

Державне управління в Україні

Оцінювання на відповідність Принципам державного управління

грудень 2023 року

Моніторингові звіти Програми SIGMA

Державне управління в Україні

У моніторингових звітах Програми SIGMA міститься аналіз ефективності діяльності державних адміністрацій на основі набору стандартних показників, заснованих на Принципах державного управління. Вони оцінюють як передумови для ефективного державного управління (якісні закони, політики, інституційна спроможність і процедури), так і те, як управління працює на практиці.



Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС). На нього не слід посилалися як на документ, що відображає офіційні погляди ЄС або ОЕСР чи офіційні погляди держав-учасниць або партнерів, що беруть участь у Програмі SIGMA. Висловлені погляди та наведені аргументи належать авторам.

Цей документ, а також будь-які додані до нього дані та карти жодним чином не обмежують статусу або суверенітету будь-якої території, розмежування міжнародних та внутрішніх кордонів, а також назв будь-яких територій, міст або районів.

Використання цього матеріалу у цифровому чи друкованому форматі регулюється Умовами використання, розміщеними на вебсторінці ОЕСР <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Моніторингові звіти Програми SIGMA — <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>

Авторські права на зображення: Ілюстрація на обкладинці: © SIGMA

ОЕСР (2024)

Зміст

Список аббревіатур і скорочень	4
Резюме	7
Вступ	19
Методика	21
Стратегічні засади реформування державного управління	23
Резюме	24
Аналіз	26
Формування і координація політики	35
Резюме та рекомендації	36
Аналіз	41
Державна служба та управління людськими ресурсами	81
Резюме та рекомендації	82
Аналіз	85
Підзвітність	116
Резюме та рекомендації	116
Аналіз	117
Надання послуг	139
Резюме та рекомендації	140
Аналіз	143
Управління державними фінансами	158
Резюме та рекомендації	159
Аналіз	165
Управління бюджетом	165
Внутрішні аудит і контроль	181
Публічні закупівлі	190
Зовнішній аудит	212

Список аббревіатур і скорочень

АМКУ	Антимонопольний комітет України
АПН	аналіз потреб у навчанні
АРВ	аналіз регуляторного впливу
БД	Бюджетна декларація
БКУ	Бюджетний кодекс України
ВКДС	вищий корпус державної служби
ВККСУ	Вища кваліфікаційна комісія суддів України
ВРП	Вища рада правосуддя
ВРУ	Верховна Рада України
ВШПУ	Вища школа публічного управління
ГРБК	головний розпорядник бюджетних коштів
ДАС	Державна аудиторська служба України
ДВФК	державний внутрішній фінансовий контроль
ДПП	державно-приватне партнерство
ДРС	Державна регуляторна служба України
ДЦП	державна цільова програма
ЕІР	електронний інформаційний ресурс
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄІ	європейська інтеграція
ЄК	Європейська Комісія
ЄКР	Єдиний казначейський рахунок
ЄС	Європейський Союз
ЗАП	Закон України «Про адміністративну процедуру»
ЗДС	Закон України «Про державну службу»
ЗОЗ	Закон України «Про оборонні закупівлі»
ЗПЗ	Закон України «Про публічні закупівлі»
КВКДС	Комісія з питань вищого корпусу державної служби
КМУ	Кабінет Міністрів України
КПР	Команда підтримки реформ
ЛР	людські ресурси
МВРГ	міжвідомча робоча група

МВФ	Міжнародний валютний фонд
МДР	мультидонорський рахунок
Мін'юст	Міністерство юстиції
Мінекономіки	Міністерство економіки
Мінфін	Міністерство фінансів
Мінцифри	Міністерство цифрової трансформації
МФД	макрофінансова допомога
НАБУ	Національне антикорупційне бюро України
НАДС	Національне агентство України з питань державної служби
НАДУ	Національна академія державного управління
НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
ОАСК	Окружний адміністративний суд міста Києва
ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію	План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС
ППДУ	план пріоритетних дій Уряду
ПРООН	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
ФПР	посада фахівця з питань реформ
Регламент КМУ	Регламент Кабінету Міністрів України
РПД Уряду	річна програма дій Уряду
РПУ	Рахункова палата України
РСУДФ	реформування системи управління державними фінансами
СБР	середньострокові бюджетні рамки
СКМУ	Секретаріат Кабінету Міністрів України
СПЗ	Стратегія публічних закупівель
СППД	середньостроковий план пріоритетних дій Уряду
СРДУ	Стратегія реформування державного управління
ССУДБ	середньострокова стратегія управління державним боргом
СРСУДФ	Стратегія реформування системи управління державними фінансами
ТОВ	товариство з обмеженою відповідальністю
УДЗ	Угода про державні закупівлі
УДФ	управління державними фінансами
УЛР	управління людськими ресурсами
УОКЄЄІ	Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції
ЦЗО	центральний закупівельний орган
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади
ЦПГ	Центральний підрозділ гармонізації
ЦУ	Центр уряду

