



Громадська  
Синергія



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



НАЦІОНАЛЬНА ПЛАТФОРМА  
Форуму громадянського суспільства  
СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА



ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ  
[www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

# ТІНЬОВИЙ ЗВІТ (SHADOW REPORT)

ГРОМАДСЬКА ОЦІНКА  
РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ  
КИЇВ, 2019

Цей звіт підготовлений ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив" за фінансової підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду "Відродження" в рамках грантового компоненту проекту "Громадська синергія", під егідою Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю Лабораторії законодавчих ініціатив та авторів дослідження і необов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду "Відродження".

Проект "Громадська оцінка реформи державного управління задля ефективної реалізації євроінтеграційних реформ", що здійснює Лабораторія законодавчих ініціатив, спрямований на посилення сталості реформи державного управління як одного з пріоритетів ініціативи Східного партнерства в рамках реалізації євроінтеграційних реформ через громадську оцінку виконання угод з ЄС в частині підтримки реформи державного управління.

Місією ГО "Лабораторія законодавчих ініціатив" є сприяння утвердженню демократичних цінностей, розвитку політичної культури та правової свідомості громадян і політиків, розповсюдження кращих світових практик для формування ефективних державних інституцій, сприяння євроінтеграційному вектору розвитку України.

Авторський колектив: О. Заславський, М. Соколова, В. Ієрусалимов  
Над матеріалом також працювали: С. Матвієнко, У. Полтавець, І. Черпак,  
М. Врабель

## КОНТАКТИ

Громадська організація "ЛАБОРАТОРІЯ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ"  
Адреса: м. Київ, вул. Нижній Вал, 15, оф. 303

Тел.: +380 44 531 37 68

E-mail: [info@laboratory.kiev.ua](mailto:info@laboratory.kiev.ua)

Web-page: [www.parliament.org.ua](http://www.parliament.org.ua)

---

# ЗМІСТ

---

4	Список скорочень
5	Анотація
6	Вступ
8	Резюме
10	1. Реформа міністерств та запровадження директоратів
19	2. Врахування рекомендацій ЛЗІ та SIGMA в оновленому варіанті Стратегії реформування державного управління на 2019–2021 роки
27	Додатки
37	Список джерел

---

# СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

---

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management

ЕС – Європейський Союз

ІСУЛР – Інформаційна система управління людськими ресурсами

КМУ – Кабінет Міністрів України

ЛЗІ – Лабораторія законодавчих ініціатив

МЕРТ – Міністерство економічного розвитку та торгівлі України

Мінрегіон – Міністерство регіонального розвитку, будівництва, житлово-комунального господарства України

Мінфін – Міністерство фінансів України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

НАДС – Національне агентство України з питань державної служби

НАЗК – Національне агентство з питань запобігання корупції

ПДВУА – План дій з виконання Угоди про асоціацію

ПДУ – Програма діяльності Уряду

ППДУ – План пріоритетних дій Уряду

РДУ – Реформа державного управління

СКМУ – Секретаріат Кабінету Міністрів України

СППДУ – Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду

СРДУ – Стратегія реформування державного управління

ССР – Стратегія сталого розвитку

СРСУДФ – Стратегія реформування системи управління державними фінансами

ФПР – Фахівці з питань реформ

ЦНАП – Центри надання адміністративних послуг

ЦОВВ – Центральні органи виконавчої влади

---

## АНОТАЦІЯ

---

Звіт присвячено оцінці результатів впровадження реформи державного управління в пілотних міністерствах (зокрема йдеться про запровадження, наповнення та інтеграцію директоратів). Метою звіту було визначити ключові причини проблем, з якими зіткнулися відповідальні за реформу особи та інституції у процесі її реалізації, та розробити рекомендації для подальшого впровадження. В рамках підготовки цього звіту був здійснений порівняльний аналіз оновленої версії Стратегії реформи державного управління в Україні в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 р. № 1102-р. зі старою редакцією в контексті врахування рекомендацій та зауважень експертів SIGMA та Лабораторії законодавчих ініціатив, проаналізовані відповідні нормативно-правові акти, проведені глибинні інтерв'ю (з Генеральними директорами, керівниками експертних груп та державними експертами 6-ти пілотних міністерств та СКМУ) та експертні інтерв'ю (з керівниками структурних підрозділів НАДС).

---

## ABSTRACT

---

The Shadow report proposes the assessment of results of the reform in pilot ministries (in particular in relation to introduction, recruitment of employees and integration of directorates). It aimed at 1) identification of key causes of the problems faced by the responsible individuals and institutions in the process of the reform implementation, and 2) development of recommendations for further implementation of the reform. Within this report a comparative analysis of the updated Strategy of Public Administration Reform in Ukraine in the wording of the CMU Decree No. 1102-p, dated December 18, 2018, and the old version of the Strategy was made in the context of consideration of the recommendations and comments developed by the SIGMA and the Agency for Legislative Initiatives (ALI) experts. Also, ALI experts analyzed relevant regulations and conducted in-depth interviews (with the Directors General, heads of expert groups and government experts from 6 pilot ministries and SCMU) and expert interviews (with the heads of structural subdivisions of NACS).

# ВСТУП

У квітні 2019 року був опублікований Звіт Уряду про стан впровадження Стратегії реформи державного управління в Україні за 2018 рік. Оцінюючи реалізацію Стратегії РДУ, у звіті КМУ наголошується, що станом на 2018 рік можна спостерігати значне просування реформи, адже у 2018 році реалізація плану заходів становила 63%, що є кращим результатом у порівнянні з 55% у 2017 році. План заходів з реалізації Стратегії РДУ на 2016–2020 роки (до оновлення) налічував 27 завдань та 105 заходів, необхідних для їх виконання. 79 заходів мають термін виконання до 31 грудня 2018 року. Станом на кінець 2018 року в повному обсязі виконано 50 із 79, або 63% запланованих заходів.

Отже, у 10 пілотних міністерствах, двох державних агентствах та Секретаріаті КМУ було сформовано 58 директоратів, був здійснений повний цикл оцінювання результатів службової діяльності державних службовців. Вперше було проведено дослідження культури та робочого клімату на державній службі за методикою Стенфордського університету.

У 2018 році запрацювали 54 нових ЦНАП та запущено 118 електронних послуг. За 2018 рік до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади було підключено 193 органи влади, установи та організації. У підсумку, електронна міжвідомча взаємодія впроваджена у 673 організаціях.

З метою посилення координації впровадження Стратегії РДУ в Секретаріаті КМУ було сформовано директорат публічної адміністрації, до якого перейшли функції Департаменту з питань державного управління Секретаріату КМУ. На нього відповідно були покладені завдання з організаційного забезпечення роботи Координаційної ради та моніторингу й реалізації Стратегії РДУ, підготовки необхідних нормативно-правових актів.

Однак, Звіт про базові вимірювання, підготовлений експертами SIGMA та представлений у червні 2018 року, містив доволі критичні оцінки щодо багатьох аспектів реформи: фактична відсутність забезпечення фінансової сталості реформи, слабка координація на

рівні КМУ, неналежна внутрішня та зовнішня комунікації реформи, нереалістичні часові рамки виконання заходів, і, як наслідок, значне відставання у виконанні Плану заходів з реалізації реформи за багатьма напрямками. Крім того, були оприлюднені альтернативні звіти щодо реформи державного управління кількох громадських організацій, у тому числі Лабораторії законодавчих ініціатив. Ці звіти також містили ряд зауважень щодо процесу здійснення реформи та її результативності. В результаті, наприкінці 2018 року Стратегія реформи державного управління була переглянута та оновлена під впливом ряду чинників та проблем, ідентифікованих у звітах SIGMA та громадських організацій.

Документ “Громадська оцінка реформи державного управління” є третім аналітичним документом у форматі альтернативного, або тіншового, звіту, який підготувала Лабораторія законодавчих ініціатив з моменту старту реформи.<sup>1 2</sup> Через те, що вже було підготовлено ряд альтернативних звітів щодо реформи державного управління, а також оскільки у зв’язку з виборами подальша доля реформи викликає дедалі більше запитань, було вирішено присвятити цей конкретний звіт не стільки оцінці звіту Уряду, скільки аналізу врахування рекомендацій експертів SIGMA та ЛЗІ в оновленій Стратегії. Крім того, цей звіт є спробою оцінити результати впровадження реформи в пілотних міністерствах (зокрема, йдеться про запровадження, наповнення та інтеграцію директоратів) та визначити ключові причини тих проблем, з якими зіткнулися відповідальні за реформу особи та інституції у процесі її реалізації.

На переконання авторів звіту, здійснення цієї роботи критично важливе як для продовження здійснення заходів з реалізації реформи після зміни політичного керівництва, так і для комплексної реалізації реформи державного управління. У свою чергу, успішна реформа державного управління є запорукою ефективного впровадження всіх без винятку реформ в Україні, а також повноцінної імплементації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом.

<sup>1</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив (2017), Shadow Report “Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017”, <http://parliament.org.ua/2017/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-realizatsiya-profilnogo-zakonu-2016-2017-shadow-report/>

<sup>2</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив (2018), Тіншовий звіт (Shadow Report) “Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році”, <http://parliament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>

## МЕТОДОЛОГІЯ

В рамках підготовки цього звіту був здійснений порівняльний аналіз оновленої версії Стратегії зі старою редакцією в контексті врахування рекомендацій та зауважень експертів SIGMA та Лабораторії законодавчих ініціатив. Крім того, були проаналізовані нормативно-правові акти, прийняті з метою реалізації Стратегії реформування державного управління в Україні.

Також було проведено:

- 16 глибинних інтерв'ю з Генеральними директорами, керівниками експертних груп та державними експертами 6-ти пілотних міністерств та СКМУ.
- 6 експертних інтерв'ю з керівниками структурних підрозділів НАДС.

Крім того, з метою створення більш інклюзивного продукту від громадянського суспільства дизайн звіту, а згодом, попередні результати оцінки, були представлені в рамках Групи 1 “Демократія, права людини, належне урядування та стабільність” Української платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

# РЕЗЮМЕ

Якщо оцінювати результат запровадження директоратів на цьому етапі реформи, то на думку держсекретарів та людей, що мають досвід роботи на державній службі, із запровадженням директоратів покращилася комунікація як всередині міністерств, так і між ними, а також комунікація із зовнішніми стейкхолдерами. Помітне зростання рівня ініціативності. Покращилась якість планів та звітів, а також частково вирішено питання дублювання повноважень. Крім того, деякі держсекретарі вважають, що покращилася якість нормативно-правових актів. Всередині директоратів налагоджена комунікація між аналітиками та нормопроектувальниками. Тобто суб'єктивно відчувається покращення роботи міністерств. Однак, реальний вплив реформи виміряти доволі важко, оскільки цикл від розробки до впровадження політики може тривати доволі довго.

**Серед ключових результатів запровадження директоратів у 10-ти пілотних міністерствах можна визначити:**

1. Залучення через прозорі багатоступеневі курси до державної служби нових кадрів із високою мотивацією, новими підходами та орієнтацією на результат
2. Запровадження КРІ для зміни парадигми державної служби: не забезпечувати функціонування установ, а досягати результатів політики.
3. Інтенсифікація комунікації зі стейкхолдерами. Інституціоналізація стейкхолдерів із чітко артикульованими інтересами.
4. Забезпечення прозорішої діяльності пілотних міністерств шляхом децентралізації каналів комунікації.
5. Прискорення вирішення та узгодження питань між різними структурними підрозділами за допомогою горизонтальних контактів ФПРів різних міністерств.
6. Часткове забезпечення незалежності державної служби та, зокрема, директоратів, від політичного впливу.

**Проблеми у реалізації реформи державного управління:**

1. Несвоєчасне виконання заходів реформи.
2. Не доведення до кінця реформи пілотних міністерств (в частині формування директоратів політики відповідно до визначених напрямів реформ та сфер політики).
3. Недобір фахівців з питань реформ у пілотні міністерства.

ністерства.

4. Складності в інтеграції директоратів, викликані негативним ставленням представників “старої” державної служби до фахівців з питань реформ.
5. Перевантаження директоратів “невластивими” задачами, що ускладнює виконання безпосередніх обов'язків (аналіз та формування політики, стратегічне планування, а також створює ризик професійного вигорання ФПРів).

**До причин, що спричинили відставання і не-повноту реалізації реформи міністерств, можна віднести:**

1. Далекі від досконалості стратегічні документи: недостатнє аналітичне визначення проблем, обґрунтування шляхів їх вирішення, оцінки ризиків, реалістичних часових рамок здійснення заходів, оцінки впливу на кінцевих споживачів – громадян України. Відсутність інформації для базових замірів до початку реформи. Недостатньо продумані пріоритети та обсяги реформи. Відсутність фактичної фінансової оцінки виконання заходів і реалізації окремих напрямів реформи.
2. Недостатній рівень забезпечення внутрішньої та зовнішньої комунікації реформи (в першу чергу, на рівні політичного керівництва).
3. Слабка координація на рівні КМУ.
4. “Кадровий голод” на ринку державних службовців.
5. Невідповідна потребам часу та реальним задачам державних службовців система підготовки кадрів.

При підготовці оновленої Стратегії була врахована суттєва частка рекомендацій, запропонованих SIGMA та ЛЗІ. Водночас відбулася лише корекція Стратегії в частині заходів, а не суттєвий її перегляд. Через недостатнє використання аналітичних інструментів при плануванні Стратегії так і не був визначений комплекс реальних проблем у державному управлінні та відповідні інструменти їх вирішення. Цілі, сформовані в СРДУ, мають загальний характер та не дають чіткого уявлення щодо моделі, якої вона прагне.

