



Посольство
Великої Британії
в Україні



Центр політико-правових
реформ

Реформа виконавчої влади

Бриф

«Україна після перемоги»

Бачення України 2030

Київ
2023

Видання цього брифу стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.

ЗМІСТ

1. Ключові події державної політики у сфері реформування державного управління.....	3
2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року.....	6
3. Міжнародні стандарти у сфері реформування державного управління.....	7
4. Плани та дії влади на 2022 рік.	9
5. Вплив війни та воєнного стану на сферу державного управління.....	12
6. Актуальні плани влади станом на кінець 2022 року.....	13

1. Ключові події державної політики у сфері реформування державного управління

Ставши незалежною державою у 1991 році, Україна фактично успадкувала пострадянську систему державного управління, за якого вважалося, що завданням Уряду є лише виконувати закони та рішення Парламенту і Президента. Завдання формувати політику розвитку перед ним не ставилося. Це відобразилося і в тексті відповідного розділу Конституції 1996 року і в 10-річному «футболі» влаштованому Президентом Кучмою щодо Закону про Кабінет Міністрів, який 8 разів ухвалювався Парламентом трьох скликань і стільки ж разів ветоувався Президентом. Тільки після 1999 року почалися хоч якісь зміни на виконання Концепції адміністративної реформи 1998 року. Закон про державну службу, хоч і був прийнятий 1993 року, лише задекларував існування цього інституту, не створивши якісних механізмів його розвитку.

Тільки після внесення змін у Конституцію 2004 року, після виникнення перших протистоянь між Урядом і Президентом, політики пішли на ухвалення Закону про Кабінет Міністрів (1997, нова редакція 1998 року), Закону про ЦОВВ (2011 рік). Проте тільки після Революції гідності вдалося прийняти і ввести в дію новий Закон про державну службу, а новому Уряду Прем'єр-міністра Гройсмана вдалося схвалити Стратегію реформування державного управління (розпорядження КМУ №474 від 24.06.2016). Метою реформи державного управління було перетворення пострадянської системи державного управління на систему державного управління європейського зразка. Пріоритетними сферами реформування - організація та діяльність КМУ і системи ЦОВВ, державна служба та адміністративні послуги.

Відповідно, завданнями реформи такі:

- посилення інституційної спроможності Уряду та міністерств до аналізу та формування державної політики, розподіл повноважень щодо формування державної політики між ними та максимальна передача реалізації державної політики іншим ЦОВВ (урядовим органам - службам, агентствам, інспекціям);

- посилення підзвітності та ефективності усіх органів виконавчої влади;

- забезпечення органів виконавчої влади кваліфікованим доброчесним персоналом, здатним виконувати покладені на ці органи функції з формування чи реалізації державної політики;

- децентралізація адміністративних послуг, розвиток електронних адміністративних послуг, законодавче врегулювання загальної адміністративної процедури.

Основними досягненнями реформування стало:

- ухвалення нового Закону «Про державну службу» (діє з 2016 р.), забезпечення його реалізації підзаконними нормативно-правовими актами, відкриті конкурси для вступу на державну службу;

- створення посади державного секретаря міністерства, призначення їх в усі міністерства на конкурсних засадах;

- створення директоратів для формування політики в 8-ми пілотних міністерствах.

З метою забезпечення створення директоратів була ухвалена Концепція запровадження фахівців з питань реформ (Розпорядження КМУ №905-р від 11.11.2016) та Концепція оптимізації системи ЦОВВ (Розпорядження КМУ №1013-р від 27.12.2017).

У 2018 році експертами Програми ОЕСР SIGMA на прохання Уряду України було проведено базове вимірювання відповідності державного управління України Європейським принципам державного управління та підготований відповідний звіт.

У ньому було позитивно відзначено ухвалення Стратегії реформування державного управління та зазначено, що документ узгоджується з основними сферами Принципів державного управління. Проте, було відзначено і недоліки.

Стратегічні засади державного управління – основними недоліками визначено відсутність фінансової сталості реформи державного управління; занадто амбітні заплановані строки виконання завдань та заходів з реформування; неузгодженість низки стратегічних документів; низький рівень ефективності моніторингових механізмів.

