUILDING STATE CAPABILITY TO IMPLEMENT REFORMS: WHAT MINISTRIES SHOULD BE IN POST-WAR UKRAINE?**

Policy-making based on evidence and values is the basis of the activities of public authorities in EU member states. The inability of authorities to carry out such activities is one of the main threats to national security. To neutralize this threat, it is necessary to ensure the state's capability to implement reforms, in particular by optimizing the structure of ministries. There are a number of challenges that stand in the way of achieving this goal. Ukraine does not implement a preventive policy, only reacting to crisis phenomena. The legal field and functions of ministries are constantly changing, making it impossible to implement long-term policies, programs, and projects. Work plans of government bodies, as a rule, do not provide for solving problems, but for the development of draft acts. There is a lack of coordinated actions and insufficient coordination. Hybrid threats to the stability of the functioning of the state necessitated the formation of its capacity to perform guaranteed vital functions and provide services under any conditions. The following will contribute to solving these problems. Based on current legislation and known practices, each ministry of post-war Ukraine should have three main

<sup>1</sup> Проф. д-р Геннадій Рябцев, Києво-Могилянська школа врядування імені Андрія Мелешевича Національного університету «Києво-Могилянська академія», Київ, Україна; Академічний департамент соціальних наук Європейського гуманітарного університету, Вільнюс, Литва.

offices. The “Strategic Office” should be responsible for analyzing and forecasting the relevant field of activity, determining and adjusting priorities, risk management, monitoring and evaluating the policy, and performing GAP analysis. The “Project Office” should develop drafts of policies, programs, and projects in the directions determined by the “Strategic Office,” develop drafts of regulatory legal acts, and monitor programs. The “Communication Office” should coordinate the actions of program implementers, inform about policies, and organize and ensure social dialogue (government – business – civil society). Ministries should focus their activity on policy-making rather than tactical actions. Only then will Ukraine be able to implement long-term and successful reforms.

**Keywords:** public policy, policy-making, public administration, government, administrative reform

## I. Вступ

Вироблення політики, базованої на доказах і цінностях, є основою діяльності органів влади держав-членів ЄС. Однією зі складових Рамкової політики Організації економічного співробітництва та розвитку щодо розвитку цифрового врядування є створення Data-driven public sector, тобто системи вироблення політики, базованої на даних. Уряд, що визнає докази «ключовим стратегічним активом у створенні спільних для суспільства цінностей, застосовує дані на всіх етапах вироблення політики, послуговується етичними принципами для надійного й безпечного використання доказів»<sup>2</sup>. У Настановах з якості суспільного врядування в ЄС зазначено:

Міцність доказової бази є основою успішного вироблення політики. Державні службовці мають аналізувати потенційні джерела доказів, зокрема офіційну статистику; результати досліджень наукових організацій, асоціацій, аналітичних центрів; результати оцінювання політики;

<sup>2</sup> *The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government*, OECD Public Governance Policy Papers, 2020, No. 2, с. 14, <https://read.oecd.org/10.1787/64fed2a-en?format=pdf> (дата звернення: 12.05.2023).

підсумки опитувань, інших досліджень [...]; експертні висновки; докази, що надходять від стейкхолдерів і груп інтересів<sup>3</sup>.

Одним із варіантів реалізації такого підходу є передача збирання, аналізу й оцінювання доказів спеціалізованому органу, що є компетентним у дослідженнях і функціонує незалежно. Такий орган створений, зокрема, в США. Згідно із Законом про основи вироблення доказової політики, в усіх установах американської держави функціонують офіси, відповідальні за ефективне використання даних, політику управління якими як стратегічним активом виробляє Data Governance Body<sup>4</sup>.

З огляду на вагу, що приділяють виробленню доказової політики в ЄС, США, Британській Співдружності, Організації економічного співробітництва та розвитку, неспроможність органів влади до цього можна класифікувати як загрозу національній безпеці. Адже успішність держави визначається не стільки здатністю її органів влади розробляти політики, проекти і плани, скільки спроможністю їх ефективно й результативно реалізовувати<sup>5</sup>. Проте це є можливим лише в разі дотримання державними службовцями повного циклу аналізу політики під час вибору найкращих її альтернатив та інструментів їхньої реалізації.

## II. Проблеми, що потребують вирішення

В Україні існує сукупність пов'язаних між собою проблем, що ускладнюють запровадження кращих практик вироблення доказової політики.