Через це на етапі звітування виникає закономірна проблема: звіти Уряду не розкривають стан досягнення цілей, виконання показників результативності (outcomes) та, особливо, впливу на вирішення проблем (impact).



## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### 1. Інтенсифікація зусиль з формування комплексної політики у сфері підготовки кадрів для державної служби.

НАДС має зайняти проактивну роль у вирішенні проблеми “кадрового голоду” у сфері державної служби в довгостроковій перспективі:

- створення грантового фонду для фінансування навчання в приватних закладах (КСЄ, КМБС, УКУ, західні ВНЗ) за напрямом “Публічна адміністрація”;
- дослідження ринку освітніх послуг за напрямом “Публічна адміністрація” для покращення ефективності державного замовлення, що здійснює НАДС.

Має відбутися удосконалення навчальних програм перед початком роботи для ФПРів з огляду на пріоритетність комунікативної складової у цьому навчанні для ФПРів:

- запровадження тренінгів з розвитку soft skills,
- залучення до навчання “старих” працівників міністерств, де утворюються директори.

Крім цього навчальні програми мають бути переглянуті змістовно з огляду на практичні професійні потреби ФПРів.

Необхідно провести аудит та реформування Української школи урядування та Національної академії державного управління з метою покращення стандартів навчання та переорієнтування освітніх послуг на стандарти ЄС. Навчальні програми мають бути змістовно переглянуті.

Система професійного навчання повинна містити широкий спектр навчання з розвитку soft skills, оскільки саме такі навички забезпечують покращення міжперсональної комунікації у функціонуванні міністерств.

Необхідно розглянути можливість запровадження ваучерної системи для організації додаткового навчання в директоратах на основі виявлення актуальних потреб у навчанні ФПР.

### 2. Перегляд стратегічних документів з метою визначення ризиків, пріоритетів, обсягів реформ, розрахунку фінансового забезпечення реалізації окремих напрямів реформ, очікуваного впливу на кінцевих споживачів.

### 3. Повноцінне завершення реформи пілотних міністерств.

Має бути завершено формування директоратів відповідно до визначених напрямів реформ та сфер політики, наповнення кадрами утворених директоратів через проведення конкурсів.

План проведення конкурсів повинен бути узгоджений між пілотними міністерствами для поступового наповнення кадрами в порядку пріоритетів переглянутої Стратегії.

# 1. РЕФОРМА МІНІСТЕРСТВ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДИРЕКТОРАТІВ

## 1.1. ФУНКЦІОНАЛЬНЕ ОБСТЕЖЕННЯ, ФОРМУВАННЯ ТА ІНТЕГРАЦІЯ ДИРЕКТОРАТІВ

**Вертикальне та горизонтальне функціональне обстеження міністерств відбулися зі значним запізненням.** Згідно зі Стратегією РДУ, однією з ключових проблем є відсутність чіткого розподілу відповідальності між міністерствами, що повинно бути вирішено шляхом проведення вертикального та горизонтального функціональних обстежень. На основі такого обстеження Стратегія реформування передбачала формування рекомендацій щодо удосконалення системи державного управління. Вертикальне та горизонтальне функціональні обстеження, відповідно до Стратегії, мали бути завершені в II кварталі 2017 року. Однак лише у травні 2017 року Уряд доручив пілотним ЦОВВ утворити робочі групи з проведення функціонального обстеження. У результаті виконання завдання “Визначення місії, сфери відповідальності, функцій і завдань міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату КМУ. Усунення дублювання повноважень і функцій” стало справжнім викликом для реформи, а методичні рекомендації за результатами аналізу робочих процесів центральних органів виконавчої влади були розглянуті та схвалені Координаційною радою тільки на початку 2019 року.

• **Проблеми планування заходів реформи та її зовнішньої та внутрішньої комунікації вплинули на стан виконання індикаторів.** Так, на 2018 рік було заплановано винести на розгляд КМУ 30% проектів законів та підзаконних актів, які повинні були бути розроблені відповідно до вдосконаленої методики. Однак фактичне виконання цього індикатора оцінено в самому урядовому звіті на рівні нуля. Завданням “Посилення стратегічної спроможності Кабінету Міністрів України” передбачено виконання заходу “розроблення і подання КМУ законопроекту щодо передачі невластивих повноважень КМУ міністерствам та іншим ЦОВВ”. У колонці щодо стану виконання заходів у звіті Уряду за 2018 рік зазначено, що відповідні законопроекти були подані на розгляд Уряду,

хоча захід мав бути виконаний ще у IV кварталі 2017 р.<sup>3</sup> Це, у свою чергу, унеможливило супроводження у Верховній Раді України зазначених законодавчих ініціатив, що мало бути зроблено ще у I-II кварталі 2018 р.

**Відсутність політичної волі унеможливило позбавлення міністерств невластивих повноважень.** Цільова модель міністерств, сформована за результатами функціонального обстеження, мала лягти в основу нового закону про КМУ та ЦОВВ. Втім, наразі важко сказати, чи дійсно будуть позбавлені міністерства невластивих повноважень. Підприємство, власність і послуги – це сфери, в яких міністри зацікавлені, і тому, очевидно, не демонструють великого бажання їх позбавлятися. Незважаючи на закріплення відповідного завдання у Стратегії, наразі політичної волі щодо цього не спостерігається, а низький рівень координації і комунікації реформи на рівні КМУ не дозволяє сподіватися на вирішення цієї проблеми до оновлення політичного керівництва.

**У пілотних міністерствах не створена повна структура директоратів.** За результатами першої хвилі функціонального обстеження повний комплект директоратів, відповідно до напрямів політики міністерств, сформований далеко не у кожному з пілотних міністерств. При цьому, як виявив аудит Рахункової палати, “сфери діяльності майбутніх директоратів визначено необґрунтовано, без узгодження повною мірою зі сферами діяльності, за формування політики у яких було відповідальне певне міністерство”.<sup>4</sup> У результаті цього структура деяких міністерств кілька разів переглядалася, а Міністерство фінансів (утворено лише Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції) і Міністерство юстиції (утворено 4 директорати), по суті, призупинили пілот. Фактично лише Міністерство освіти і науки майже на 100% завершило формування директоратів, сформувавши 7 директоратів відповідно до 7-ми сфер політики, а також скориставшись можливістю включати до складу експертних груп директоратів провідних і головних спеціалістів (це дозволила зробити Постанова Кабінету Міністрів України від 14.03.2018 №235)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Урядовий Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформи державного управління в Україні, [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/O3\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/O3_zvit_ukr_web.pdf)

<sup>4</sup> Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління, [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit\\_27-1\\_2018.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit_27-1_2018.pdf?subportal=main)

<sup>5</sup> Постанова Кабінету Міністрів України №235 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-2018-%D0%BF>

**За результатами функціонального аналізу не відбулося повне розмежування функцій директоратів та “старих” департаментів.** Самі працівники директоратів оцінюють сформовану структуру по-різному, адже в переважній більшості міністерств “старі” департаменти продовжують працювати паралельно з новоутвореними структурними підрозділами. Однак переважає позитивна оцінка ефективності розмежування функцій всередині міністерств на основі відповідних положень.

**Інтеграція директоратів у структуру міністерства відбувається проблемно з огляду на недостатність комунікації реформи всередині пілотних міністерств.** Хоча нормативно діяльність директоратів була врегульована та у їхніх працівників немає зауважень щодо цього, практична площина, людська, особистісна, виявилася доволі проблематичною. Працівники структурних підрозділів міністерств на момент старту реформи часто не розуміли, ані навіть утворюються директорати і запроваджуються посади ФПРів, ані чому ці люди отримують почасти значно більшу заробітну плату. До того ж, зустрічалися побоювання, що “старих” державних службовців просто звільнять і замінять новими кадрами. Все це спричинило, а подекуди і досі спричиняє, проблеми в інтеграції директоратів, затягування вирішення робочих питань (обмін службовими записками), викликало напруження під час роботи або й спровокувало відверті конфлікти. Також часто зустрічалася небажання “ділитися” контактами та іншою інформацією з ФПРами. Це також можна віднести до проблем у комунікації реформи, адже не було чітко пояснено, в чому додана цінність директоратів, що змінюється з їхнім запровадженням у процедурних аспектах та в комунікації.

**Керівництву директоратів не була чітко донесена ціль запровадження директоратів.** Із самого початку навіть деякі керівники новоутворених директоратів (у тому числі Державні секретарі) не були достатньо поінформовані про зміст запроваджених змін і який очікуваний результат реформи.

**Спостерігається великий розрив у заробітній платі “старих” та “нових” державних службовців у міністерствах.** Іншою складовою проблеми інтеграції директоратів і співпраці зі “старими” структурними підрозділами є дисбаланс у заробітних платах, що також є результатом наявних недоліків стратегічних документів.

**Швидка система адаптації та спільне навчання сприяли покращенню інтеграції директоратів.** Наразі комунікація зі “старими” кадрами поступово налагоджується, хоча в окремих випадках зберігається

як недовіра, так і складнощі в комунікації. Покращенню сприяла в окремих випадках, наприклад, швидка система адаптації через консолідацію ФПРів та працівників неререформованих структурних підрозділів у проектні групи, які крім спільної роботи проходять систематичне навчання за різними напрямками, а також беруть участь у спільних заходах. Спільне навчання ФПРів та “старих” державних службовців окремих міністерств загалом розглядається як важливий інструмент у налагодженні комунікації та підвищенні ефективності роботи всієї інституції.

**Питання з різним рівнем заробітної плати потребує вирішення.** Іншим інструментом вирішення проблеми стало наближення рівня фінансової винагороди для керівників неререформованих структурних підрозділів до показників фахівців з питань реформ. Це також частково сприяло зменшенню напруги.

**ФПРи з досвідом державної служби створюють фундамент для налагодження комунікації всередині міністерства.** Важливу роль у налагодженні комунікації зіграло й те, що від 40% до 60% штату директоратів становлять ФПРи з досвідом роботи на державній службі і, часто, в цьому ж міністерстві. Такі службовці, окрім професійного досвіду та інституційної пам’яті, виступають “містчком” між працівниками неререформованих структурних підрозділів та ФПРами без досвіду роботи на державній службі.

Насамкінець, не менш важливим залишаються і суто особистісні якості ФПРів, які не стикалися з проблемами у комунікації взагалі в силу високих комунікативних і адаптивних здібностей.

**Відсутність комунікації реформи на вищому політичному рівні вплинула на швидкість та якість реалізації СРДУ.** Серед причин “гальмування” реформи в міністерствах, у першу чергу, треба відзначити вже неодноразово згадану проблему комунікації. Якщо аналізувати відповіді респондентів з новоутворених директоратів, а також ситуацію із запуском/призупиненням реформи в окремих міністерствах, то очевидним є брак комунікації, у першу чергу, на найвищому політичному рівні. Важливість реформи державного управління не була сприйнята всіма членами Уряду однаково. А структура міністерств – це зона відповідальності окремих міністерств. Ні Прем’єр-міністр, ні Координаційна рада не мають реальних повноважень у цьому питанні. Їхні рішення мають рекомендаційний характер. І, як і в багатьох інших випадках, все залежить від політичної волі окремого міністра.

**Невиконані завдання Стратегії в частині ухвалення відповідного законодавства також**

**ілюструють проблему в комунікації між Урядом та парламентом**, якщо конкретніше – між міністрами та фракціями більшості (і не тільки). Також, якщо подивитися на тематичні засідання Комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, то при загальному розумінні важливості реформи проявляються достатньо розбіжні погляди щодо окремих аспектів реформи. Комплексного єдиного бачення, яке б підтримала більшість у парламенті та в Уряді просто немає, навіть незважаючи на наявність Стратегії. Це, звичайно, зачіпає величезний пласт проблем, пов'язаних із функціонуванням парламенту, фракційною дисципліною, виборчою системою, конституційною конструкцією системи вироблення рішень і, врешті–решт, політичною культурою. Але факт залишається фактом: доки не буде лідерської позиції (швидше за все, Прем'єр-міністра) в цьому питанні, усвідомлення критичної важливості реформи та солідарності та довіри серед політичних лідерів, доти не варто сподіватися на швидку та результативну реформу державного управління.

**Основною проблемою є незадовільна аналітична складова стратегічних документів реформи**, адже в них відсутній аналіз проблеми, або комплексу проблем з конкретними даними, відсутні чітко визначені очікувані результати і вплив на громадян. Про брак даних на старті реформи йдеться як у звіті SIGMA<sup>6</sup>, так і в Звіті Рахункової палати. До того ж, аналіз проблеми на основі даних критично важливий не тільки для визначення оптимальних інструментів і передбачення впливів, але й для комунікації меседжів для внутрішніх стейкхолдерів (у першу чергу, міністрів) та широкого кола громадськості про конкретні проблеми, які вирішуються, конкретні результати і впливи, які очікуються.

## 1.2. КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕФОРМИ

**Оновлення кадрового складу міністерств було визначено як окрема ціль реформи.** Людська, і найважливіша, складова реформи – це запрова-

дження посад фахівців з питань реформ, набір нових, вмотивованих людей із прогресивними підходами. Фактично це була окрема мета Стратегії РДУ<sup>7</sup>, оформлена у Концепції запровадження відповідних посад. Відповідно до планових документів до кінця 2017 року передбачалося запровадити та заповнити 2000 посад фахівців з питань реформ, до кінця 2018 року – 2200, до кінця 2019 року – 2500, до кінця 2020 року – 3000 осіб.