Формування та координація політики - основними недоліками визначено низький рівень політичного та адміністративного управління; дублювання повноважень та відсутність системи органів центру уряду; недосконала система механізмів координації європейської інтеграції на адміністративному та політичному рівнях; низький рівень планування та звітності; недосконала система контролю КМУ якості проєктів актів законодавства та використання міністерствами практик ігнорування урядових механізмів підготовки проєктів актів законодавства; відсутність механізмів координації між урядом та парламентом; міністерства не відіграють основної ролі у формуванні політики; недоліки в забезпеченні контролю якості проєктів актів; низький рівень громадського контролю; чітко не визначена політична відповідальність за політику у сфері державної служби.

Підзвітність - основними недоліками визначено непослідовну модель підзвітності та управління ЦОВВ; надмірну централізацію внутрішніх управлінських процесів; інституційна система не забезпечує достатньої координації державної політики у сфері доступу до публічної інформації; низький рівень контролю з боку Рахункової палати та Омбудсмена за виконанням рекомендацій наданих ними в процесі нагляду.

Державна служба та управління людськими ресурсами - основними недоліками визначено низьку привабливість державної служби та непрозорість формування конкурсних комісій; відсутність стандартизованого переліку вимог до посад вищого корпусу державної служби; недосконала система оплати праці державних службовців (змінні складові, відсутність інформації, низький стимулюючий вплив); відсутність системного аналізу потреб підвищення кваліфікації та ігнорування індивідуальних потреб розвитку, високий рівень корупції та обмежені строки притягнення до відповідальності.

У 2018 р. експертами ЦППР та Проєкту EU4PAR за участю представників Секретаріату КМУ був розроблений комплексний законопроект «Про КМУ та ЦОВВ», який мав закріпити усі зміни передбачені Стратегією та актами на її виконання, проте він так і не був внесений Урядом до Парламенту.

27 грудня 2017 року КМУ було схвалено Концепцію оптимізації системи ЦОВВ, яка мала вирішити проблеми та стати важливим кроком в процесі реалізації реформи державного управління. Концепція, зокрема, визначала запровадження посад фахівців з питань реформ, як невід’ємну складову реформування міністерств. Було сформовано директорати політики у 8 пілотних міністерствах, а також у Секретаріаті КМУ. При цьому директорати створювалися не завжди правильно, не покривали всі сфери державної політики; часто виконували не своє призначення, а займалися вирішенням операційних завдань міністерств. При цьому не була

розроблена методика підготовки та зразки програмних і стратегічних документів державної політики (аналітична записка, «зелена книга», «біла книга», концепція, стратегія, програма тощо).

Були прийняті усі нормативно-правові акти, необхідні для реалізації нового Закону «Про державну службу». Зріс рівень спроможності НАДС. Функціонувала Комісія з питань вищого корпусу державної служби. Призначення на посади державної служби відбувалися на конкурсних засадах.

У 2019 році після президентських та дострокових парламентських виборів відбулася радикальна зміна політичного керівництва в Україні, що в свою чергу призвело до зміни влади на всіх рівнях та вплинуло на хід реформування загалом.

Програма діяльності Уряду О. Гончарука закріплювала, що Уряд вважає своїм основним завданням формування державної політики. Планувалося побудувати інтегровану систему оцінки державної політики, провести функціональний аналіз усього державного апарату й ліквідувати зайві функції та органи, реформувати систему управління державними підприємствами, що дозволить міністерствам зосередитися на формуванні політики, а не на управлінні державною власністю. Проте, у зазначеній сфері вбачалась зацікавленість більше в діджиталізації процесів у системі державного управління ніж на системному перегляді Стратегії РДУ та подальшому її удосконаленню. У грудні 2020 року були внесені зміни до Регламенту КМУ, в яких частково було враховано рекомендації експертів SIGMA наданих за результатами базового вимірювання у 2018 році щодо формування та координації державної політики. Уряд О. Гончарука діяв впродовж 6 місяців і не зміг продемонструвати значного прогресу у сфері реформування державного управління, хоча обов'язок створення директоратів був поширений на всі міністерства.

У програмі діяльності Уряду Д. Шмигала задекларовано: удосконалення процесу прийняття урядових рішень для забезпечення ефективного виконання законів та формування державної політики, посилення спроможності ЦОВВ, які забезпечують якість прийняття урядових рішень, оптимізацію організаційної структури та процесу взаємодії ЦОВВ та позбавлення їх невластивих функцій. У сфері державної служби, зокрема, передбачалося приведення законодавства про державну службу у відповідність до принципів державного управління, визначених SIGMA/OECD, запровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами, упровадження прозорості класифікації посад державної служби, підвищення фіксованої частини у структурі заробітної плати держслужбовців до 70%, впровадження ефективної системи оцінки результативності службової діяльності.