Інституційно, її базові засади визначені в Регламенті Кабінету Міністрів України. Згідно з параграфом 34 розробник проекту нормативно-правового акта:

<sup>3</sup> *Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, с. 25, <https://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en> (дата звернення: 12.05.2023).

<sup>4</sup> *The Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174> (дата звернення: 12.05.2023).

<sup>5</sup> M. Andrews, L. Pritchett, M. Woolcock, *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford 2017, с. 28, <https://bsc.cid.harvard.edu/building-state-capability-evidence-analysis-action> (дата звернення: 12.05.2023).

вивчає стан справ у відповідній сфері, визначає проблему, яка потребує розв'язання, аналізує причини її виникнення, визначає цілі та обирає шляхи їх досягнення, визначає перелік заінтересованих сторін та прогнозує вплив реалізації акта на їх інтереси, визначає предмет правового регулювання, механізм вирішення питання (зокрема із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій), що потребує врегулювання, передбачає правила і процедури, які, зокрема, унеможлиблювали б вчинення корупційних правопорушень, а також робить прогноз результатів реалізації акта та визначає критерії (показники), за якими оцінюватиметься ефективність його реалізації<sup>6</sup>.

Проте внаслідок непрофесіоналізму виконавців, невимогливості керівників, які задовольняються поверховим аналізом або замовляють підготовку рекомендацій, що приховують ризики ухвалення кон'юнктурних чи підтримуваних групами інтересів владних рішень, якість дотримання процедур аналізу політики є незадовільною.

Плани роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, передбачають не вирішення проблем, а розроблення проектів нормативно-правових актів. Тому після їхньої підготовки завдання автоматично знімають із контролю, навіть якщо ці акти потребують доопрацювання. Зокрема, за підрахунками автора, в 2018 році керівництво Державної служби геології і надр відзвітувало про 39 підготовлених ним проектів нормативно-правових актів, хоча 37 були повернуті на доопрацювання через недотримання розробником ключових принципів державної регуляторної політики.

Посилюється «ефект запізнення» під час визначення порядку денного, формування й реалізації політики. Показовим прикладом такої «хвороби» є план<sup>7</sup>, ухвалений «із доопрацюванням» 25 жовтня 2017 року, та опублікований лише на початку березня 2018 року, коли терміни виконання десятків завдань уже спливли.

<sup>6</sup> Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007, № 950, п. 34, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

<sup>7</sup> Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017, № 1106, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

Правове поле, функції й повноваження органів влади постійно коригуються, що руйнує інституційну пам'ять та унеможливорює реалізацію тривалих політик і програм. Неперервна реорганізація призвела зі зняття з контролю десятків завдань, визначених програмами діяльності і планами пріоритетних дій уряду, іншими документами та міжнародними зобов'язаннями України. Іноді рішення про створення нових центральних органів виконавчої влади ухвалюють ще до визначення їхніх функцій, повноважень, розроблення стратегічних планів і програм діяльності. У такий спосіб в Україні були, зокрема, створені: у 2014 році – Міністерство інформаційної політики (реорганізоване з ліквідацією функцій і повноважень у 2019 році); у 2020 році – Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості (навіть до визначення переліку таких галузей).

Іноді служби, агенції та інспекції, що мають реалізовувати політику, виконують функції з її творення, тоді як міністерства в уряді, замість формування політики, займаються невластивим для них адмініструванням.

Відчувається нестача узгоджених дій і недостатнє координування діяльності. Наприклад, відповідальними за вироблення політики в енергетичній сфері є 13 центральних органів виконавчої влади. Відсутність належної взаємодії між ними унеможливорює забезпечення ефективного функціонування енергетичних ринків і перехід суб'єктів господарювання на кращі бізнес-практики.

Значна кількість рішень Кабінету Міністрів України не є фінансово обґрунтованими в середньостроковій перспективі та суперечать одне одному. Так, виконання затверджених в Україні державних цільових програм потребує виділення коштів, обсяг яких, за розрахунками автора, співставний із чотирма довоєнними зведеними бюджетами. Щонайменше 93 із 174 ухвалених в Україні документів програмного й прогнозного спрямування не мають планів виконання, а 590 концепцій галузевого розвитку ніяк не узгоджені. Попри це, кожний новопризначений міністр розпочинає свою діяльність із ініціювання розроблення нового документа прогнозного чи програмного спрямування, фактично ігноруючи ухвалені раніше політики, проекти і програми.