**Набір ФПР відбувся не в повному обсязі через брак кадрів.** Станом на травень 2019 року призначено менше ніж 600 фахівців. Окрім проблеми різного ставлення міністрів до цієї реформи органи влади стикнулися з глобальною проблемою “кадрового голоду”. Про це говорили майже всі генеральні директори і представники НАДС. Деякі конкурси були проведені безрезультатно, тому що жоден із кандидатів на посаду не відповідав вимогам. Для прикладу, в одному з директоратів при відборі ФПРів з кількохсот аплікантів були призначені на посади лише чотири.

**Частина ФПРів не має релевантного своїм посадам професійного досвіду.** При цьому виникали питання до відповідного досвіду роботи обраних на конкурсах осіб, хоча через деякий час після проведення перших конкурсів за зверненням Генеральних директорів тестові завдання були спрощені (було 7 етапів, стало 5). У Звіті Рахункової палати<sup>8</sup> ставиться під сумнів, що обрані спеціалісти є фаховими лідерами, які спроможні проводити реформи на національному рівні та забезпечувати необхідні зміни. Наприклад, у МОЗ на посаду керівника експертної групи з питань впровадження системи “Електронне здоров'я” Директорату медичних послуг призначено спеціаліста з менеджменту організацій та правознавства, який мав досвід роботи як приватний підприємець у сфері логістики. На посаду державного експерта директорату стратегічного планування та євроінтеграції МОЗ – магістра із землеустрою та кадастру (інженера-землевпорядника) з досвідом роботи оператора заправних станцій, касира торговельної зали, начальника АЗС, менеджера (управителя) у роздрібній торгівлі непродо-

<sup>6</sup> SIGMA (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління, [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018\\_UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf)

<sup>7</sup> Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р “Деякі питання реформування державного управління України”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

<sup>8</sup> Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit\\_27-1\\_2018.pdf?subportal=main](http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit_27-1_2018.pdf?subportal=main)

вольчими товарами. На посаду керівника експертної групи з питань реформування системи громадського здоров'я Директорату громадського здоров'я – спеціаліста з досвідом роботи бренд-менеджера промоакцій пива, бренд-менеджера торгових марок шоколаду і кави, старшого бренд-менеджера продуктів дитячого харчування. У Мінагрополітики на посаду державного експерта Директорату стратегічного планування та євроінтеграції призначено магістра за спеціальностями “вчитель географії та економіки” і “управління інноваційною діяльністю”, який має лише практичний досвід роботи прибиральника, вихователя дитячого табору, члена бригади ресторану швидкого харчування і торговельного представника.

**Відсутність релевантного досвіду окремих ФПРів свідчить про системні проблеми у сфері підготовки кадрів для державної служби.** З іншого боку, кандидати, які пройшли ситуаційні завдання для перевірки вимог щодо наявності належної компетентності для зайняття посад ФПР та успішно здали тестування на знання спеціального законодавства, мають повне право займати обрані посади. До того ж, наявність у переможців конкурсу найрізноманітнішого досвіду роботи і освіти при недостатньому рівні фахової освіти свідчить не про “якість” чи професійність обраних фахівців, а про системні проблеми у сфері підготовки кадрів для державної служби. І в ситуації, яка склалася, можна побачити чергові прогалини стратегічних документів, адже, в результаті, основні зусилля НАДС були спрямовані на забезпечення прозорих та професійних конкурсів, а не на реформу системи професійного навчання державних службовців.

**НАДС вдалося забезпечити прозорі та професійні конкурси на посади ФПРів, що створило соціальний ліфт у міністерствах.** Жоден із респондентів не навів прикладів непрозорості конкурсу, а тестові завдання були оцінені як доволі складні. Значна частина респондентів ставала переможцями конкурсів лише з другої або третьої спроби. Примітно, що ті фахівці, які пройшли конкурс з першої спроби, отримували освіту, в тому числі, за кордоном, або мали значний досвід роботи на державній службі.

**Освітні та тренінгові програми, які проходили фахівці після призначення на посаду, не задовольняють професійних потреб ФПРів.** Якщо фахівці, які не мали досвіду роботи на державній службі, оцінили навчальні програми як відносно корисне, а викладачів – фаховими, то досвідчені державні службовці здебільшого критично поставилися як до тренерів/викладачів (оцінені як фахівці-теоретики без досвіду практичної роботи), так і до наповнення програм (оцінені як занадто загальні, без достатнього рівня заглиблення). На думку більшості респондентів,

корисними виявилися тренінги, в першу чергу, з аналізу політики та стратегічного планування (і для досвідчених фахівців, і для “нових” кадрів), а також курс з нормопроєктування (для фахівців без досвіду роботи на державній службі). При цьому, базовим тренінгам (кількатижнева програма НАДС після призначення фахівців на посади), а також іншим навчальним програмам (які пропонуються державним службовцям для підвищення кваліфікації) бракує висвітлення таких тем:

- забезпечення комунікації в сучасних умовах диджиталізації;
- ораторські навички та мистецтво публічних виступів;
- процедурні питання проходження актів (зокрема, щодо реєстрації НПА);
- англійська мова;
- імплементація Угоди про Асоціацію та право Європейського Союзу у різних галузях;
- ведення ділового листування
- програмні інструменти для обробки даних;
- фінансово-економічне обґрунтування та бюджетування реформ.

#### **Навчання ФПРів має відбуватися своєчасно.**

Значна частина респондентів зазначали, що навіть базове навчання відбулося для них із затримкою у 6–8 місяців, що взагалі нівелювало усю освітню цінність тренінгів, бо фахівці вже набули необхідного досвіду в процесі роботи.

**Самоосвіта є важливою часткою підвищення кваліфікації для ФПРів.** Майже всі опитані директори додатково до програм, які пропонувало НАДС, самостійно організували навчання своїх фахівців у співпраці з міжнародними проектами технічної допомоги (часто згадували тренінги з аналізу політики від BRDO). Дехто з респондентів самостійно опановує окремі програми з публічної адміністрації та економічного аналізу (найчастіше згадували програми Київської школи економіки, Києво-Могилянської Бізнес Школи та Магістерської програми НаУКМА з публічної адміністрації, програми Українського Католицького Університету). Загалом кількість програм, в яких взяли участь фахівці в окремих директоратах, сягала 15–ти на рік.

**Українська школа урядування та Національна академія державного управління при Президентові України потребують проведення аудиту та реформування за результатами проведеного аудиту.** Респонденти зазначали, що навчальні програми, які пропонують державним службовцям, Українська школа урядування та Національна академія державного управління при Президентові України, мають бути суттєво переглянуті.

**НАДС розуміє важливість роботи в напрямку покращення системи професійного навчання державних службовців.** При цьому не можна не відмітити суттєвий прогрес НАДС за останній рік у сфері забезпечення професійного розвитку державних службовців. Так, Генеральний департамент професійного розвитку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування розробив низку унікальних навчальних програм, а також розробив та запустив онлайн-курс “Управління персоналом на державній службі” на платформі Prometheus для урядових спеціалістів з HR.<sup>9</sup> Також, за підтримки міжнародних проєктів технічної допомоги був розроблений адаптаційний онлайн-курс для державних службовців на платформі Prometheus.<sup>10</sup> Результатом роботи НАДС, окрім всього, стало формування нової рамки професійного навчання державних службовців, яка була оформлена у відповідне Положення.<sup>11</sup>

### 1.3. ВИКОНАННЯ ДИРЕКТОРАТАМИ (НЕ) СВОЇХ ОБОВ’ЯЗКІВ

**Директорати мали стати ефективним центром формування політики в міністерствах.** Розділом IV Стратегії РДУ “Пріоритети Стратегії” та Концепцією запровадження посад ФПР передбачалося, що нові лідери реформи мали опікуватися питаннями саме формування державної політики у відповідних сферах. Відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, “директорат стратегічного планування та європейської інтеграції повинен виконувати завдання, пов’язані зі стратегічним плануванням діяльності міністерства, його інституційним розвитком та координацією роботи із забезпечення формування державної політики у сферах компетенції міністерства», а основною діяльністю директоратів політики має бути забезпечення всього комплексу дій щодо підготовки та впровадження урядових рішень, зокрема аналізу стану справ у сфері політики, консультації із заінтересованими сторонами, аналіз альтернативних варіантів розв’язання проблеми політики, вибір оптимального варіанта політики, нормативне забезпечення та моніторинг (контроль) її реалізації”.<sup>12</sup>

**Директорати відповідають не лише за формування політики.** Аналіз виконання утвореними наразі директоратами своїх обов’язків засвідчив, що конкретна робота фахівців відповідає викладеним у зазначеній концепції обов’язкам лише частково. Хоча всі респонденти навели конкретні приклади роботи у сфері своєї відповідальності, значну частку роботи складають “невластиві” завдання. Про це також свідчать результати аудиту Рахункової палати, яка виявила, що фахівці з питань реформ були залучені до реалізації поточних завдань діяльності міністерств згідно із затвердженими планами їхньої роботи на відповідний рік, дублюючи при цьому виконання завдань та функцій, покладених на інші структурні підрозділи апарату міністерства.

**Директорати виконують низку “невластивих завдань”, які займають суттєву частку робочого часу.** До “невластивих” завдань, наприклад, відносяться: обробка запитів народних депутатів, звернень громадян, профільних асоціацій. Така робота від випадку до випадку може займати від 30% до 80% (за суб’єктивною оцінкою респондентів) робочого часу державних експертів та має непостійний характер (залежить від чутливості громадськості до тих чи інших питань, що розглядаються Урядом або парламентом). Інколи директорати займаються проєктами, які не знаходяться у сфері їхньої відповідальності, але через брак кадрів у міністерстві та відсутності відповідної експертизи лише вони можуть реалізувати такі проєкти на відповідному рівні. Також на директорати направляють завдання, конкретну сферу яких доволі важко визначити (якщо запит, звернення, проєкт містять слова “аналіз” або “ЄС/європейський”, то направляють у відповідні директорати без глибинного аналізу дійсної сфери завдання).

При цьому однією з проблем є недоукомплектування директоратів, і, відповідно, неспівмірне навантаження, що часто є результатом ненормованого робочого дня ФПРів.

**KPI спрямовані на досягнення результатів, однак не є інструментом захисту від “невластивих” завдань для ФПРів.** У зв’язку з тим, що умовно невластиві завдання, а також їхній обсяг, часто дуже важко передбачити, вони не відображаються у показниках KPI. Останні формуються за достатньо простим

<sup>9</sup> Онлайн курс “Управління персоналом на державній службі”, [https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:NADS+GHR101+2018\\_T3/about](https://edx.prometheus.org.ua/courses/course-v1:NADS+GHR101+2018_T3/about)

<sup>10</sup> Адаптаційний курс для державних службовців, <https://prometheus.org.ua/minregion-adaptation-course/>

<sup>11</sup> Постанова КМУ від 6 лютого 2019 р. № 106 “Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BFF>

<sup>12</sup> Розпорядження КМУ від 27 грудня 2017 р. № 1013-р “Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#n8>

принципом: розподіл завдань міністерств (відповідно до Пріоритетного плану дій Уряду) між відповідними структурними підрозділами. Гендиректори (як правило, з Держсекретарями) формують свої КРІ, які складаються з окремих підзавдань ФПРів директорату. Такий підхід можна вважати цілком виправданим, а головне – він радикально змінює орієнтацію державних службовців з “підтримки функції” на “досягнення результатів”, що і було одним із завдань реформи державного управління.

**КРІ не впливає на заробітну плату ФПРів, через що не може розглядатися як інструмент зовнішньої мотивації ФПРів.** Щомісяця відбувається моніторинг виконання показників КРІ всередині директоратів, щоквартально відбувається звірка на рівні міністерства із залученням Держсекретарів. На основі щомісячного моніторингу відбуваються виплати заробітної плати. Під час такого моніторингу виконання “невластивих” завдань ФПРами може розцінюватися як “перевиконання” якогось із показників. В окремих випадках це може бути підставою для преміювання (респондентами називалися суми у кількості гривень). Однак здебільшого Гендиректори не схильні використовувати преміальний фонд для ФПРів через побоювання посилення напруги у стосунках ФПРів зі “старими” державними службовцями (комунікація з якими, в тому числі, через розрив в оплаті праці, і так від початку була проблематичною).

**Недоліки планування запровадження директоратів створюють умови для швидкого “вигорання” ФПРів.** Навантаження директоратів складається великою мірою з “невластивих” завдань, виконання яких, водночас, не мотивує ФПРів. При цьому треба зауважити, що частина респондентів відзначила тенденцію до зменшення обсягів таких завдань через налагодження комунікації всередині міністерства та завдяки оптимізації деяких процесів. Варто зазначити, що ця проблема, у комплексі з викликами комунікації та зтягування реалізації реформи, створює проблему “вигорання” ФПРів, що може призводити до звільнення або значного падіння мотивації і, відповідно, до зменшення результативності роботи.

**Необхідно провести комплекс заходів із покращення функціонування директоратів.** Така ситуація ставить під сумнів чіткість місця призначених

спеціалістів в архітектурі ЦОБВ і результативність діяльності у 2017–2018 роках новостворених підрозділів з питань реформ. Загалом же ця проблема повинна бути вирішена в результаті повного функціонального розподілу повноважень, після формування усіх директоратів. Тобто ця проблема корениться у 1) незавершеності реформи і 2) недоборі кадрів. Окремо варто зазначити про необхідність створення додаткової зовнішньої мотивації та/або запровадження додаткових тренінгів з розвитку емоційного інтелекту.

**Невиконання КРІ не є підставою для звільнення ФПРів.** Насамкінець, в цій частині варто зазначити ще одну проблему, про яку говорили Гендиректори: звільнити державного службовця через невиконання КРІ фактично неможливо (респондентами озвучувалися приклади з судовими процесами). Водночас майже кожен респондент назвав приклад звільнення за згодою сторін, коли фахівці без досвіду роботи на державній службі усвідомлювали різницю між очікуваннями та реальністю на державній службі.