Проте, Програма діяльності КМУ не була затверджена Верховною Радою України двічі. 2 жовтня 2021 року Прем'єр-міністр представив оновлену програму на засіданні фракції партії «Слуга народу», проте станом на початок 2022 року програма так і не була внесена на розгляд парламенту.

В 2020 році Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування системи оплати праці державних службовців та затверджено план її реалізації.

Важливим фактором, що вплинув на стан реалізації реформ стало зростання впливу Президента на кадрові призначення керівників у міністерствах та інших ЦОВВ. Така ситуація призвела до послаблення Кабінету Міністрів України та знизила рівень політичного лідерства у реформах. Окрім того, принаймні три останні прем'єр-міністри фактично не формували склад Кабінету Міністрів України.

Точкові зміни до чинних законів України «Про КМУ» та «Про ЦОВВ» почали розроблятися лише в 2021 році. Законопроект № 5469 поданий до ВРУ містить еклектичний набір змін, частина з яких покращують становище, а частина – погіршують. Проте, навіть у таких випадках значного прогресу у прийнятті змін немає. До законопроекту було надано два висновки головного комітету з рекомендаціями про доопрацювання, але проєкт так і не був розглянутий парламентом.

До системи ЦОВВ повернули комісії, на виконання рішення Конституційного Суду, проте це не завжди відповідає їхній правовій природі.

У вересні 2019 р. в «турборежимі» були внесені зміни до Закону України «Про державну службу», які спотворили більшість реформаторських ідей та досягнень у сфері держслужби. Зокрема, було впроваджено механізм немотивованого політичного звільнення з вищих посад державної служби, знівелювано конкурсні процедури на ці посади. Помилки було виправлено лише в лютому 2021 р.

Використовуючи ситуацію з пандемією, було загалом нівельоване конкурсне призначення на всі посади державної служби. Навіть попри законодавче відновлення конкурсів у 2021 р. їх проведення, наприклад, на посади категорії «А», переважно тільки узаконює більшість тимчасово призначених на умовах контракту «своїх» посадовців. У березні 2021 року конкурсні відбори було відновлено та заповнено більшість вакантних посад. Проте, зберігся ризик необ'єктивного оцінювання кандидатів.

З позитивного можна відзначити вдосконалення системи оцінювання державних службовців. Проте, все ж реалізація розроблених НАДС положень потребує доопрацювання, адже на практиці оцінювання в структурних підрозділах мають досить формальний характер та напряму не впливають на розвиток державних службовців.

Також, до позитивних змін можна віднести запровадження електронної системи HRMIS, але варто наголосити, що в удосконаленні механізмів управління людськими ресурсами мають бути зроблені акценти на впровадженні підходів для розвитку державних службовців, а не просто створенні електронних систем.

2. Ключові проблеми та виклики станом на початок 2022 року.

Станом на початок 2022 року проблеми, зафіксовані в попередні роки, зберігали свою актуальність:

1. Уряд не демонструє системного характеру впровадження реформи – неспроможність здійснити реформування всієї системи державного управління. Вносяться фрагментарні зміни, які нерідко самі є ризиком ефективного реформування. Відсутність чіткого бачення та потреби в перебудові системи державного управління – КМУ не подав до ВРУ проєкт Закону України «Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади».

2. Відсутність політичного та адміністративного лідерства у впровадженні реформи – послаблена роль Прем'єр-міністра зумовлює неефективність всієї системи керівництва впровадженням реформи. Додаткове послаблення ролі КМУ у зв'язку з активною роллю Президента та його офісу.

3. Прем'єр-міністр фактично не формує склад КМУ, що знижує рівень його впливу на урядовців.

4. Ефективна системи формування та координації державної політики не є основною ціллю реформи – завдання в цій частині є фрагментарними та не дають можливості побудувати систему.

5. Міністерства не є головними у процесі формування державної політики, а інші ЦОВВ не мають лідируючої ролі у реалізації такої політики.

6. Директорати у міністерствах існують формально, не покривають усіх сфер державної політики, не здійснюють формування державної політики, натомість виконують операційні функції. Станом на кінець 2021 року процес запровадження директоратів не був завершений.

7. Підходи до аналізу проблем та пошуку шляхів вирішення мають безсистемний характер. Не було запроваджено системного та уніфікованого підходу розробки аналітичних документів.

8. Низький рівень взаємодії Уряду та громадськості, неефективні механізми моніторингу впровадження реформи.