### III. Обговорення шляхів вирішення поставлених проблем

Наявність зазначених проблем не означає, що Україна неспроможна їх достатньо швидко подолати, нейтралізувавши спричинені ними загрози. Запоруками цьому є відомий науковцям та аналітикам досвід «молодих» держав-членів ЄС і кардинальні зміни, що відбуваються в українському суспільстві завдяки його єднанню у протистоянні російській агресії.

Щоб перетворити національний уряд з адміністративно-політичного на виконавчий орган, відповідальний за вироблення політики як курсу дій із вирішення суспільних проблем, потрібно передусім завершити розпочате в 2014 році реформування системи органів виконавчої влади в Україні<sup>8</sup>. Його найголовнішим підсумком має стати чітке розмежування функцій між: міністерствами, діяльність яких буде спрямована на формування доказової політики; службами, орієнтованими на надання сервісних послуг; агенціями, створюваними для управління об'єктами державної власності й надання пов'язаних з ними послуг; інспекціями, що здійснюватимуть державний нагляд і контроль дотримання законодавства.

При цьому служби, агенції, інспекції, інші органи влади мають бути позбавлені функцій із формування політики та нормативно-правового регулювання. Так, основним завданням секретаріату Кабінету Міністрів має стати організаційне забезпечення діяльності уряду, координування політики, визначення порядку денного, координування роботи органів влади, урядова комунікація, встановлення відповідності дотримання процедур політики, моніторинг виконання процедурних рішень тощо. Таким чином, його повноваження не повинні виходити, проте, за можливості, мають охоплювати всі 18 функцій Урядового центру (The Centre of Government)<sup>9</sup>. Адже чим кращим буде координування, тим якісніші результати політики можна отримати<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади, постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2014, № 442, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).

<sup>9</sup> *Quality of Public Administration...*

<sup>10</sup> M. Alessandro, M. Lafuente, C. Santiso, *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-581 2013, с. 56,

При цьому важливо «знайти баланс між стабільністю і гнучкістю структури»<sup>11</sup> як самого уряду, так і створюваних ним міністерств, інших органів влади. Його наявність, з одного боку, дозволить зберегти інституційну пам'ять, забезпечити неперервність процесів політики, стратегування й дотримання національних інтересів. З іншого – уможливить формування порядку денного кожною політичною силою, що перемогла на виборах і сформувала уряд.

При цьому варто закріпити за урядовими органами у системі міністерств адміністративні функції, пов'язані з відносинами з конкретними фізичними та юридичними особами, та уніфікувати структуру самих міністерств.

Виходячи з чинного в Україні законодавства<sup>12</sup>, відомих практик<sup>13</sup> і необхідності дотримання згаданого вище балансу між стабільністю і гнучкістю, в кожному міністерстві повоєнної України мають бути сформовані три ключові офіси (або генеральні директорати), очолювані заступниками міністра (із закріпленням за ними політичної відповідальності за їхнє належне функціонування).

1. «Стратегічний офіс» має відповідати за аналіз стану і прогнозування розвитку сфери компетентності міністерства, визначення й коригування пріоритетних напрямів розвитку, управління ризиком, оцінювання політики, GAP-аналіз, спрямований на виявлення причин виникнення й зменшення розривів між наявними та очікуваними результатами політики. Доцільно передбачити організацію в «Стратегічному офісі» трьох ланок: координаційної, учасники якої здійснюватимуть загальне керівництво діяльністю, визначатимуть мету, цілі й завдання політики, формуватимуть структуру ланок нижчого рівня, затверджуватимуть їхній персональний склад, схвалюватимуть результати дослідження та аналізу політики; експертної, фахівці якої розроблятимуть сценарні прогнози, оцінюватимуть результати моделювання, здійсненого ланкою нижчого рівня; та робочої, яку доцільно формувати з фахівців зовнішнього аналітичного центру, що моделюватимуть політику й готуватимуть аналітичні документи.

<https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Role-of-the-Center-of-Government-A-Literature-Review.pdf> (дата звернення: 12.05.2023).

<sup>11</sup> *Quality of Public Administration...*

<sup>12</sup> *Про оптимізацію системи...*

<sup>13</sup> J. Chandler (ed.), *Comparative Public Administration*, London 2014, с. 236.