#### 1.4. КОНСУЛЬТАЦІЇ ЗІ СТЕЙКХОЛДЕРАМИ ТА ЗОВНІШНІ КОМУНІКАЦІЇ ДИРЕКТОРАТІВ

**Покращення системи консультацій зі стейкхолдерами – одна з проблем, вирішення якої адресовано директоратам.** Відповідно до Типового положення про директорати міністерства, одним з ключових завдань директоратів є:

- визначення кола заінтересованих сторін, що є об'єктами впливу державної політики у сфері його компетенції (представники окремих верств населення, громадські об'єднання, суб'єкти господарювання тощо);

- проведення консультацій із заінтересованими сторонами з метою залучення їх до процесу формування державної політики, вивчення, узагальнення і врахування результатів таких консультацій під час аналізу стану справ у сфері їх компетенції та визначення альтернативних варіантів розв'язку наявних проблем.<sup>13</sup>

**Директорати активно залучають стейкхолдерів до роботи над стратегічними та аналітичними документами.** Так, окрім передбаченої, зокрема, Постановою КМУ “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” процедури консультацій з громадськістю (публічні

<sup>13</sup> Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 644 “Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>

<sup>14</sup> Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>

обговорення, електронні консультації з громадськістю та вивчення громадської думки)<sup>14</sup> директори використовують формати стратегічних сесій, фокус груп, обговорення у мережі Facebook. Крім того, якщо в рамках виконання цієї постанови ЦОВВ часто використовували саме онлайн-консультації (виставлення проекту документу в інтернет-мережі), то директори займають більш активну позицію, намагаючись ідентифікувати конкретних стейкхолдерів у кожному окремому випадку. За свідченням ФПРів, на початку їхньої роботи існувала проблема відсутності інституціоналізованих груп заінтересованих сторін. З метою вирішення цієї проблеми в усіх опитаних директоратах були створені бази даних стейкхолдерів та експертів в окремих сферах політики (від кількох сотень до кількох тисяч суб'єктів). Крім того, директори активно використовують підтримку та бази даних міжнародних проектів технічної допомоги для ідентифікації та консультацій із заінтересованими сторонами.

**Директори формують нову культуру висвітлення діяльності роботи державних органів назовні.** Що стосується забезпечення підзвітності та прозорості діяльності органів виконавчої влади (що є однією з цілей Стратегії РДУ)<sup>15</sup>, то директори також сприяли покращенню в цій сфері. З аналізу офіційних сторінок органів публічної влади можна зробити висновок про тенденцію до висвітлення діяльності, в першу чергу, керівників цих інституцій, що, відповідно, не сприяє ефективному висвітленню діяльності органу та комунікації широким колам громадськості змісту та наслідків діяльності органів влади. Фактично це усталена культурна парадигма комунікації органів публічної влади з громадянами, яка наразі тільки починає змінюватися. І нові структурні підрозділи міністерств активно сприяють змінам, адже у багатьох директоратах створені сторінки у мережі Facebook, що дозволяє забезпечити децентралізовану та безпосередню комунікацію з широкими колами громадян, а також отримувати зворотній зв'язок від них. Facebook-сторінки використовуються для звітування діяльності директоратів, комунікації конкретних "меседжів" і пояснення змісту тих чи інших ініціатив, залучення стейкхолдерів до заходів та обговорення проектів документів.<sup>16</sup>

У результаті активна позиція директоратів в частині

зовнішніх комунікацій сприяла інституціоналізації груп стейкхолдерів з чітко артикульованими інтересами, що, у свою чергу, повинно вплинути на вироблення більш якісних урядових рішень. Тим не менше, на даному етапі прослідкувати цей результат доволі важко через тривалий процес розробки та імплементації політики.

## 1.5. РОБОТА ДИРЕКТОРАТІВ ТА ПОЛІТИЧНІ ФАКТОРИ

**Директори ілюструють прагнення реформи до розділення політичних та адміністративних посад.** Одним з ключових завдань РДУ було розділення політичних та адміністративних посад (запровадження посад державних секретарів в міністерствах) для забезпечення незалежності державної служби та позбавлення політичного (в сенсі politics) впливу на неї. Крім того, це повинно було сприяти збереженню інституційної пам'яті державних службовців, які завдяки прозорим конкурсам не мали більше залежати від волі політичного керівництва міністерств. З цієї ж позиції можна оцінити і запровадження директоратів, які укомплектовані фахівцями за результатами конкурсів і які у своїй роботі безпосередньо підпорядковуються Державному секретарю міністерства.

**Керівники експертних груп та державні експерти не відчують прямого політичного тиску на їх діяльність.** Визначити наскільки на даному етапі була забезпечена певна автономність діяльності директоратів як "самостійних структурних підрозділів" доволі важко з огляду на відсутність відкритих даних. З аналізу відповідей працівників новоутворених директоратів можна зробити висновок, що державні службовці на рівні керівників експертних груп та державних експертів переважно не відчують впливу політичних факторів. Також зазначається, що ініціативи і пропозиції цілком вітаються та, як правило, підтримуються.

**Політичний тиск на рівні керівництва директората залежить від особистого ставлення міністра до реформи і різниться від міністерства до міністерства.** Для державних секретарів та генеральних директорів ситуація доволі неоднозначна, про що свідчить різна практика взаємодії політичного та адміністративного керівництва в міністерствах. Інститут держсекретарів спрацював, але не відбулося повного розподілу

<sup>15</sup> Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р "Деякі питання реформування державного управління України", <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

<sup>16</sup> Для прикладу Facebook сторінка Директорату з прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності Міністерства юстиції: <https://www.facebook.com/humanrightsdirectorate/>, або сторінка Директорату стратегічного планування та європейської інтеграції Міністерства культури: <https://www.facebook.com/dgspei/>



відповідальності та сфер компетенції. Вирішальну роль у цьому питанні відіграють особисте ставлення міністрів до реформи, а також персональні взаємини у трикутнику міністр–заступники міністра–державний секретар. За відсутності кадрових повноважень у міністрів директорати та ступінь їхньої незалежності від політичних факторів в цій ситуації залежать від персональних стосунків політичних та адміністративних керівників.

**ФПРи обирають різні стратегії адаптації до політичного тиску.** Якщо узагальнити відповіді респондентів на питання щодо незалежності від політичних факторів, то можна розглянути кілька ситуацій:

1. ФПРи відчувають політичний вплив і підлаштовуються, хоча мають альтернативну позицію;
2. ФПРи відчувають політичний вплив, але сприймають його як цілком нормальний і невід’ємний;
3. ФПРи не відчувають впливу політичних факторів.

Показовим при цьому є наявність прикладів як достатньо автономної роботи, коли директорати можуть самостійно визначити завдання в рамках визначених планів діяльності міністерства (до 50% загального обсягу завдань) та визначати і пропонувати інструменти, так і ситуацій, коли директоратам “спускають” завдання й окремі “побажання”.

**Серед основних причин такої амбівалентної ситуації можна виділити:**

- велику кількість галузевих заступників міністрів, через яких політичний керівник намагається контролювати діяльність директоратів та інших структурних підрозділів міністерств;
- різне сприйняття міністрами змісту реформи і намагання керувати міністерствами “по-старому”;
- незавершеність реформи пілотних міністерств і не позбавлення їх невласливих функцій з реалізації політики через відповідні ЦОБВ.

## **1.6. ПРОЦЕДУРНІ АСПЕКТИ ВИРОБЛЕННЯ РІШЕНЬ ТА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ В КМУ**

**Одна з цілей СРДУ полягає в посиленні аналітичної складової у процесі розробки урядових рішень.** У квітні 2018 року була ухвалена Постанова КМУ № 326 “Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України”. Ці зміни мали забезпечити “вивчення стану справ у відповідних сферах, визначення проблематики на підставі аналізу та пропозицій оптимальних шляхів розв’язання виявлених проблем”, а також запроваджували “необхідність підготовки прогнозів впливу реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін (прогноз впливу) як додатку до пояснювальної записки до проекту акта”.

**Посилення аналітичної складової залежить не стільки від закріплення відповідної вимоги,**

**скільки від спроможності фахівців її забезпечити та забезпечення контролю якості.** Аналізуючи ці новації до Регламенту, не можна оминати того факту, що підготовка подібних аналітичних документів була передбачена і попередньою редакцією. Ключовою проблемою в цьому питанні було і залишається саме виконання Регламенту і підготовки якісних документів з аналізу політики (в першу чергу, аналіз проблеми, альтернативних варіантів та оцінка впливів). І тут головним питанням залишається саме спроможність працівників структурних підрозділів міністерств готувати відповідні документи. Іншою складовою цього питання є “контроль якості” документів, підготовлених у міністерствах.

**Уряд має прийняти політичне рішення щодо визначення системи контролю якості вихідних документів міністерств.** Якщо перша частина проблеми вирішується шляхом підготовки та підвищення кваліфікації працівників директоратів та інших структурних підрозділів міністерства (чим активно займався Офіс ефективного регулювання BRDO у 2018 році), то з контролем якості документів ситуація аналогічна зі ставленням міністрів до внутрішньої структури міністерств. Щоб радикально змінити цю ситуацію, необхідно надати комусь відповідні повноваження. А це, у свою чергу, призведе до фактичного обмеження повноважень міністрів в частині виконання їхніх безпосередніх обов’язків, передбачених Законом “Про Кабінет Міністрів України”. Відповідно, це політичне питання, яке може бути вирішено тільки шляхом узгодження позицій, координації та комунікації. А з цим, як було продемонстровано вище, в чинному Уряді є проблеми.

СКМУ часто розглядається як центр “контролю якості”, також озвучуються ідеї формування політичного офісу Прем’єр-міністра з відповідними повноваженнями. В результаті проблема балансу повноважень між “центром Уряду” та міністрами залишається невирішеною, а питання забезпечення належної аналітики відкритим.

**Недосконалість порядку узгодження проектів актів суттєво ускладнює реалізацію директоратами своїх функцій.** Наразі ж працівників новоутворених директоратів в частині процедурного забезпечення вироблення рішень найбільше турбує питання погодження актів і ролі СКМУ у цьому процесі. Зокрема йдеться про необхідність 1) погодження акту з іншими міністерствами, в результаті чого подання проекту акту на розгляд Уряду затримується на невизначений період, та 2) подання документів в СКМУ, який, за словами респондентів виконує роль “головного міністерства”, змінюючи зміст проектів актів, узгоджений до цього із іншими ЦОБВ.

**Структура КМУ має бути переглянута з огляду на необхідність визначення центру контролю якості аналітичних матеріалів.** Очевидно, що задля забезпечення когерентності політики у процесі розробки проектів актів узгодження позицій міністерств дійсно необхідне. Однак в рамках наявної архітектури КМУ і наявного рівня інформаційного забезпечення діяльності та координації міністерств передбачена Регламентом процедура може бути надмірною. При цьому треба відзначити, що узгодження проектів актів, з точки зору аналізу політики, має відбуватися на останньому етапі, після узгодження позицій на основі відповідних аналітичних документів. А це не може бути запроваджено без вирішення вищезазначеного питання щодо перегляду архітектури КМУ шляхом ухвалення відповідного закону.

**Запровадження диджитальної системи проходження та узгодження актів і супровідних документів всередині КМУ відкриває шлях до вирішення проблеми.** Наразі ж, за свідченнями працівників директоратів, комунікація між міністерствами відбувається здебільшого через електронну пошту.

**Горизонтальна комунікація сприяє вирішенню проблеми процесуальної тяглості, яка виникає через недосконалість регламентних процедур.** Однак, проблема комунікації між ЦОВВ в рамках регламентної процедури частково вирішується самими фахівцями з питань реформ, використовуючи горизонтальні зв'язки та месенджери (Viber, Telegram, WhatsApp). Річ у тім, що всі без винятку респонденти зазначали корисність організованих після призначення на посади тренінгів як комунікаційних платформ. Встановлені під час проходження навчальних програм неформальні зв'язки дозволяють, де це можливо, прискорювати вирішення та узгодження питань без використання формалізованих каналів комунікації.

**Із запровадженням директоратів покращилась внутрішня комунікація.** В деяких директоратах є чат-групи у месенджерах, у деяких використовують стратегічні сесії або щотижневі стратегічні наради для підтримки комунікації всередині директоратів на високому рівні.

Таким чином, можна стверджувати, що запровадження директоратів у пілотних міністерствах сприяло, принаймні частково, налагодженню комунікації всередині директоратів, між директоратами та іншими структурними підрозділами пілотних міністерств, а також між пілотними міністерствами.

## 2. ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЛЗІ ТА SIGMA В ОНОВЛЕНОМУ ВАРІАНТІ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА 2019–2021 РОКИ

### 2.1. ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ СТРАТЕГІЇ, ЯК ПЛАНОВОГО ДОКУМЕНТУ

**СРДУ є основним плановим документом в частині реформування державного управління.** Його доповнює СРСУДФ<sup>17</sup>, яка покликана вирішити питання управління державними фінансами. Слід зазначити, що такий розподіл здається штучним та невіправданим, а неузгодженість цих двох стратегій несе в собі значні ризики щодо їх реалізації та створення нових системних проблем. Втім, якщо відкинути цю проблему і зосередитися на оцінці СРДУ як плановому документі, то зрозумілою стає низка недоліків, що суттєво ускладнюють, а подекуди унеможливають реалізацію реформи як такої.