9. Загроза порушення принципу політичної нейтральності та неупередженості державної служби, спричинена неналежним розмежуванням політичних та адміністративних повноважень.

10. Відсутність постійної актуалізації системи добору кадрів для державної служби та розробки сучасної системи підвищення кваліфікації, орієнтованої на індивідуальні потреби державних службовців.

11. Не розроблено механізмів ефективно оцінки впровадження реформи державного управління на різних етапах та її своєчасної модернізації.

12. Не схвалена ВРУ Програма діяльності КМУ.

13. Недоліки оновленої Стратегії, що вже були відзначені в звіті SIGMA в 2018 році щодо попередньої редакції: відсутність інформації щодо фінансування; слабка система координації; відсутні завдання щодо посилення ролі підрозділу КМУ, відповідального за євроінтеграційні процеси; низький рівень узгодженості задекларованих завдань Стратегії та завдань, приведених у Плані реалізації.

14. Оновлена Стратегія не визначає: кроків щодо удосконалення системи розроблення НПА; практичних завдань щодо удосконалення системи формування державної політики та її координації; планів щодо посилення співпраці між Урядом та Парламентом в питаннях формування державної політики, стратегічного планування та контролю впровадження політик; відведення лідируючої ролі у формуванні державної політики профільним міністерствам та директоратам; проведення дослідження та розробки нової ефективно системи ЦОВВ; чіткого переліку необхідних завдань для реалізації завдань щодо реформування державної служби та управління людськими ресурсами.

3. Міжнародні стандарти у сфері реформування державного управління.

Основою для реформування системи державного управління є **Принципи державного управління (SIGMA/OECD)**. Ще з початку впровадження реформи в 2016 році Урядом акцентувалося, що саме зазначені принципи стануть основою всієї реформи. Принципи державного управління містять 6 складових. Чотири з них мають значення для цілей робочої групи «Виконавча влада – формування політики, підзвітність, державна служба»:

1. Стратегічні засади державного управління – передбачає чотири принципи щодо стратегічних рамок реформи та умов, необхідних для ефективного впровадження.
2. Розробка і координація політики – передбачає дванадцять принципів щодо формування системи органів, відповідальних за координацію політики, створення умов для планування політики, забезпечення прозорості розробки та ухвалення актів, механізмів розробки політики і законодавства для досягнення поставлених цілей політики.
3. Державна служба та управління людськими ресурсами – передбачає сім принципів, направлених на створення ефективної державної служби та подальшого розвитку державних службовців.
4. Підзвітність – передбачає п'ять принципів, направлених на запровадження належних механізмів забезпечення підзвітності, відповідальності та прозорості системи державного управління.

Окрім того, важливими в процесі реформування є принципи належного врядування, які розглядаються всіма міжнародними організаціями (Рада Європи, ООН, ЄС).

Стандарти ООН передбачають **8 складових належного врядування**¹: участь у прийнятті державних управлінських рішень; консенсус під час прийняття рішень; зворотний зв'язок; ефективність у проведенні державної політики; відповідальність усіх учасників процесу; прозорість; рівноправність; верховенство права. Принципи ефективного врядування для сталого розвитку (Економічна і соціальна Рада ООН): компетентність, об'єктивна державна політика, співробітництво, добропорядність, прозорість, незалежний нагляд, принцип «Ніхто не має бути забутий», недискримінація, участь, субсидіарність, рівність між поколіннями^{2,3}.

Стандарти Ради Європи передбачають **12 принципів належного врядування** та є частиною Європейської стратегії інновацій та доброго врядування на місцевому рівні^{4,5}, проте з огляду на необхідність побудови ефективної взаємодії мають враховуватися і при реформуванні на центральному рівні: участь, представництво, чесне проведення виборів; зворотний зв'язок; ефективність і результативність; відкритість і прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетентність і спроможність; інновації та відкритість до змін; стійкість і довгострокова орієнтація; надійний фінансовий менеджмент; права людини, культурне розмаїття та соціальна згуртованість; відповідальність.

