

Анна СЕМЕНЕНКО, консультант



НОВАЦІЇ ЩОДО СТРУКТУРИ ТА РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖОРГАНІВ

Останнім часом ухвалюється низка законодавчих та інших нормативно-правових актів, якими передбачаються кардинальні зміни щодо функціонування держорганів усіх рівнів – від найвищих (міністерств, відомств) до місцевих (зокрема, райдержадміністрацій). Звісно, удосконаленню в цій царині немає меж, однак щоразу такі новації зачіпають працівників. Розглянемо новації щодо створення структурних підрозділів держорганів та завдань, що виконуються посадовцями деяких категорій.

Зміни щодо визначення структури держорганів

Нещодавно (див. «БАЛАНС-БЮДЖЕТ», 2019, № 48, с. 21) ми розглянули питання щодо визначення структури, а також чисельності працівників місцевих держадміністрацій відповідно до останніх урядових рішень.

Постановою КМУ від 11.12.19 р. № 1034 «Деякі питання реформування державного управління» (далі – Постанова № 1034) унесено зміни до декількох урядових рішень, якими, зокрема, встановлено правила визначення структури та чисельності структурних підрозділів держорганів, а також стосовно реалізації положень інших документів із реформування державного управління.

Загалом Постанова № 1034 набуває чинності із дня її офіційного опублікування, тобто з 19.12.19 р., крім деяких її положень, про що скажемо нижче.

Звертаємо увагу на норму пп. 2 п. 4 Постанови № 1034, згідно з якою, зокрема, міністерства мають здійснити заходи щодо приведення своїх структур у відповідність до цієї постанови та забезпечити заповнення посад держслужби шляхом переведення держслужбовців або призначення за результатами конкурсу.

Отже, через зміни, унесені Постановою № 1034 до іншого урядового рішення – постанови КМУ від 12.03.05 р. № 179 «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» (далі – Постанова

№ 179), змінюються засади формування структури держорганів.

Зокрема, розмежовано критерії визначення структурних підрозділів, що утворюються у складі апарату інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та у складі міністерств, для інших ЦОВВ вони встановлені в п. 1, а для міністерств – у п. 1¹ Постанови № 179.

Основною відмінністю є те, що лише в міністерствах можуть утворюватися директори, на які й покладається здійснення завдань, пов'язаних із забезпеченням формування державної політики в одній або декількох сферах компетенції міністерства.

Важливою є й норма, згідно з якою зараз перелік та штатна чисельність структурних підрозділів, які можуть утворюватися у складі апарату ЦОВВ, має встановлюватися керівником відповідного органу з урахуванням граничної чисельності працівників апарату, складності та обсягу покладених на орган завдань. Раніше такої вимоги не було.

Щодо міністерств, то в їх апараті можуть також утворюватися секретаріати, тобто сукупність структурних підрозділів і посад, що здійснюватимуть організаційне, правове, фінансово-економічне, матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства.

Як і раніше, міністерства у складі апарату можуть утворювати департаменти, управління, відділи та сектори. Також у складі НАДС та Держагентства з питань електронного урядування можуть утворюватися генеральні департаменти, штатна чисельність яких встановлюється керівником ЦОВВ.

Зауважимо, що тепер такі департаменти мають виконувати завдання щодо підготовки та реалізації реформ, спрямованих на досягнення визначених Програмою діяльності КМУ цілей (раніше йшлося про основні національні реформи).

У п. 1¹ оновленої Постанови № 179 зазначено: перелік структурних підрозділів, що можуть утворюватись у складі його апарату, установлюється міністром.



Не забуваймо, що в разі недоцільності утворення в апараті ЦОВВ підрозділів, зазначених у п. 1 та 1³ (тут ідеться про підрозділ із питань цифрового розвитку) Постанови № 179, для виконання окремих функцій **вводяться посади відповідних спеціалістів**.

Критерії визначення структури місцевих держадміністрацій, установлені п. 1³ Постанови № 179, а також для апарату обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, їх структурних підрозділів, територіальних підрозділів ЦОВВ в АР Крим, областях, мм. Києві та Севастополі, міжрегіональних терорганів (п. 4 Постанови № 179), майже не змінилися. Водночас вилучено норми, згідно з якими визначались особливості формування терорганів Мін'юсту, ДФС та Держаудитслужби. Тобто зараз у цих держорганах слід дотримуватися загальних правил формування структури.

Відтак установлено деякі особливості щодо структури МЗС та Міноборони. Так, у складі апарату Міноборони (це є ЦОВВ та орган військового управління) можуть створюватись окремі структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи) для виконання завдань військово-політичного та адміністративного керівництва Збройними силами, управління в умовах особливого періоду Держспецтранситу та розвідувальним органом, що підпорядковані Міноборони.

Реформування держуправління

Засади реформування держуправління визначено розпорядженням КМУ від 24.06.16 р. № 474 (далі – Розпорядження № 474). Норми цього документа в частині утворення команд фахівців з питань реформ відтепер стосуватимуться також Офісу Президента.