**Основною проблемою при формуванні СРДУ стала відсутність оцінки впливу (impact assessment).** Оцінка впливу повинна була визначити та описати проблему, яку необхідно вирішити, встановити цілі, сформулювати варіанти політики, оцінити вплив цих варіантів і описати, як буде проведений моніторинг очікуваних результатів.<sup>18</sup>

**СРДУ не містить достатнього опису проблеми, аналізу причин виникнення цих проблем, не описує проблему статистичними та іншими даними.** Зокрема, це пояснюється тим, що на момент прийняття СРДУ велика частина даних, необхідних для аналізу, була відсутня (наприклад, дані щодо державних службовців, їх заробітної плати, дані щодо проходження процесів актів між міністерствами тощо). При цьому СРДУ ідентифікувала відсутність даних як проблему: *“На першому етапі реформування державної служби передба-*

*чається визначення проблемних сфер та проведення оцінки досягнутого прогресу, що сприятиме прийняттю керівниками державної служби зважених рішень та розв’язанню актуальних проблем, а також проведенню секторальних реформ”*<sup>19</sup>, втім до перегляду Стратегії такі дані не були сформовані. Тобто оновлену Стратегію приймали так само в умовах обмежених даних.

**Цілі, сформовані в СРДУ, мають загальний характер та не дають чіткого уявлення щодо моделі, якої вона прагне.** При відсутності чіткого опису проблеми та, як наслідок, її розуміння, встановлення релевантних контексту цілей є майже неможливим.

Хоча сама Стратегія не має містити опис варіантів політики та їхній аналіз, при підготовчій роботі вони мали б розглядатися та оцінюватися. Про недостатність такої роботи, зокрема, свідчить популярне серед громадськості питання, яке особливо гостро постало зараз через політичну ситуацію та провисання реформи за окремими напрямками: *“а чи є альтернативні варіанти реформи державного управління?”*.

**Система моніторингу очікуваних результатів в СРДУ дозволяє визначити лише успішність виконання окремих заходів.** СРДУ не визначає як індикатори рівень задоволеності громадян, бізнесу тощо. Встановлення індикаторів можливе лише за умови чіткого розуміння проблеми, зокрема з огляду на зацікавлених сторін, чого не було зроблено при формуванні Стратегії.

Усі ці суттєві недоліки не були взяті до уваги в процесі прийняття оновленої Стратегії, тобто відбулася корекція Стратегії, в основному, в частині заходів, а не суттєвий її перегляд.

<sup>17</sup> Розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142-р “Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки”, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249797370>

<sup>18</sup> European Commission (2017), Better Regulation Guidelines, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

<sup>19</sup> Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р “Деякі питання реформування державного управління України” в редакції від 24 червня 2016 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20160624>

## 2.2. ОЦІНКА ЗВІТУВАННЯ ЩОДО РЕЗУЛЬТАТІВ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ

У Тіньовому звіті ЛЗІ за 2017 рік наголошується, що Звіт Уряду за 2017 рік<sup>20</sup> здебільшого містить детальний опис заходів, виконаних протягом року, у сферах, охоплених Стратегією, але **не розкриває стан досягнення цілей, виконання показників результативності (outcomes) та, особливо, впливу на вирішення проблем (impact)**. Звіти Уряду також не надають чіткого розуміння, які заплановані заходи не були реалізовані та чому, та повною мірою не розкривають реальні виклики та ризики, пов'язані з реалізацією реформи державного управління, які наразі залишаються.

**Згідно зі Звітами Уряду, оцінка впливу полягає в кількості виконаних заходів, а не в результатах їх впровадження в кількісних або якісних показниках.**

У Звіті Уряду за 2018 рік та в оновленому варіанті СРДУ, на жаль, ці рекомендації не були враховані. Неспроможність Уряду оцінити реалізацію реформи державного управління з позиції кращих методик аналізу політики (результативність, вплив політики, що впроваджується) ставить під сумнів здійснення реформи державного управління. Адже індикатори результативності та вимір впливу політики є обов'язковою вимогою ефективного планування політики.

## 2.3. АНАЛІЗ ВРАХУВАННЯ ВІДПОВІДНИХ РЕКОМЕНДАЦІЙ

**Найкращим інструментом для виміру впливу громадськості та міжнародних партнерів на**

**процес впровадження реформ є підзвітність та врахування їхніх оцінок та рекомендацій у подальшому процесі роботи.** З початку реформи громадська організація “Лабораторія законодавчих ініціатив” опублікувала два Тіньових звіти щодо реформи державного управління та державної служби.<sup>21 22</sup> Крім того, свої звіти представили Центр політико-правових реформ та Реанімаційний пакет реформ<sup>23</sup>. У свою чергу, в оновленій Стратегії РДУ також наголошено, що у 2018 році експерти Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) провели оцінку стану державного управління, а Рахункова палата провела аудит комплексної реформи державного управління, за результатами яких з урахуванням накопиченого досвіду та консультацій із заінтересованими сторонами Стратегію було оновлено.

У своїх звітах, присвячених реформі державного управління, представники громадськості та інші зацікавлені сторони неодноразово вказували на недоліки, які містяться у Стратегії, та на проблеми, які виникають в ході її виконання, починаючи від визначення відповідальних осіб за її виконання, і закінчуючи виміром ефективності реалізації та фінансового забезпечення РДУ.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України” від 24 червня 2016 р. № 474 і від 27 грудня 2017 р. № 1013<sup>24</sup> було затверджено нову редакцію Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року та план заходів з її реалізації на 2019–2021 роки.

**Перегляд Стратегії був необхідним кроком для покращення перебігу реформи державного управління.** Зважаючи на велику кількість зауважень до Стратегії видається необхідним провести моніто-

<sup>20</sup> Звіт Уряду про виконання у 2017 році Стратегії реформування державного управління на 2016–2020 рр., <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-u-2016-2017-rokakh-strategii-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukraini-na-2016-2020-roki.pdf>

<sup>21</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив (2017), Shadow Report “Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017”, <http://parliament.org.ua/2017/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-realizatsiya-profilnogo-zakonu-2016-2017-shadow-report/>

<sup>22</sup> Лабораторія законодавчих ініціатив (2018), Тіньовий звіт (Shadow Report) “Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році”, <http://parliament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>

<sup>23</sup> Група “Реформа публічної адміністрації” Реанімаційного пакету реформ (2018), ЗВІТ про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit\\_final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_final.pdf)

ринг того, наскільки зауваження та рекомендації, які були запропоновані представниками громадськості та іншими зацікавленими сторонами (зокрема, SIGMA), враховані в оновленому варіанті Стратегії.

### 2.3.1. ПОЛІТИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА РЕФОРМУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА КАДРОВА ПОЛІТИКА

Згідно з рекомендаціями SIGMA для подальшого успішного проведення реформування Уряд повинен також **закріпити за одним з міністрів політичну відповідальність за координацію політики у сфері державної служби.**

До формування та реалізації політики у сфері державної служби залучені низка міністерств та державних органів. Водночас немає чітко визначеної керівної ролі будь-якого з міністрів.

Політичне керівництво у сфері державної служби закріплено за КМУ, відповідно до ЗУ “Про державну службу”, а Міністр КМУ відповідає за ефективну кадрову політику. В структурі СКМУ був створений директорат публічної адміністрації, який відповідальний за реалізацію СРДУ в частині заходів у сфері державної служби. При цьому НАДС відповідає за формування та реалізацію політики у сфері державної служби. Зокрема, доопрацювання Стратегії у частині державної служби займався НАДС у співпраці з Директоратом СКМУ. Такий розподіл, де НАДС відповідає за формування політики, а відповідний директорат СКМУ контролює реалізацію політики в цілому відтворює модель стримування та протитиваг у системі виконавчої влади щодо державної служби. Оскільки НАДС неподільно поєднує в собі функції з формування та реалізації політики, контрольний орган СКМУ необхідний.

Втім виникає певна колізія, яка пов’язана з правовим статусом НАДС. НАДС є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України та який забезпечує формування та реалізує державну політи-

ку у сфері державної служби, здійснює функціональне управління державною службою в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті).<sup>25</sup>

Відповідно до ЗУ “Про ЦОВВ” діяльність центральних органів виконавчої влади спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів згідно із законодавством.<sup>26</sup> Однак НАДС координується напряду КМУ.

Таким чином, НАДС фактично виконує функцію міністерства. **Оскільки між НАДС та КМУ відсутня опосередкована ланка у вигляді міністра, через якого могла б спрямовуватись та координуватись його діяльність, то і визначити політично відповідального міністра у сфері державної служби фактично неможливо.**

Отже, відсутність політичного лідера у сфері державної служби є ознакою недосконалої системи організації виконавчої влади, а не прорахунком на етапі створення Стратегії РДУ.<sup>27</sup> За наявної структури міністерств політично відповідальним лідером може бути лише Міністр КМУ, як особа, що несе відповідальність за реалізацію усієї реформи державного управління.

Зокрема **проблема відсутності політичного центру впливає на реалізацію заходів у сфері оплати праці.** Ситуація з формуванням політики у сфері оплати праці державних службовців характеризується значною фрагментованістю:

- НАДС несе відповідальність за підготовку та реалізацію державної політики у сфері державної служби;
- Міністерство соціальної політики відповідальне за політику у сфері оплати праці працівників державного сектору, а також за політику у сфері праці та трудових відносин;
- Міністерство фінансів відповідає за формування та розподіл бюджетних коштів, у тому числі за визначення річних та середньострокових граничних бюджетних показників для оплати праці та навчання державних службовців.

<sup>24</sup> Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1102-2018-%D1%80%80-%D1%80%80>

<sup>25</sup> Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500 “Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>

<sup>26</sup> Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст.385, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>

<sup>27</sup> Відповідні міністерства є, зокрема, в Словенії, Польщі, Хорватії.

І хоча за твердженнями представників НАДС “проблем, які неможливо вирішити” у комунікації з відповідними органами не існує, вони, тим не менш, зазначають, що відсутність єдиного координаційного центру на рівні КМУ, який би повністю відповідав за комплексну політику у сфері державного управління, включно з державною службою, є однією з проблем на шляху до реалізації реформи державного управління.

### 2.3.2. УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ

#### Впровадження інтегрованої системи управління людськими ресурсами

Відповідно до Стратегії РДУ НАДС має **забезпечити впровадження ІСУЛР та внесення повних даних щодо всіх посад і працівників у сфері державної служби**. В оновленій Стратегії краще визначені індикатори виконання, зокрема, використовується індикатор “Частка центральних органів виконавчої влади, які приєдналися до першого модуля HRMIS, відсотків”. Передбачено поступове збільшення відсотку центральних органів виконавчої влади з 0 (базове значення) до 75% у 2021 році.

Строки запровадження системи перенесені з 4 кварталу 2019 року на 1 квартал 2021 року, що повністю корелюється з рекомендацією SIGMA, яка в 2018 році визначила цю рекомендацію як середньострокову, тобто розраховану на 3–5 років.

Позитивним моментом оновленої Стратегії є включення заходу “Проведення навчання служб управління персоналом та структурних підрозділів з бухгалтерського обліку центральних органів виконавчої влади щодо використання інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS”, який заплановано паралельно із запуском системи у центральних органах виконавчої влади. Індикатори виконання встановлені відповідно до індикаторів виконання запровадження системи.

#### Удосконалення процесу відбору кадрів

SIGMA надала низку рекомендацій, що стосуються процесу відбору державних службовців на посади. В оновленому варіанті Стратегії, передбачена низка заходів за напрямом “Приведення системи відбору на державну службу у відповідність з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращи-

ми практиками”.

SIGMA звернула увагу на **недосконалість законодавчого регулювання щодо порядку вступу на державну службу в частині можливості політичного впливу на призначення на посади категорії “Б” та “В”**. Оновленою Стратегією передбачено розроблення та внесення законопроекту з відповідними змінами до ЗУ “Про державну службу”. Втім про врахування цієї рекомендації можна буде говорити після оприлюднення відповідного законопроекту. До того ж, подання законопроекту не є гарантією вирішення проблеми, оскільки прийняття законопроекту залежить від парламенту. Тож виникає потреба залучення додаткових зусиль на адвокаційну кампанію щодо цього законопроекту у парламенті.

**НАДС має забезпечити оприлюднення оголошень про проведення конкурсів** на вакантні посади державної служби в доступній і зручній для користувачів формі. Рекомендація повністю врахована та внесена в оновлену Стратегію (захід 18).

У звіті ЛЗІ звертається увага на **низький професійний рівень управління персоналом та низький рівень залучення HRM-спеціалістів у конкурсних комісіях**, що є індикатором неналежного професійного рівня організації та проведення конкурсів на посади державної служби. Спеціалісти SIGMA також рекомендують удосконалити методи відбору, які використовують конкурсні комісії для заповнення вакансій категорій “А”, “Б” і “В”; особливо це стосується практичної складової та співбесіди, шляхом надання рекомендацій, проведення тренінгів тощо.

З метою виконання цієї рекомендації оновлена Стратегія містить захід “Проведення навчання членів конкурсних комісій щодо інструментів оцінювання професійної компетентності” зі встановленим результатом виконання – “проведено навчання не менш як 200 державних службовців”. Окрім цього, оновлена Стратегія передбачає “Проведення дослідження та підготовка пропозицій щодо класифікації посад на державній службі, а також вимог до професійної компетентності”. Хоча цей захід прямо не впливає на процес добору, але з успішним формуванням вимог до професійної компетентності значно покращиться процес оцінювання кандидатів та зменшиться суб’єктивний фактор при прийнятті рішення щодо кандидата. На базі цього дослідження можлива розробка чітких методичних рекомендацій під час проведення конкурсу.

Уряду необхідно **забезпечити для інспекторів**

**НАЗК автоматизований доступ до відповідних державних реєстрів** у режимі онлайн для спрощення здійснення контролю та перевірки декларацій про майновий стан державних службовців. Ця рекомендація не знайшла свого віддзеркалення в оновленій Стратегії.