Також, беручи до уваги факт надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу, варто брати до уваги підходи до належного врядування та оцінки якості державного управління, що застосовуються в країнах-членах ЄС. Щоб допомогти країнам-членам вирішити проблеми, з якими стикаються органи державного управління, **Європейська комісія** розробила широкий спектр інструментів: від стратегічного та операційного аналізу до розробки та фінансування реформ та інвестицій; від надання доказів до порад і вказівок від відповідних зацікавлених сторін, включаючи інші держави-члени. Під час підготовки реформи варто брати до уваги:

¹ <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/knowledge-products/good-governance.pdf>

² https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/Principles_of_effective_governance_english.pdf

³ <https://publicadministration.un.org/Portals/1/Images/CEPA/booklet.pdf>

⁴ <https://rm.coe.int/1680746f16>

⁵ <https://rm.coe.int/12-principles-of-governance-poster-a2/1680787986>

- Підхід Європейської комісії до підтримки державного врядування у країнах-членах ЄС у проведенні реформ і підготовці до майбутнього⁶ (5 основних викликів – безпрецедентна швидкість технологічних змін, вплив демографічних змін і зростаючий дефіцит навичок, зростаюча складність управління питаннями політики, вплив і важливість зеленого переходу та зростання конкуренції за обмежені державні кошти);

- Напрацювання Експертної групи з державного управління та врядування, створеної Європейською комісією⁷ (створена в 17 грудня 2021 року);

- Панель інструментів для оцінки якості державного управління⁸.

Також важливою складовою діяльності ЄС є надання фінансування країнам-членам для розвитку економіки та інших сфер діяльності. З огляду на цей факт варто брати до уваги наступні акти ЄС:

- Регламент (ЄС) 2021/1060 Європейського парламенту та Ради від 24 червня 2021 року, що передбачає виконання принципів щодо координації реформ⁹ (розвиток партнерства, підвищення інституційної спроможності органів державної влади та зацікавлених сторін та ефективного державного управління; побудова на основі підходу багаторівневого управління та забезпечення залучення регіональних, місцевих, міських та інших державних органів, громадянського суспільства, економічних і соціальних партнерів і, у відповідних випадках, дослідницьких організацій та університетів до реалізації реформ).

- Регламент (ЄС) 1304/2013 Європейського парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про Європейський соціальний фонд та скасування Регламенту Ради (ЄС) № 1081/2006¹⁰ (Стаття 3, тематична ціль «Підвищення інституційної спроможності органів державної влади та зацікавлених сторін та ефективного державного управління»).

- Регламент (ЄС) № 1301/2013 Європейського парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року про Європейський фонд регіонального розвитку та про спеціальні положення, що стосуються мети «Інвестиції для зростання та створення робочих місць» і про скасування Регламенту (ЄС) № 1080/2006¹¹ (Стаття 3 (1f)).

- Регламент Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 1299/2013 від 17 грудня 2013 року щодо спеціальних положень підтримки з боку Європейського фонду регіонального розвитку та мети Європейського територіального співробітництва¹² (Стаття 7).

4. Плани та дії влади на 2022 рік.

21 липня 2021 року КМУ схвалив Стратегію реформування державного управління на 2022-2025 роки. Метою Стратегії визначена побудова в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду. Очікувані результати реформи:

⁶https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support/supporting-public-administrations-eu-member-states-deliver-reforms-and-prepare-future_en

⁷https://reform-support.ec.europa.eu/public-administration-and-governance-policy-making/expert-group-public-administration-and-governance_en#ecl-inpage-950

⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8055&type=2&furtherPubs=no>

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1060>

¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1304-20180802>

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A02013R1301-20200424>

¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013R1299>

забезпечення надання послуг високої якості та формування зручної адміністративної процедури для громадян і бізнесу;

формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, орієнтованої на захист інтересів громадян;

розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

План реалізації Стратегії реформування державного управління на 2022-2025 роки передбачає виконання наступних завдань у 2022 році:

- Організація проведення класифікації посад державної служби у ЦОВВ для проведення комплексної реформи системи оплати праці;

- Проведення зіставлення заробітної плати на типових посадах державної служби із заробітною платою на посадах аналогічного рівня складності та відповідальності у приватному секторі України з метою визначення конкурентоспроможного рівня оплати праці;

- Запровадження відкритої, прозорої системи розміщення державного замовлення на підготовку і підвищення кваліфікації державних службовців з використанням функціональних можливостей веб-порталу управління знаннями у сфері професійного навчання (частково здійснюється робота у цьому напрямку);

- Розроблення концепції утворення вищої школи публічного управління;

- Приведення структури апарату міністерств у відповідність із встановленими вимогами;

- Розроблення каталогу типових процесів та порядку оптимізації процедур і робочих процесів в органах виконавчої влади;

- Підготовка порядків розроблення та моніторингу виконання документів з питань планування діяльності КМУ;

- Забезпечення реінжинірингу процесу проведення публічних консультацій та консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики;

- Впровадження модуля публічних консультацій та консультацій з громадськістю на онлайн-платформі взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства;

- Розроблення і подання Кабінетові Міністрів України проєкту Закону України «Про звернення громадян» (нова редакція).