2. «Проектний офіс» має розробляти проекти державних програм і проектів за визначеними «Стратегічним офісом» цілями, в рамках розроблених ним сценарних прогнозів, розробляти проекти нормативно-правових актів, розподіляти ресурси, здійснювати моніторинг виконання державних цільових програм.
3. «Комунікаційний офіс» має координувати дії виконавців політик і державних програм, організовувати галузеву дипломатію і забезпечувати соціальний діалог (влада – бізнес – громадянське суспільство), інформувати стейкхолдерів і громадськість про політику, програми та результати їхньої реалізації, залучати заінтересованих осіб до вироблення політики на всіх її етапах.

Додатково може бути створений «Ринковий офіс», що формуватиме політики переходу від адміністративних до сучасних моделей ринків, та/чи «Безпековий офіс», відповідальний за політику гарантування безпеки у визначеній сфері та резильєнтність інфраструктурних ринків. Звісно, кожне міністерство збереже «Адміністративний офіс», що виконуватиме функції добору персоналу, організації й координації роботи службовців і забезпечення належних умов їхньої праці.

Запорукою ефективного й результативного функціонування міністерств такої структури є поширення серед державних службовців, а також експертів недержавних аналітичних центрів, яких залучатимуть до вироблення політики, знань та умінь щодо процесу і процедур підготовки порад про найкращі з-поміж можливих варіанти дій із вирішення суспільних проблем, моніторингу й оцінювання результатів і наслідків таких дій. При цьому нагальність забезпечення аналітичної озброєності зазначених осіб зумовлена не лише необхідністю виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, але й потребою дотримання вимог закону України<sup>14</sup>, стаття 1 якого визначає державну службу як діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави щодо «аналізу політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів».

<sup>14</sup> Про державну службу, Закон України від 10.12.2015, № 889-VIII, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 12.05.2023).

## IV. Висновки

1. Попри сформовану, зокрема в ЄС, тенденцію до вироблення політики, базованої на доказах і цінностях, український уряд не завжди дотримується інституційно закріплених процедур. За такого ставлення, швидкі, непрогнозовані зміни зовнішнього середовища загрожують втратою координованості дій суб'єктів політики в досягненні спільних цілей.
2. Важливо якнайшвидше сформувати спроможність української держави виробляти дієву політику, яка б виключала втручання в діяльність бізнесу та інститутів громадянського суспільства, адміністративний тиск на них, проте чітко визначала пріоритети й формувала цілі розвитку суспільства, забезпечуючи належний захист національних інтересів.
3. Потреба в нейтралізації гібридних загроз стійкості функціонування держави обумовлює необхідність формування її здатності гарантовано виконувати життєво важливі функції й надавати послуги за будь-яких умов. Цієї мети не досягти без дотримання повного циклу аналізу політики, координування дій органів влади і забезпечення підтримки владним рішенням.
4. Варто якомога швидше завершити розпочату в Україні в 2014 році адміністративну реформу, в рамках якої розмежувати функції й повноваження центральних органів державної влади та уніфікувати структуру міністерств у складі уряду, передбачивши створення в них трьох ключових офісів – стратегічного, проектного й комунікаційного.

## Бібліографія

- Alessandro M., Lafuente M., Santiso C., *The Role of the Center of Government: A Literature Review*, Inter-American Development Bank, Technical Note IDB-TN-581 2013, <https://publications.iadb.org/publications/english/document/The-Role-of-the-Center-of-Government-A-Literature-Review.pdf> (дата звернення: 12.05.2023).
- Andrews M., Pritchett L., Woolcock M., *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford 2017, <https://bsc.cid.harvard.edu/building-state-capability-evidence-analysis-action> (дата звернення: 12.05.2023).

- Chandler J. (ed.), *Comparative Public Administration*, London 2014.
- Quality of Public Administration: A Toolbox for Practitioners*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2017, <https://ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=18587&langId=en> (дата звернення: 12.05.2023).
- The Foundations for Evidence-Based Policymaking Act of 2018*, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4174> (дата звернення: 12.05.2023).
- The OECD Digital Government Policy Framework: Six Dimensions of a Digital Government*, OECD Public Governance Policy Papers, 2020, No. 2, <https://read.oecd.org/10.1787/f64fed2a-en?format=pdf> (дата звернення: 12.05.2023).
- Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони*, постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017, № 1106, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).
- Про державну службу*, Закон України від 10.12.2015, № 889-VIII, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 12.05.2023).
- Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України*, розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.07.2007, № 950, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).
- Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади*, постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2014, № 442, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text> (дата звернення: 12.05.2023).