### Реорганізація системи оплати праці

Уряду необхідно **врегулювати критерії та процедури, що використовуються для розробки посадових інструкцій, оцінювання і класифікацій посад державної служби**, щоб забезпечити єдину систему з чіткими критеріями встановлення посадового окладу.

З метою виконання цієї рекомендації передбачено окремий захід Проведення дослідження та підготовка пропозицій щодо класифікації посад на державній службі, а також вимог до професійної компетентності. Результатом виконання визначено розгляд пропозиції Координаційною радою з питань реформування державного управління. При цьому треба розуміти, що рішення Координаційної ради мають рекомендаційний характер. Оцінити ефективність цього заходу виходячи з такого формулювання неможливо.

Уряду необхідно **удосконалити підходи до оприлюднення заробітної плати на посадах державної служби**. Рекомендація врахована: “Забезпечення доступності на веб-сайті узагальнених даних з інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS щодо заробітної плати державних службовців у розрізі категорій посад” (захід 28).

Розуміючи важкість реформування системи оплати праці, експерти SIGMA рекомендують Уряду краще визначити критерії змінної складової оплати праці та ще більше обмежити її частку в загальній структурі заробітної плати в середньостроковій перспективі 3–5 років. Стратегія передбачає підготовку пропозицій щодо реформування системи оплати праці державних службовців (захід 25), а також розроблення проєктів нормативно-правових актів щодо реформування системи оплати праці державних службовців (захід 26). Результатом виконання визначено розгляд пропозиції Координаційною радою з питань реформування державного управління. Зважаючи на рекомендаційний характер рішень, незрозуміло, чому Стратегія містить захід з розроблення нормативно-правових актів, а не їх прийняття. Втім, індикатором виконання визначено збільшення фіксованої частини заробітної плати в структурі загального фонду заробітної плати органу (фонд посадового окладу та інших обов’язкових виплат) з 45% (базове значення) до 70% у 2021 році, як

це встановлено в Законі “Про державну службу”.

### Оцінювання результатів службової діяльності та навчання

НАДС має **забезпечити належне впровадження нової системи індивідуального оцінювання результатів службової діяльності державних службовців**, включаючи розробку індивідуальних планів професійного розвитку.

Оновлена Стратегія встановлює низку заходів на виконання цієї вимоги. Зокрема, передбачається внесення змін до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640, щодо встановлення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності керівників центральних органів виконавчої влади з урахуванням досягнення центральним органом виконавчої влади визначених результатів у відповідних сферах державної політики.

Поряд з цим, НАДС відповідає за проведення навчання державних службовців служб управління персоналом державних органів та державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії “Б”, за напрямом “Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців на основі ключових показників результативності, ефективності та якості” (захід 32).

Окрім цього, Стратегія включає **комплекс заходів щодо удосконалення системи професійного навчання державних службовців**:

1. Розроблення та затвердження методики визначення потреб у професійному навчанні державних службовців на основі оцінювання професійної компетентності.
2. Розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України пропозицій щодо внесення змін до законодавства стосовно розширення переліку суб’єктів надання освітніх послуг у сфері професійного навчання.
3. Розроблення переліку пріоритетних тем та створення каталогу професійного навчання державних службовців.

Стратегія також передбачає низку заходів з питань навчання, спрямованих на проблемні аспекти роботи окремих груп державних службовців. Так, Стратегія передбачає тренінги для категорії А з питань лідерства, категорії Б – управління персоналом, окремі тренінги для керівників служб управління персоналом.

### 2.3.3. СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ

#### Удосконалення Регламенту КМУ

Велика частка рекомендацій, наданих SIGMA, потребують внесення змін до Регламенту КМУ. Хоча оновлена Стратегія і містить захід щодо внесення змін до Регламенту КМУ, про врахування відповідних рекомендацій неможливо говорити без відповідного проекту внесення змін до регламенту КМУ.

Одна з проблем полягає в **дублюванні функцій різними центральними органами виконавчої влади**. Зокрема, функція моніторингу виконання плану пріоритетних дій Уряду закріплена одночасно за СКМУ та МЕРТ. Необхідно розмежувати повноваження інституцій центру Уряду щодо перевірки актів, що стосуються реалізації державної політики, щоб уникнути їх дублювання.

Наявні процедури та методики оцінки впливу проектів нормативно-правових актів вимагають від профільних міністерств готувати окремі супровідні документи, які дублюють один одного.

Важливою технічною рекомендацією є встановлення чіткого строку для внесення проектів актів до порядку денного КМУ (не раніше, ніж за два тижні до початку засідання).

#### Реорганізація системи Уряду

Рекомендаціями експертів SIGMA, згідно з оцінкою 2018 року, була передбачена необхідність **розробки комплексної методики проведення реорганізації, тобто передачі повноважень з реалізації політики від міністерств до інших ЦОВВ перед проведенням запланованої реорганізації системи Уряду**.

У попередньому варіанті Стратегії, як і в оновленому це знайшло своє відображення у заході щодо розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо позбавлення міністерств невласливих повноважень, зокрема, щодо надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності та контрольно-наглядових функцій.

Інша рекомендація стосується безпосередньо директоратів, а саме, що Уряд має уточнити цілі та планові результати поточних процесів реорганізації міністерств. Зокрема потребує більш точного визначення місцевостворених директоратів в ієрархічній структурі міністерств та їхній зв'язок з чинними департаментами.

Відображення цієї рекомендації можна знайти у запланованому заході оновленої Стратегії РДУ щодо приведення положень про міністерства, організаційної структури їхнього апарату у відповідність з цільовою моделлю, визначеною Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013.

#### Переосмислення ролі СКМУ

Із рекомендацій SIGMA стає зрозумілим, що роль СКМУ у процесі стратегічного планування до кінця не визначена. Були прийняті відповідні зміни щодо надання СКМУ можливості подавати проекти нормативно-правових актів, що значно розширило повноваження СКМУ у сфері формування політики. В світлі цього доречно виглядає рекомендація наділити СКМУ статусом координатора підготовки Плану пріоритетних дій Уряду.

В той же час, **у звіті SIGMA міститься низка рекомендацій, які суттєво збільшують повноваження СКМУ:**

- повноваження повертати проекти актів галузевим міністерствам та іншим органам виконавчої влади, якщо ті містять суттєві недоліки;
- повноваження в частині врегулювання розбіжностей щодо проектів актів між профільними міністерствами;
- перевірка обґрунтування необхідності прийняття проекту акта, що міститься у супровідних документах, до подання проектів актів для прийняття рішення.

Хоча слабкий центр Уряду часто вважається вразливим місцем у наявній системі функціонування Уряду, все ж треба розуміти, що **надання СКМУ такого обсягу повноважень фактично може призвести до підміни роботи профільних міністерств**. Навіть на етапі перевірки проектів нормативно-правових актів юридичним департаментом СКМУ виникають ситуації, коли перевіряється не лише юридична техніка, але і, власне, надається оцінка питанням політики; в цій точці фактично нівелюється попередня робота профільного міністерства, оскільки у міністерства немає можливості впливу на юридичний департамент СКМУ.

Виходячи з цього, захід "Перегляд функцій і повноважень Секретаріату Кабінету Міністрів України з урахуванням досвіду держав – членів ЄС та країн Організації економічного співробітництва та розвитку", що міститься в оновленій Стратегії, дає можливість



знизити відповідні ризики та прийняти зважене рішення щодо визначення ролі СКМУ у системі формування політики. Викликає занепокоєння таймінг заходу, оскільки він запланований на третій квартал 2020 року, в той час як внесення змін до Регламенту КМУ в частині покращення стратегічного планування заплановано на третій квартал 2019 року. Така послідовність виглядає нелогічно, особливо з урахуванням того, що результатом виконання зазначеного заходу є розгляд пропозицій Координаційною Радою, рішення якої мають рекомендаційний характер.

### Система стратегічного планування

Експерти SIGMA рекомендують закріпити статус та роль ССР та СППДУ в нормативно-правових актах. Оновлена Стратегія містить захід “Визначення системи документів державного стратегічного планування”, який віддзеркалює цю рекомендацію та результатом якого має бути прийняття відповідного закону.

У розвиток цього Уряду пропонується **встановити вимоги до розробки секторальних стратегій**, а також щодо контролю за їх виконанням, та прийняти рекомендації стосовно реалізації таких вимог. Оновлена стратегія передбачає Затвердження методик щодо підготовки документів державного стратегічного планування (визначених законом). В розвиток цієї рекомендації планується проведення навчання державних службовців з питань застосування методик та проведення інформаційної кампанії. Визначені чіткі індикатори виконання, а саме Частка стратегій, прийнятих у поточному році, які відповідають встановленим вимогам, яка має збільшитися з 50% у 2020 році до 80% у 2021 році. Втім незрозумілою залишається система контролю за виконанням цих методик.

Крім цього, SIGMA радить **уповноважити один орган з-поміж інституцій центру уряду, бажано СКМУ, координувати дії з підготовки секторальних стратегій**. Координація з підготовки секторальних стратегій необхідна, але за наявності центру координації треба чітко окреслити повноваження цього центру у вигляді моніторингу за дотриманням формальних вимог підготовки таких стратегій та налагодження між-секторальної комунікації між міністерствами для того, щоб уникнути ризику концентрації влади в одному місці.

### 2.3.4. АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

У напрямку доступності надання адміністративних послуг у плані заходів, відповідно до рекомендації SIGMA було враховано **розроблення та подання проекту закону “Про адміністративну процедуру”**. Відповідно до рекомендації щодо забезпечення гармонізації спеціального законодавства з прийнятим законом “Про адміністративну процедуру” співпадає захід стосовно розроблення плану організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України “Про адміністративну процедуру”.

В рекомендаціях SIGMA наголошено, що Державне агентство з питань електронного урядування має скласти **алгоритм аналізу якості електронних послуг** (наприклад, аналізу рівня задоволення потреб користувачів та інформації про відвідання порталу, зокрема для визначення показника завершення отримання послуги та точок припинення отримання послуг) та забезпечити його включення до кожної електронної послуги. Агентство має здійснювати моніторинг зібраних даних і періодично інформувати про результати КМУ через MEPT. Це можна співвіднести з заходом в оновленій Стратегії РДУ щодо проведення дослідження рівня задоволеності користувачів якістю надання адміністративних послуг через центри надання адміністративних послуг.

Проте інші рекомендації стосовно покращення координації між ключовими учасниками реформування сфери надання послуг, забезпечення провадження електронної взаємодії, виконання правил щодо державної підтримки утворення ЦНАП і послуг, які будуть ними надаватися, не були враховані.

### 2.3.5. РЕСУРСНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТА СТАЛІСТЬ РЕФОРМИ

Чимало питань також було поставлено і до визначеності у ресурсному забезпеченні та сталості фінансування РДУ. У звіті ЛЗІ за 2017 рік фокусується увага на відсутності чіткого розрахунку та кошторису вартості впровадження РДУ та її окремих елементів; невідповідності фактичних та запланованих витрат на РДУ; відсутності оцінки ефективного використання коштів.

На думку експертів SIGMA, у зв'язку з обмеженим обсягом даних та інформації про обсяги видатків та джерела фінансування запланованих реформ, особливо на рівні окремих заходів, значення індикатора, який

вимірює фінансову сталість РДУ, становить 0 балів. Крім того, у СРСУДФ відсутня інформація не тільки про заплановані витрати, але й інформація про фінансове забезпечення, необхідне для передбачених заходів реформи.

У попередньому варіанті Стратегії РДУ була відсутня інформація про обсяги фінансування окремих заходів, включених до документів планування. СРДУ містила лише сукупний орієнтовний обсяг видатків за напрямками реформи та детальний орієнтовний обсяг видатків на один захід, який охоплював запровадження посад фахівців з питань реформ. **Проте вже в оновленому варіанті Стратегії наявна колонка поруч із строком реалізації кожного заходу “Орієнтовний обсяг та/або джерела фінансування (тис. гривень)”.**

Однак так і **не відбулося усунення неузгодженості СРДУ та СРСУДФ**. Також не передбачено врахування рекомендації SIGMA щодо того, що Міністерство фінансів України має забезпечити регулярне обговорення звітів про реалізацію СРСУДФ на Координаційній раді з питань РДУ, а також інформування всіх заінтересованих сторін та громадськості в щорічних звітах про хід виконання запланованих заходів та досягнуті цілі.

# ДОДАТКИ

## Додаток 1

### УЗАГАЛЬНЕНИЙ АНАЛІЗ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ОПИТУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ДИРЕКТОРАТІВ

#### ВСТУП ТА НАВЧАННЯ

##### **Чи працювали Ви раніше на державній службі? Який ваш професійний досвід?**

Близько 60% респондентів не мали попереднього досвіду на державній службі або мали короткостроковий досвід у вигляді стажувань чи невеликого досвіду ще до початку реформування. За даними НАДС співвідношення фахівців з питань реформ, які не мали досвіду роботи на державній службі, та людей, які його мали, 60% на 40% відповідно.

##### **Чому пішли до директорату? Та чи справдилися ваші очікування?**

Більшість респондентів зазначила, що головною мотивацією було бажання щось змінити у системі формування політики на державному рівні. Важливою умовою вступу на державну службу в директорат респонденти зазначили високу заробітну плату.

*“Ніяких очікувань не було. Розумів, що будуть будувати систему, яка буде ґрунтуватися на вирішенні проблем в першу чергу. Раніше усе приходило згори, ще з Радянського Союзу. Тож я очікував, що РДУ допоможе саме знизу формувати якісь ідеї, оці гвинтики, щоб машина поїхала”.*

До реформи державного управління респонденти, які не мали досвіду державної служби, не розглядали можливості вступу на державну службу, що говорить про те, що запровадження директоратів дійсно сформувало певне вікно можливостей та соціальний ліфт у міністерствах.