Зазначимо, що оскільки п. 20 Стратегії реформування державного управління України на 2019-2021 роки, затвердженої Розпорядженням № 474 (далі – Стратегія № 474) зазнав змін відповідно до Постанови № 1034, то:

- по-перше, до проведення конкурсів на посади фахівців з питань реформ задля формування кадрового складу директоратів, генеральних департаментів, Урядового офісу з питань координації європейської та євроатлантичної інтеграції Офіс Президента може залучатися лише за його згодою;
- по-друге, дію цього пункту продовжено на 2020 рік.

Як і раніше, орієнтовний обсяг цієї позиції – 1 млн грн, а джерелом є програма «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління».

Є ще такий важливий документ, як Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ, схвалена розпорядженням КМУ від 11.11.16 р. № 905-р (далі – Концепція № 905), і вона також упорядкована згідно з Постановою № 1034.

Тож зараз Концепція № 905 стосується реалізації реформ, спрямованих на досягнення цілей, визначених Програмою діяльності Кабміну (нагадаємо: до змін йшлося про ключові національні реформи, і їх цілі визначалися середньостроковим планом пріоритетних дій уряду до 2020 року).

Насамперед зауважимо, що кількість посад фахівців з питань реформ, які планується запровадити 2020 року, становитиме 2 000 одиниць, а не 3 000, як це було передбачено раніше. Щодо самої Концепції, то строк її реалізації продовжено до 2021 року (було до 2020 року).

Важливим видається й те, що посади фахівців з питань реформ вводяться поряд із визначеними в абзаці другому розд. «Мета і строки реалізації Концепції» також в інших ЦОВВ.

Знаємо, що згідно з Концепцією № 905 посади фахівців з питань реформ поділяються на 2 групи. Так, до 1-ї належать посади держслужби категорії «А», зокрема посади керівника апарату Офісу Президента. Після внесення змін до цього документа визначено, що до 2-ї групи належатимуть посади держслужби категорії «Б» і «В», утворених у цьому Офісі.

Додамо: після змін, унесених до розд. «Шляхи реалізації Концепції», до посад фахівців з питань реформ, тобто посад держслужби категорій «А», «Б» і «В» з відповідними посадовими обов'язками відтепер належать також військові та дипломатичні посади. Звісно, вони мають призначатися на такі посади в межах реалізації Концепції № 905 за результатами відкритого конкурсу та відповідно до вимог і в порядку, визначеному Законом № 889, а серед виконуваних ними завдань є такі, що безпосередньо пов'язані з підготовкою та проведенням реформ у відповідних сферах. На цих посадовців поширюються спеціальні умови оплати праці в межах загальної системи оплати праці держслужбовців.

Практика реалізації реформи держуправління

Насамперед скажемо, що документом, який конкретизує алгоритм дій держорганів стосовно фактичної реалізації реформаторських задумів, є постанова КМУ від 18.08.17 р. № 647 «Деякі питання реалізації комплексної реформи державного управління» (далі – Постанова № 647). Звісно ж, її не оминули зміни згідно з Постановою № 1034.

Нагадаємо: абзацом другим п. 2 Постанови № 647 передбачено, що в процесі реалізації реформи держуправління дія п. 1 та 10 заходів із раціонального та економного використання коштів бюджету, затверджених постановою КМУ від 11.10.16 р. № 710 «Про ефективне використання державних коштів», **не поширюється** на держоргани, залучені до її реалізації. Фактично це означає, що на згадані держоргани позиції стосовно припинення придбання мобільних телефонів та заборони подання Кабмінові пропозицій та прийняття власних рішень щодо збільшення штатної чисельності працівників підпорядкованих органів та установ на період реалізації комплексної реформи держуправління не поширюються.

Крім того, згідно з абзацом третім п. 2 Постанови № 647 граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, обладнання, устаткування тощо держорганами та бюджетними установами, закладами **не застосовуються** для держорганів, залучених до реалізації комплексної реформи держуправління. Зараз дію таких застережень продовжено на 2020 рік, і тому протягом 2020 року цим структурам дозволяється не дотримуватися

згаданих вище граничних норм, установлених постановою КМУ від 04.04.01 р. № 332.

Звертаємо увагу на змінений п. 5 Постанови № 647, згідно з яким передбачається подання Кабміну інформації про стан реформування відповідних держорганів. Починаючи з 19.12.19 р. міністерства та НАДС мають подавати щомісяця до 5-го числа (було – до 20-го) такі дані:

- кількість держслужбовців, призначених на вакантні посади держслужби в директоратах, генеральних департаментах;
- установлені для цих держслужбовців ключові показники результативності, ефективності та якості службової діяльності на період випробування;
- стан використання бюджетних коштів.

Знаємо про важливість **дотримання** Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки реалізації комплексної реформи державного управління, затвердженого Постановою № 647 (далі – Порядок № 647).