Окрім того, План реалізації передбачає виконання щороку таких завдань:

- Проведення інформаційних кампаній щодо популяризації державної служби, розвитку та підтримки організаційної та управлінської культури, етичної поведінки на державній службі, підвищення обізнаності ключових заінтересованих сторін про проведення реформи оплати праці на державній службі на основі класифікації посад;

- Розроблення та впровадження програм підвищення кваліфікації державних службовців з питань доброчесності, проектного менеджменту, стратегічного планування та управління;

- Розроблення та впровадження програм підвищення кваліфікації працівників служб управління персоналом;

- Проведення оптимізації процедур і робочих процесів в органах виконавчої влади.

Завдання, що передбачають виконання в залежності від строків ухвалення законів:

- Супроводження у ВРУ проєкту Закону України «Про державну службу» щодо оптимізації конкурсних відборів, можливості кар'єрного просування та відновлення

стабільності на державній службі та подальше оновлення процедури проведення конкурсу (на розгляд подано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби»);

- Супроводження у ВРУ проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації діяльності Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади» (реєстр. № 5469 від 5 травня 2021 р.);

- Супроводження у ВРУ проекту Закону України «Про публічні консультації» (реєстр. № 4254 від 23 жовтня 2020 р.).

Реалізовані дії влади станом на кінець 2022 року:

1. 11 лютого 2022 року НАДС ухвалило наказ про організацію виконання НАДС у 2022 році плану заходів щодо реалізації Стратегії комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року.

2. 12 квітня 2022 року надано висновок Комітету ВРУ про розгляд законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо удосконалення порядку вступу, проходження, припинення державної служби» (реєстр. № 6496 від 31.12.2021 р.).

3. Низкою наказів НАДС продовжує удосконалювати систему відбору, підвищення кваліфікації державних службовців та управління людськими ресурсами (Наказ № 19-22 про затвердження тестових питань; Накази № 9-22, 11-22, 22-22, 31-22, 48-22, 60-22, 64-22, 84-22, 102-22 про погодження програм підвищення кваліфікації; Накази № 27-22, 37-22 - відбір виконавців державного замовлення щодо підготовки; Наказ № 40-22 щодо внесення змін до типового положення про службу управління персоналом державного органу; Наказ № 74-22 про затвердження переліків пріоритетних напрямів підвищення кваліфікації; Наказ № 92-22 про утворення робочої групи з питань професійного навчання державних службовців закордоном).

4. 12 травня 2022 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування державної служби та місцевого самоврядування у період дії воєнного стану» (скасування конкурсів та спрощена процедура призначення на посади державної служби).

5. НАДС на постійні основі надає роз'яснення та рекомендації щодо організації роботи органів державної влади в умовах воєнного стану, зокрема щодо моніторингу виконання завдань, оплати праці, алгоритму дії у випадку захвату населеного пункту, прийому на роботу та припинення державної служби, запобігання безпідставним звільненням.

6. 22 травня 2022 року затверджено положення про веб-портал управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями» (Наказ НАДС № 36-22).

7. Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» від 1 липня 2022 р. № 2352-IX внесені зміни до Закону України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» від 15 березня 2022 р. № 2136-IX, які безпосередньо стосуються державних службовців та мають як плюси, так і значні мінуси.

8. 8 липня 2022 року ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про запобігання корупції" щодо особливостей застосування законодавства у сфері запобігання корупції в умовах воєнного стану» - на період воєнного стану для державних службовців категорій «Б» та «В», які перебувають у відпустці за власний

рахунок або простої, скасовано заборону на зайняття іншими видами оплачуваної діяльності та підприємництвом, обмеження щодо вартості отриманих життєво необхідних послуг для держслужбовців, які постраждали внаслідок війни, а також обмеження щодо одержання подарунків, які спрямовуються на потреби Збройних Сил України та благодійні пожертви на підтримку і забезпечення осіб, які постраждали внаслідок війни

9. 14 липня 2022 року Наказом НАДС затверджено Методику проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади в умовах воєнного стану.