##### **Чи виникли у Вас складнощі при проходженні конкурсу на посаду? Як ви оцінюєте складність завдань?**

Респонденти оцінюють завдання як доволі складні, однак зазначають, що було опубліковано достатньо інформації для успішної підготовки до проходження конкурсу (приклади завдань). Найбільше складнощів виникло на етапі ситуативних завдань та співбесіди. Більшість респондентів подавалося в декілька директоратів і проходили конкурс не з першого разу. Респонденти, які зараз в складі конкурсних комісій,

відмітили, що завдання були спрощені через велику кількість звернень до КМУ. Про складність завдань та вимог, зокрема, свідчить те, що значна частина конкурсів закрилась без визначення переможців. З іншого боку, за інформацією, отриманою від членів конкурсних комісій, такі результати конкурсів пов'язані не зі складністю завдань, а з відсутністю достатньої кваліфікації у конкурсантів.

##### **Чи відчували Ви упереджене ставлення до себе чи до інших претендентів? Як би Ви оцінили добросовісність конкурсу?**

Респонденти не відчували до себе упередженого ставлення. Втім частина респондентів наголосила на тому, що суб'єктивний фактор при проходженні конкурсу існує на етапі вирішення ситуативних завдань та співбесіди. При цьому респонденти не вбачали в цьому ознак недобросовісності, адже, на їх думку, керівники, в тому числі, мають зважати на людські та комунікативні якості конкурсантів з точки зору ефективності роботи в команді.

Однак варто зазначити, що наявна тенденція спроби посилення політичного впливу на процес відбору, оскільки заступники міністра входять до складу конкурсних комісій.

##### **За якими сферами відбувалось навчання перед початком роботи?**

Респонденти зазначили у своїх відповідях такі напрями навчання: аналіз політики, цикл аналізу політики, формування рішень, частково заняття з нормопроекування, лобювання інтересів, регламентної роботи КМУ та ВРУ.

##### **Як допомогло навчання при вашій подальшій роботі?**

Більшість респондентів зазначила, що наповнення навчання потребує суттєвого доопрацювання. Більшість занять мають суто теоретичний характер та не мають практичного застосування після завершення навчання. Хоча респонденти, які не мали жодного досвіду роботи в державній службі та співпраці з державними органами, зазначили, що загальне ознайомлення зі специфікою функціонування державної служби

їм допомогло у професійній адаптації. Багато претензій висловлювали щодо професійних навичок тренерів, які не мають реального досвіду в написанні законопроектів, формуванні політики тощо, і відповідно не подають інформацію, яка дійсно необхідна для подальшої роботи:

*“У нас було зовнішнє навчання, яке дає НАДС, я його оцінюю на три з мінусом з п’яти. Експерти лише на папері”.*

Респонденти зазначили, що профільний ринок освітніх послуг в Україні недостатньо розвинений, але треба шукати найкращі інструменти.

Директорати самостійно виявляють потреби у навчанні та організують таке навчання через відповідний структурний підрозділ міністерства. Зокрема, опитані працівники директоратів зазначали про проведення додаткового навчання з нормопроекування, ораторського мистецтва, ділової етики, з розвитку soft skills. Респонденти самостійно подаються на навчальні програми, які організуються різноманітними донорами в Україні та в Європейському Союзі.

Усі респонденти звернули увагу на те, що навчання перед початком роботи допомогло познайомитись працівникам директоратів різних міністерств між собою. Це, у свою чергу, стало важливим соціальним капіталом у подальшій роботі, оскільки позитивно вплинуло на формування горизонтальної комунікації між різними директоратами та міністерствами.

### **Якого навчання Вам не вистачає?**

Оскільки навчання, яке організовує НАДС для ФПРів, зосереджено в основному на змістовній частині, то більшість респондентів відмітило, що не вистачає навчання з розвитку soft skills. Зокрема, лідерство, organizational behavior, change management, персональна мотивація, емоційний інтелект.

Іншим проблемним блоком є навчання щодо бюджетування реформ.

*“Це стандартна проблема, що в нас ніхто не знає, як бюджетувати реформи”.*

Частина респондентів висловила бажання, щоб навчання було постійним та системнішим. Респонденти звернули увагу на організаційну недосконалість систе-

ми навчання державних службовців, а саме відсутність ваучерної системи для організації тренінгів в межах міністерства:

*“Наскільки я знаю, ми не можемо звернутися до НАДС, щоб нам організували тренінг KSE. Цієї ваучерної системи поки немає”.*

## **ДІЯЛЬНІСТЬ ДИРЕКТОРАТУ**

### **Яке місце директорату у роботі міністерства?**

Усі респонденти добре орієнтуються в структурі органу, де вони працюють, ознайомлені зі своїми посадовими обов’язками, розуміють місію директорату та зв’язують свою безпосередню діяльність із загальними завданнями свого директорату та міністерства.

Респонденти визначають директорат, як самостійний структурний підрозділ, який відповідальний за координацію (директорати зі стратегічного планування та європейської інтеграції) або формування політики з високим рівнем незалежності від політичних факторів.

*“Усі задачі, які міністерство виконує, мають бути направлені на задоволення потреб громадян. Є два клієнти нашої роботи: внутрішній (самі люди в міністерстві) і зовнішній (громадяни)”.*

### **На Вашу думку, чи достатньо врегульована нормативно-правовими актами діяльність Вашого директорату? Якого нормативно-правового забезпечення не вистачає для ефективної діяльності?**

Діяльність директоратів визначена Положенням про директорат міністерства та загальною постановою про деякі питання оптимізації міністерств. На думку респондентів такий рівень регулювання дозволяє працювати гнучкіше та підлаштовуватись до наявних викликів, тобто працювати за моделлю agile, яка поширена в корпоративних структурах. З іншого боку, недостатнє регулювання робить директорати інституційно незахищеними, в тому числі від політичних впливів.

### **Як проводяться консультації з громадськістю та іншими зацікавленими сторонами при підготовці аналітичних документів, проектів законів?**

Респонденти погоджуються з думкою про те, що робота з громадськістю необхідна при формуванні

політики. В більшості директоратів, що були опитані, наявні бази стейкхолдерів, яких залучають до обговорень проектів нормативно-правових актів. В окремих міністерствах використовується формат стратегічних сесій при роботі зі стейкхолдерами. У великій частині випадків використовується формальне громадське обговорення, яке полягає в опублікуванні проекту нормативно-правового акту та обробці коментарів та пропозицій, що надходять від громадськості. Втім, такий формат співпраці зі стейкхолдерами оцінюється респондентами як незадовільний через низьку залученість громадськості до роботи. Респонденти також акцентували увагу на проблемі відсутності централізованої організації експертів в громадському секторі, що значно ускладнює процес взаємодії з громадськістю.

*“Проблема в тому, що вони (експерти) не інституалізовані. Вони не мають чіткого інституційного голосу для переговорів (потужна дифузія)”.*

Директорати мають обмежені форми взаємодії з громадськістю.

*“Нам дуже не вистачає соціології, опитувань на рівні регіонів, для того, щоб формувати політику таргетованого впливу. Неможливо всім пропонувати те саме, різним групам треба пропонувати різні інструменти та різні цілі”.*

**Як Ви вважаєте, наскільки працівники директорату мають бути самостійні та автономні під час прийняття рішень з огляду на те, що саме директорати відповідальні за формування державної політики?**

Респонденти вважають, що державні експерти мають бути автономні під час здійснення своїх повноважень. Втім, звертають увагу на те, що повна автономність при роботі не є можливою, оскільки директорати обмежуються завданнями, що стоять перед Урядом та конкретним міністерством. Хоча навіть за наявності такої рамки ініціативність є важливою рисою роботи директоратів, як зазначають респонденти. В частині тих завдань, де директорат виступає ініціатором, респонденти вважають, що їх відповідальність значно вища, у порівнянні з тими завданнями, що передбачені документами планування.

Респонденти також наголошують на важливості самостійного вибору державним експертом інстру-

ментів аналізу політики. Державний експерт має самостійно пропонувати альтернативні варіанти вирішення проблем.

**Наскільки залежить робота (напрями роботи) директорату від політичних факторів?**

Опитані державні експерти не уявляють, як на їхню діяльність можуть впливати політичні фактори на пряму. Така позиція може говорити про високий рівень роботи гендиректора та (або) державного секретаря, які мінімізують політичний вплив на діяльність окремих державних експертів.

Є кейси, коли міністр або заступники міністрів намагалися впливати на роботу директоратів, зокрема, через втручання в кадрову політику, через ініціювання перегляду структури директоратів. В таких ситуаціях вирішення проблеми часто залежить від держсекретаря, який має відстояти інтереси директорату.

З іншого боку, є тонка межа між формуванням політичного порядку денного, за який відповідальний міністр, та формуванням політики. Респонденти зазначили, що в цілому не відчувають політичного тиску на свою роботу. Ситуації політичного впливу бувають або в окремих кейсах, які пов'язані зі специфікою проблеми (“Ми не можемо бути повністю автономні, оскільки є і політичні питання. ... Інколи бувають тонкі політичні питання, тоді нас просять щось переробити. Але немає прямих вказівок, як саме це робити”), або ж пов'язані з терміновістю завдання, яке дає міністр.

**Під час своєї роботи, чи доручали Вам завдання, які є невластиві для ваших повноважень?**

Серед невластивих завдань, що доручаються директоратам, респонденти виділили запити народних депутатів, звернення громадян, профільних асоціацій. Така робота займає від 30% до 80% робочого часу державних експертів та має непостійний характер (залежить від чутливості громадськості до тих чи інших питань, що розглядаються Урядом або парламентом). Частина респондентів вважає, що ця проблема може бути вирішена після повного функціонального розподілу повноважень, коли сформуються усі директорати та буде чітко сформована структура. Інший підхід до вирішення цієї проблеми полягає в застосуванні автоматизованих систем, які б спростили виконання цих завдань:

*“В міністерствах дуже багато інформаційних потоків, можливо, це буде якось вирішено технічно”.*

Інший пласт невластивих завдань пов'язаний з діяльністю міністра, це, зокрема, підготовка документів на засідання Уряду, підготовка презентацій для міністра.

Інколи директорати займаються проектами, які не є їхніми обов'язками, але через брак кадрів в міністерстві і відсутності відповідної експертизи, лише вони можуть реалізувати такі проекти на відповідному рівні.

При цьому варто зазначити, що майже всі респонденти, наводячи приклади невластивих завдань, з розумінням ставляться до цієї проблеми.

## КОМУНІКАЦІЯ

**Як відбувається комунікація всередині директорату? Між директоратами?**

Усі респонденти зазначили, що задоволені внутрішньою комунікацією в своєму директораті. Широко використовуються засоби електронної комунікації у вигляді різних месенджерів. При цьому більшість директоратів відчують необхідність у прискоренні запровадження електронного документообігу. Більшість директоратів працює над запровадженням електронної системи розподілу та моніторингу завдань, оскільки не вистачає електронних інструментів обміну інформацією. Крім цього поширена практика проведення внутрішніх стратегічних сесій та нарад.

**Які проблеми Ви бачите у взаємодії з іншими працівниками міністерства? Як Ви вважаєте, в чому причини цих проблем? Чи допомагають Вам інші структурні підрозділи міністерства у роботі?**

Респонденти зазначили, що на початку функціонування директоратів відчували суттєві проблеми в комунікації зі “старими” працівниками міністерства, які мали великий досвід державної служби.

*“Між спеціалістами були якісь проблеми через зарплату. У нових працівників більше мотивації, але на початку було менше досвіду”.*

З головних причин було названо: великий розрив у заробітній платі, нерозуміння цілі запровадження ди-

ректоратів “старими” держслужбовцями, уявна загроза звільнення, різний світогляд стосовно місії міністерства.

*“Спочатку була дуже велика проблема, що ніхто не прокумунивав, що відбудеться. Думали, що нових працівників наберуть і старих всіх звільнять. Лише один раз держсекретар усіх зібрав, але тоді він і сам не знав, що має відбутися”.*

Більшість респондентів відмітили, що з часом напружена ситуація покращується, частина респондентів вважає навпаки.

Конфлікт між працівниками директоратів та “старими” службовцями міністерства створює негативні умови для злагодженої роботи міністерства. Зокрема, це проявляється, у відсутності взаємодії з питань доступу до наявної в “старих” департаментах інформації, неможливості вибудування горизонтальної комунікації (більшість комунікацій відбувається у форматі службових записок) тощо.

Для зменшення напруження, в деяких міністерствах відбувся перегляд заробітної плати ключових працівників “старих” структурних підрозділів міністерства, що залучені до питань формування політики. Успішною виявилася практика залучення “старих” працівників міністерств до спільного навчання та тренінгів.

Велике значення має людський фактор. Респонденти, що мають високий рівень комунікаційних здібностей, в цілому, швидше та легше вирішують конфлікти та знаходять спільну мову зі “старими” державними службовцями міністерств.

**З яких питань та наскільки часто Ви комунікуєте з працівниками директоратів інших міністерств? Як Ви вважаєте, чи важливо є комунікація з директоратами інших міністерств?**

Гендиректори зі стратегічного планування та європейської інтеграції комунікують на постійній основі, що зумовлено особливістю завдань цих директоратів з координації політики. Початком такої комунікації стало навчання, що проводило НАДС в Козині.