Як зазначалося вище, деякі позиції Постанови № 1034, що набула чинності з 19.12.19 р., діятимуть з 01.01.20 р.

Отже, з початку 2020 року Порядок № 647 має застосовуватись з урахуванням змін.



Нагадаємо: Порядком № 647 визначено механізм розподілу видатків, передбачених Секретаріату Кабміну в держбюджеті за програмою 0421060 «Підтримка реалізації комплексної реформи державного управління» (далі – Програма), та використання бюджетних коштів для підтримки реалізації реформи держуправління. Згідно з п. 3 цього документа бюджетні призначення, передбачені Програмою, передаються на бюджетні програми, пов'язані з функціонуванням держорганів, або нові бюджетні програми, відкриті в установленому порядку.

Застерігаємо: змінюється напрям використання переданих відповідно до п. 3 Порядку № 647 коштів. Зокрема, вони спрямовуватимуться також на виплату надбавки за виконання особливо важливої роботи, грошової допомоги під час надання щорічної основної оплачуваної відпустки не лише фахівцям з питань реформ, а й керівникам вищих

держорганів, апарату Офісу Президента, держсекретарям міністерств, керівникам НАДС.

Водночас вилучено норму, згідно з якою кошти спрямовувались також на виплату фахівцям з питань реформ надбавки за роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці, надбавки за вислугу років, за ранг держслужбовця, місячних премій або квартальних премій, премій за результатами щорічного оцінювання, допомоги по тимчасовій непрацездатності, а також грошової допомоги під час надання щорічної основної відпустки та в межах економії фонду оплати праці матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань.

Немає й норми, за якою ці виплати здійснювались фахівцям з питань реформ, посади яких введено понад установлену граничну чисельність, визначену додатком 1 до постанови КМУ від 05.04.14 р. № 85.

Водночас зазначимо, що на сьогодні, як і раніше, Мінфінові слід готувати проект розподілу коштів на оплату праці з урахуванням необхідності підтримки реалізації реформи держуправління. Це здійснюється на підставі інформації, отриманої від залучених до цього процесу держорганів, виходячи з чисельності фахівців з питань реформ та кількості посад цих фахівців, конкурси на заміщення яких оголошені.

Важливою видається і зміна граничної кількості посад фахівців з питань реформ, яка враховується протягом року під час розподілу бюджетних коштів. Майже всім міністерствам та відомствам цю кількість суттєво збільшено (декому майже вдвічі та більше), крім Мінфіну, який замість 198 посад може дозволити утримання 113 фахівців з питань реформ.

Крім того, згадані посади зараз вводитимуться до штату МВС, Мінветеранів, МЗС та Міноборони, чого раніше не було.

Оптимізація системи держорганів

Тепер – про оновлення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, затвердженої розпорядженням КМУ від 27.12.17 р. № 1013 (далі – Концепція № 1013), якою визначено пріоритетні завдання з реформування міністерств

та інших ЦОВВ в частині забезпечення підзвітності системи органів виконавчої влади суспільству, її раціональної побудови, чіткого розподілу повноважень та відповідальності.

Тож після внесення змін до Концепції № 1013 згідно з Постановою № 1034 припиняється дія абзацу шостого розд. I цієї Концепції, в якому йшлося про пілотний проект в окремо визначених міністерствах щодо визначення уніфікованих підходів до формування структури апарату цих ЦОВВ.

Оновлені норми Концепції № 1013 відтепер передбачають, що оновлення структури ЦОВВ має узгоджуватись із Програмою діяльності КМУ, а не із середньостроковим планом пріоритетних дій уряду до 2020 року, затвердженим розпорядженням КМУ від 03.04.17 р. № 275.

Зауважимо: відтепер у розд. IV «Шляхи і способи розв'язання проблем» Концепції № 1013 з'явилась нова норма, згідно з якою виконання функцій секретаріату міністерства за рішенням Кабміну може покладатися на інші держоргани. Тож сподіваємося на конкретизацію такої позиції або роз'яснення правил застосування цієї норми.

Нагадаємо: передбачається поступово запровадити систему децентралізованого управління, згідно з якою визначатиметься механізм делегування повноважень міністрів, інших очільників ЦОВВ керівникам структурних підрозділів.

Принагідно звертаємо увагу: за Концепцією № 1013 структурні підрозділи апарату міністерства мають бути об'єднані в секретаріат міністерства як сукупність самостійних структурних підрозділів, що здійснюватиме організаційне, правове, матеріально-технічне та інше забезпечення діяльності міністерства.

Так, функції із забезпечення фінансово-економічних питань, бухгалтеріку та фінзвітності можуть виконуватись:

- директоратами політики – функції із забезпечення бюджетування політик;
- відповідним підрозділом секретаріату міністерства (бухгалтерською службою) – функції щодо фінансово-економічних питань, бухгалтеріку та фінзвітності. Як правило, ці структурні підрозділи мають статус самостійних.