10. Підписано Меморандум про взаєморозуміння про співпрацю між Коледжем Європи в Натоліні та Урядом України щодо поглиблення співпраці в освітній діяльності та підвищення сталості Програми «Natolin 4 Capacity Building» - нові можливості для підвищення кваліфікації державних службовців.

11. 16 вересня 2022 року КМУ прийнято Розпорядження про проведення функціонального аудиту органів виконавчої влади. Відповідно до розпорядження, до 2 листопада 2022 року до КМУ та НАДС мають бути подані звіти щодо результатів функціонального аудиту із зазначенням пропозицій щодо оптимізації штатної чисельності працівників відповідних органів виконавчої влади.

12. 23 вересня 2022 року до Верховної Ради України подано проєкт Закону «Про внесення змін до деяких законів України з метою виконання вимог Європейської комісії щодо набуття Україною статусу члена Європейського союзу», яким, зокрема, передбачається відновити виконання заходів фінансового контролю, передбачених Законом «Про запобігання корупції» (дія цих положень була призупинена відповідно до Закону «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни» 07 березня 2022 року).

13. 19 жовтня 2022 року Наказом НАДС затверджено Регламент роботи вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання «Портал управління знаннями».

14. 27 жовтня 2022 року Наказом НАДС Українську школу врядування перейменовано на Вищу школу публічного управління, та затверджено відповідне положення.

15. 23 листопада 2022 року Кабмін подав до Верховної ради України проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України "Про державну службу" щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад», яким планується підвищити конкурентоспроможність заробітної плати на посадах державної служби, наблизити її структуру до моделі 70/30 (де варіативна складова становить 30 %).

5. Вплив війни та воєнного стану на сферу державного управління

Повномасштабна війна в Україні спровокувала велику кількість проблем, у тому числі і в сфері державного управління:

1. Зміна пріоритетів – необхідність реагування на виклики воєнного часу та оперативного регулювання різних сфер (наприклад економічної чи соціальної сфери), що призводить до ще більшого зниження лідерства Уряду в питаннях впровадження реформи державного управління.

2. Переведення держави на «військові рейки» зумовлює перерозподіл коштів з метою забезпечення оборони країни, що призводить до зменшення фінансових ресурсів для забезпечення діяльності системи державного управління.

3. Низький рівень спроможності системи державного управління забезпечити мобілізацію кадрового складу в умовах надзвичайних ситуацій. Початок бойових дій продемонстрував неефективність наявних механізмів реагування та відсутність наперед організованих механізмів релокації державних органів/службовців з метою забезпечення безперервності роботи.

4. Низький рівень спроможності забезпечення безпекових моментів організації роботи та/або посилення спроможності віддаленої роботи (діджитальний аспект). Для забезпечення безпеки державних службовців на робочих місцях не було передбачено механізмів в умовах надзвичайних ситуацій, відсутні затверджені алгоритми дії державних службовців в різних ситуаціях. Державні службовці приймали самостійне рішення щодо виїзду за кордон чи повернення. Лише в квітні 2022 року КМУ прийняв постанову, якою врегулював питання організації роботи державних органів в умовах воєнного стану.

5. Відсутність ефективного механізму формування та координації державної політики створює ризики для непослідовної та хаотичної реформи в нових умовах (у т.ч. євроінтеграційні процеси). В попередні роки реформи Уряд так і не зміг створити ефективний механізм формування державної політики, що наразі створює реальні ризики для хаотичних змін в умовах війни та під час євроінтеграційних змін. Відсутність такого механізму може призвести до неможливості органів здійснювати діяльність ефективно.

6. Виїзд за кордон, перебування на тимчасово окупованих територіях і звільнення державних службовців загрожує втратою висококваліфікованих кадрів та зниженням кадрового потенціалу всієї системи державного управління. А спричинений цими факторами кадровий дефіцит призводить до збільшення навантаження на тих, хто продовжує виконувати свої повноваження.

7. Зменшення коштів на фінансування державного апарату. Це породжує нову популістську хвилю скорочення держслужбовців та органів виконавчої влади без належного обґрунтування.

8. Ухвалений влітку 2022 року Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану» створює ризики зловживань під час звільнення державних службовців за ініціативою роботодавця.

9. Створення Нацради з відновлення України може свідчити про недовіру вищого політичного керівництва до Уряду і створює нові виклики для його ефективного функціонування.

6. Актуальні плани влади станом на кінець 2022 року.

4-5 липня 2022 року було проведено Міжнародну конференцію з питань відновлення України, на якій було представлено проєкт Плану відновлення України, у тому числі у питаннях реформи державного управління. Станом на грудень 2022 року проєкт Плану відновлення України ніяким чином не затверджений.