В інших випадках директорати рідко комунікують між собою з питань формування політики, водночас є окремі успішні кейси. В основному міжміністерська комунікація директоратів пов'язана з процесом узгодження проектів нормативно-правових актів.

## ЗВІТУВАННЯ

**Як оцінюється ефективність роботи працівників директорату? Як формується KPI? Чи враховується в KPI виконання нетипових задач та самостійно визначених, які не передбачені планом пріоритетних дій?**

В усіх директоратах функціонує уніфікована модель формування KPI, яка базується на Пріоритетному плані дій Уряду, Плані діяльності окремого міністерства. Паралельно до цих завдань в KPI додаються завдання, самостійно ініційовані директоратом. Частка таких самостійно ініційованих завдань складає від 0% до 20%. Усі респонденти висловили побажання збільшення частки таких завдань, оскільки саме в них більшість респондентів вбачає мету запровадження директоратів.

Поточні завдання, що не є властиві директорату, не враховуються у планових KPI, але під час звітування вони фіксуються як перевиконання. Однак це не впливає на оцінку діяльності працівників директорату, адже преміювання ФПРів не передбачено.

KPI використовується для щорічної оцінки діяльності працівників директорату. Крім цього, щоквартально проводиться оцінка прогресу виконання KPI.

Один з респондентів зазначив проблему стосовно звільнення фахівців, що *“звільнити людину на підставі невиконання KPI майже неможливо: дуже важко довести, що він їх не виконав”*.

Більшість респондентів зазначила, що KPI допомагає структурувати роботу.

**Загалом як Ви оцінюєте РДУ? Ефективність запровадження Директоратів?**

Усі респонденти оцінюють Стратегію реформування державного управління позитивно. Втім, в частині реформування міністерств респонденти вважають, що завдання поставлені надто амбітно і об'єктивно не можуть бути виконані в ті строки, які закладені в Стратегії (це стосується і оновленої Стратегії).

Додаток 2

**ВРАХУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЛЗІ ТА SIGMA В ОНОВЛЕНОМУ ВАРІАНТІ СТРАТЕГІЇ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ НА 2019–2021 РОКИ**

Звіт SIGMA та Shadow report ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”	Попередня редакція Стратегії РДУ	Оновлена редакція Стратегії РДУ	Виконання
<b>Стратегічні засади реформування державного управління</b>			
Відсутність розкриття стану досягнення показників результативності (outcome) та впливу на громадян (impact)	–	Враховано частково. Встановлені числові індикатори	–
Визначення чіткого політичного лідера реформи, відповідно до низки різних НПА	Віце-прем’єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України визначено відповідальним за координацію реформування державного управління (версія від 24.06.2016)	Прем’єр-міністр України визначив Міністра Кабінету Міністрів України відповідальним за координацію реформування державного управління	+
Уряд повинен чітко закріпити за одним з міністрів політичну відповідальність за координацію політики у сфері державної служби	–	Неможливо виконати з огляду на специфічний статус НАДС	–
Неузгодженість Стратегії РДУ та Стратегії СРСУДФ	Останній варіант Стратегії датований 28.12.2018	Не враховано. Останній варіант СРСУДФ датований 25.04.2018, до оновленої Стратегії.	–
Відсутність чіткого розрахунку та кошторису вартості впровадження РДУ та її окремих елементів	Зазначений орієнтовний обсяг та/або джерела фінансування (тис. гривень) за напрямками у Додатку 1 Стратегії.	Враховано частково. Наявна колонка поруч зі строком реалізації кожного заходу “Орієнтовний обсяг та/або джерела фінансування (тис. гривень)”	–
Мінфін має забезпечити регулярне обговорення звітів про реалізацію СРСУДФ на Координаційній раді з питань РДУ, а також інформування всіх заінтересованих сторін та громадськості в щорічних звітах про хід виконання запропонованих заходів та досягнуті цілі	–	Не враховано	–



Звіт SIGMA та Shadow report ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”	Попередня редакція Стратегії РДУ	Оновлена редакція Стратегії РДУ	Виконання
<b>Державна служба та управління людськими ресурсами</b>			
НАДС необхідно забезпечити те, щоб усі оголошення про проведення конкурсів на вакантні посади державної служби оприлюднювалися в доступній і зручній для користувачів формі.	–	Враховано. Запровадження розміщення оголошень про проведення конкурсів на зайняття посад державної служби на єдиному веб-порталі вакансій career.gov.ua	+
НАДС необхідно продовжувати зусилля з удосконалення методів відбору, які використовують конкурсні комісії для заповнення вакансій категорій “А”, “Б” і “В”, особливо це стосується практичної складової та співбесіди, шляхом надання рекомендацій, проведення тренінгів тощо.	–	Враховано. Передбачено низкою заходів у оновленій стратегії за напрямом “Приведення системи відбору на державну службу у відповідність з європейськими стандартами належного адміністрування і найкращими практиками”	+
Уряду необхідно удосконалити підходи до оприлюднення заробітної плати на посадах державної служби	На сайті career.gov.ua міститься інформація щодо оплати праці під час надання інформації про посаду	Враховано. Забезпечення доступності на веб-сайті узагальнених даних з інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі HRMIS щодо заробітної плати державних службовців у розрізі категорій посад	+
НАДС має забезпечити належне впровадження нової системи індивідуального оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, включаючи розробку індивідуальних планів професійного розвитку.	Розроблення програми та проведення навчання працівників служб управління персоналом з питань впровадження законодавства у сфері державної служби та впровадження єдиних стандартів і методик управління персоналом в центральних органах виконавчої влади	Враховано. Проведення навчання державних службовців служб управління персоналом державних органів та державних службовців, які займають посади державної служби категорії “Б”, за напрямом “Оцінювання результатів службової діяльності державних службовців на основі ключових показників результативності, ефективності та якості	+

Звіт SIGMA та Shadow report ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”	Попередня редакція Стратегії РДУ	Оновлена редакція Стратегії РДУ	Виконання
<b>Державна служба та управління людськими ресурсами</b>			
<p>НАДС має забезпечити впровадження ІСУЛР та внесення повних даних щодо всіх посад і працівників у сфері державної служби</p>	<p>Передбачено блоком “Утворення інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі”</p>	<p>Враховано. Передбачено трьома заходами в частині “Автоматизація процесів/систем управління людськими ресурсами на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, підвищення ефективності та прозорості державної служби”</p>	<p>+</p>
<p>Уряду необхідно краще визначити критерії змінної складової оплати праці та ще більше обмежити її частку в загальній структурі заробітної плати</p>	<p>Проведення реформування системи оплати праці державних службовців з метою підвищення рівня їх заробітної плати за умови забезпечення стабільності державних фінансів</p>	<p>Передбачено заходами: “Підготовка пропозицій щодо реформування системи оплати праці державних службовців” та “Розроблення проектів нормативно-правових актів щодо реформування системи оплати праці державних службовців”. Встановлені індикатори виконання</p>	<p>+</p>
<p>Відсутність системи індивідуальних індикаторів результативності, ефективності та якості роботи державних службовців усіх трьох категорій посад, які б кореспондувалися з цілями, завданнями та відповідальними індикаторами державної політики</p>	<p>–</p>	<p>Враховано частково. Внесення змін до Типового порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640, щодо встановлення ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності керівників центральних органів виконавчої влади з урахуванням досягнення центральним органом виконавчої влади визначених результатів у відповідних сферах державної політики</p>	<p>+</p>

Звіт SIGMA та Shadow report ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”	Попередня редакція Стратегії РДУ	Оновлена редакція Стратегії РДУ	Виконання
<b>Державна служба та управління людськими ресурсами</b>			
Вдосконалення урядом законодавчих положень щодо складу конкурсних комісій з проведення конкурсів на посади категорій “Б” і “В”, щоб гарантувати, що їх членами не можуть стати політично призначені посадові особи	–	Враховано частково. Розроблення та внесення законопроекту про внесення змін до Закону України “Про державну службу”	–
Забезпечення для інспекторів НАЗК автоматизованого доступу до відповідних державних реєстрів у режимі онлайн для спрощення здійснення контролю та перевірки декларацій про майновий стан державних службовців	–	Не враховано	–
<b>Стратегічне планування, координація формування і реалізації державної політики</b>			
КМУ повинен встановити вимоги до розробки секторальних стратегій, а також щодо контролю за їх виконанням, та прийняти рекомендації стосовно реалізації таких вимог	–	Враховано частково. Визначення системи документів державного стратегічного планування. Затвердження методик щодо підготовки документів державного стратегічного планування	+
Перед проведенням запропонованої реорганізації системи Уряду (передачі повноважень з реалізації політики від міністерств до інших ЦОБВ), Уряду необхідно розробити комплексну методику проведення реорганізації	Розроблення і подання Кабінетові Міністрів України законопроекту щодо передачі невластивих повноважень Кабінету Міністрів України міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади	Розроблення та внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів України проектів нормативно-правових актів щодо позбавлення міністерств невластивих повноважень, зокрема щодо надання адміністративних послуг, управління об’єктами державної власності та контрольно-наглядових функцій	+

Звіт SIGMA та Shadow report ГО “Лабораторія законодавчих ініціатив”	Попередня редакція Стратегії РДУ	Оновлена редакція Стратегії РДУ	Виконання
<b>Стратегічне планування, координація формування і реалізації державної політики</b>			
<p>Уряд має уточнити цілі та планові результати поточних процесів реорганізації міністерств. Зокрема потребує більш точного визначення місце новостворених директоратів в ієрархічній структурі міністерств та їх зв'язок з чинними департаментами</p>	-	<p>Враховано. Приведення положень про міністерства, організаційної структури їх апарату у відповідність з цільовою моделлю, визначеною Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1013</p>	+
<b>Адміністративні процедури, адміністративні послуги та електронне урядування</b>			
<p>Розроблення і подання Кабінетом Міністрів України законопроекту про адміністративну процедуру адміністративне провадження, а також підтримати порядок денний КМУ з покращення надання послуг шляхом законодавчого забезпечення основоположних принципів, які відповідатимуть належній міжнародній практиці. Мін'юст спільно з МЕРТ мають забезпечити гармонізацію законопроекту з чинним Законом “Про адміністративні послуги”</p>	<p>Розроблення і подання Кабінетом Міністрів України законопроекту про адміністративну процедуру</p>	<p>Враховано. Передбачено заходами «Подання і супроводження у Верховній Раді України проекту Закону України “Про адміністративну процедуру»» та «Розроблення плану організації підготовки проектів актів, необхідних для забезпечення реалізації Закону України “Про адміністративну процедуру»»</p>	+

# СПИСОК ДЖЕРЕЛ

1. Конституція України, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1996, № 30, ст. 14, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Закон України “Про державну службу”, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст.43, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>
3. Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, Відомості Верховної Ради (ВВР), 2014, № 13, ст.222, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>
4. Закон України “Про центральні органи виконавчої влади”, Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст.385, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
5. Постанова КМУ від 18 липня 2007 р. № 950 “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>
6. Постанова КМУ від 18 травня 2016 р. № 335 “Про Координаційну раду з питань реформування державного управління”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335-2016-%D0%BF>
7. Постанова Кабінету Міністрів України №235 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України”, (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/235-2018-%D0%BF>)
8. Постанова КМУ від 6 лютого 2019 р. № 106 “Про затвердження Положення про систему професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106-2019-%D0%BF>
9. Постанова КМУ від 18 серпня 2017 р. № 644 “Деякі питання упорядкування структури Секретаріату Кабінету Міністрів України, апарату міністерств та інших центральних органів виконавчої влади”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/644-2017-%D0%BF>
10. Постанова КМУ від 3 листопада 2010 р. № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF>
11. Постанова КМУ від 1 жовтня 2014 р. № 500 “Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/500-2014-%D0%BF>
12. Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р “Деякі питання реформування державного управління України”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>
13. Розпорядження КМУ від 24 червня 2016 р. № 474-р “Деякі питання реформування державного управління України” в редакції від 24 червня 2016 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80/ed20160624>
14. Розпорядження КМУ від 27 грудня 2017 р. № 1013-р “Про схвалення Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013-2017-%D1%80#n8>
15. Розпорядження КМУ від 8 лютого 2017 р. № 142-р “Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки”, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/249797370>
16. European Commission (2017), Better Regulation Guidelines, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>
17. Урядовий Звіт про виконання у 2018 році Стратегії реформи державного управління в Україні,

[https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/O3\\_zvit\\_ukr\\_web.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/O3_zvit_ukr_web.pdf)

18. Звіт Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління, [http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit\\_27-1\\_2018.pdf?subportal=main](http://www.as-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit_27-1_2018.pdf?subportal=main)
19. SIGMA (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління, [https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018\\_UA.pdf](https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/reform%20office/Ukraine%20Baseline%20Measurement%20Report%202018_UA.pdf)
20. Лабораторія законодавчих ініціатив (2017), Shadow Report “Реформа державної служби України: Реалізація профільного закону 2016–2017”, <http://parlament.org.ua/2017/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ukrayiny-realizatsiya-profilnogo-zakonu-2016-2017-shadow-report/>
21. Лабораторія законодавчих ініціатив (2018), Тіньовий звіт (Shadow Report) “Реформа державної служби та державного управління в Україні в 2017 році”, <http://parlament.org.ua/2018/05/16/reforma-derzhavnoyi-sluzhby-ta-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-v-2017-rotsi-shadow-report/>
22. Група “Реформа публічної адміністрації” Реанімаційного пакету реформ (2018), ЗВІТ про виконання Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки, [https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit\\_final.pdf](https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2019/02/Zvit_final.pdf)





ЛАБОРАТОРІЯ  
ЗАКОНОДАВЧИХ  
ІНІЦІАТИВ

[www.parlament.org.ua](http://www.parlament.org.ua)