Варто відзначити, що місце Плану відновлення України серед наявних реформ є незрозумілим. План пропонує лише перелік чинних реформ та не розкриває, яким чином здійснюватиметься його реалізація.

Цілей цього Бріфу стосується перший розділ матеріалів робочої групи «Державне управління»: «Реформа системи ЦОВВ та наближення урядування до стандартів ЄС». Він передбачає 5 напрямків реформи, які розкриваються через

проблеми, цілі, очікувані результати та завдання: оптимізація; ефективність; професіоналізація; людиноцентричність; цифровізація.

Складова «Оптимізація» передбачає дві основні цілі:

1) Перебудова системи ЦОВВ – проведення функціонального аудиту; підготовка пропозицій щодо оптимізації ЦОВВ; зменшення кількості міністерств та ЦОВВ; підготовка та впровадження оновленої моделі інституційно-організаційного забезпечення процесу імплементації *acquis* ЄС; проведення комплексної оцінки системи державного управління та розробка плану наближення до Принципів державного управління; розробка механізмів процесу формування політики.

2) Реалізація концепції центру Уряду на базі СКМУ – централізація функцій забезпечення; перебудова структури СКМУ; відбір та професійний розвиток державних службовців категорії «А»; посилення ролі СКМУ у підготовці законопроектів, консолідованих стратегій та проведенні експертиз НПА; створення єдиної юридичної особи; впровадження системи управління ефективністю; запровадження системи моніторингу реалізації державної політики.

Складова «Ефективність» передбачає одну основну ціль:

1) Реформування системи управління державними підприємствами і державною власністю – створення єдиного центру управління державними підприємствами; передача повноважень щодо управління державними підприємствами та державної власності від ЦОВВ до центру управління; приватизація або ліквідація непрофільних та неперспективних активів.

Складова «Професійність» передбачає чотири основні цілі:

1) Удосконалення системи державної служби – вирішення концептуальних питань; організація роботи в умовах воєнного стану; єдина законодавча база та єдині підходи; реформа системи оплати праці; підбір, відбір та розвиток вищих посадових осіб як групи; механізми співпраці професійних груп на державній службі; ефективна система комунікації; цифровізація управління людськими ресурсами.

2) Популяризація державної служби – запровадження умов проведення конкурсів в умовах воєнного стану; запровадження нової системи відбору та найму на державну службу; підвищення кількості кандидатів на вакансії державної служби.

3) Запровадження сучасних методів та інструментів управління – сприяння трансформації державної служби з урахуванням запровадження центру спільного обслуговування та цифровізації управління людськими ресурсами; створення HR-стратегій; застосування сучасних методів та інструментів управління персоналом.

4) Удосконалення системи підвищення кваліфікації – підвищення кваліфікації в умовах воєнного стану; програми підвищення кваліфікації за стратегічними напрямками за рахунок державного бюджету; підвищення кваліфікації за рахунок державних органів по результатам оцінювання службової діяльності; зацікавленість державних службовців у програмах підвищення кваліфікації.

Складова «Цифровізація» передбачає одну основну ціль:

1) Створення уніфікованих цифрових систем для реалізації основних робочих процесів кроссекторального характеру – розробка моделі уніфікованої цифровізації підготовки НПА; забезпечення функціонування HRMIS.

21 липня 2022 року на офіційному веб-сайті Конференції було опубліковано оновлений варіант матеріалів робочої групи «Державне управління». В оновлених матеріалах ціль щодо реалізації концепції центру Уряду на базі СКМУ було перенесено до складової «Ефективність».

У серпні 2022 року запрацювала *Робоча група з реформування парламентсько права, створена в кінці 2021 року*. Одним із її завдань визначено - розробити зміни до законодавства з метою покращення взаємодії КМУ і ВРУ. За участі експертів ЦППР Проекту RANG розроблено проєкт Пропозицій щодо реформування взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, з метою функціонування законодавчого процесу «від початку до кінця» та посилення парламентського контролю за діяльністю виконавчої влади.

Основною метою реформування є побудова системи взаємодії ВРУ та КМУ для ефективного функціонування системи формування та аналізу політики, у тому числі щодо ухвалення євроінтеграційних ініціатив. Дані Пропозиції були розглянуті і схвалені на засіданні Робочої групи з реформування парламентсько права. На її основі готуються законодавчі пропозиції.