6

CAF	Загальна система оцінювання
eIDAS	електронна ідентифікація, автентифікація та довірчі послуги
ESA	Європейська система рахунків
HRMIS	Інформаційна система управління людськими ресурсами
ISSAIs	міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю
WCAG	Настанови щодо доступності вебконтенту

Резюме

Державне управління України в умовах війни демонструє високу стійкість і гнучкість

Реформа державного управління (РДУ) залишається однією з пріоритетних тем політичного порядку денного в Україні з часів Революції гідності у 2014 році. Стратегію РДУ було затверджено у червні 2016 року. У 2018 році Програма SIGMA здійснила базову оцінку державного управління відповідно до Принципів державного управління в усіх сферах за винятком управління державними фінансами (УДФ). Висновки та рекомендації стали основою для подальших оновлень Стратегії РДУ у 2018 році та ухвалення у 2021 році нової Стратегії на період до 2025 року.

24 лютого 2022 року Російська Федерація розпочала широкомасштабну збройну агресію проти України. Війна порушила нормальне функціонування системи державного управління та створила величезне навантаження на державну службу. За даними Національного агентства України з питань державної служби, протягом 2022 року 4 355 державних службовців виїхали за кордон, 3 637 були мобілізовані, 4 713 залишилися на окупованій агресором території України чи в зонах бойових дій, 108 загинули, 80 були поранені і 205 зникли безвісти.¹

Війна, безсумнівно, змінила політичні пріоритети. Система державного управління мала пристосовуватися до нових умов. Демонструючи сильну гнучкість і стійкість, урядова машина функціонує та надає послуги громадянам і бізнесу. Крім того, продовжується реалізація стратегій РДУ та РСУДФ у вигляді чисельних проектів, безпосередньо не пов'язаних з пристосуванням до воєнної ситуації.

У цьому звіті визначено сильні та слабкі сторони системи державного управління України та надано рекомендації щодо подальших дій. За погодженням з органами державної влади України та Європейською комісією він представляє стан справ на кінець 2021 року (до початку збройної агресії Росії проти України), а також ситуацію у 2023 році — майже через два роки з початку війни. Цей підхід дозволив Програмі SIGMA відобразити зміни з часу публікації Звіту про результати оцінки державного управління України 2018 року² до кінця 2021 року, а також прямі та опосередковані наслідки війни.

Незважаючи на війну, загальна ефективність державного управління у 2023 році залишилася майже на тому ж рівні, що й у 2021 році, з помірними коливаннями в залежності від сфери. Протягом цього періоду стратегічні засади та координація РДУ, а також надання послуг навіть покращилися. Хоча не всі покращення у сфері надання послуг можна відобразити у значеннях індикаторів, описова частина звіту висвітлює визначні досягнення в розробці та впровадженні нових цифрових послуг і спрощенні численних адміністративних процедур.

У зв'язку із запровадженням воєнного стану тимчасово вжито певних заходів, які вважалися необхідними в інтересах оборони країни. Деякі з цих заходів негативно вплинули на значення індикаторів — наприклад ті, що стосуються відкритості та прозорості або вступу на державну службу на основі заслуг. З іншого боку, деякі заходи — як то спрощення адміністративних процедур — навіть позитивно вплинули на ефективність державного управління. Після скасування воєнного стану заходи, які позитивно впливають на ефективність державного управління, можуть бути повторно оцінені, а деякі з них можуть бути збережені на користь громадян і бізнесу.

¹ Щорічний звіт Національного агентства України з питань державної служби за 2022 рік.

² ОЕСР (2018), Звіт про результати оцінки державного управління відповідно до принципів державного управління, Україна, ОЕСР, Париж, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

Ефективний процес відновлення та вступ до ЄС залежать від сильних державних інституцій

Невдовзі після початку збройної агресії Росії Україна подала заявку на членство в ЄС та ОЕСР. 23 червня 2022 року Європейська рада надала Україні статус країни-кандидата на вступ до ЄС. 5 жовтня 2022 року Рада ОЕСР визнала Україну потенційним членом і відкрила початковий діалог щодо вступу. Обидва процеси вступу, хоч і не однакові, але взаємно доповнюють один одного та ще більше підвищують актуальність РДУ. Для ЄС РДУ та достатня адміністративна спроможність становлять одну з «основ» процесу вступу — поряд з економічним врядуванням і конкурентоспроможністю, верховенством права та основними правами.³ Для України адміністративна спроможність буде життєво важливою на всіх етапах успішних переговорів про вступ — для продуманого приведення національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС та його правильного впровадження, а після досягнення членства — для повноцінної участі в процесах ухвалення рішень в ЄС і виконання взятих на себе зобов'язань як держави-члена.

Адміністративна спроможність та узгодженість із Принципами державного управління матимуть вирішальне значення для процесу відновлення. Відновлення інфраструктури потребуватиме, наприклад, ефективного планування та координації, конкурентних та прозорих процедур закупівель, високопрофесійних і сумлінних державних службовців, а також спрощених та зручних для бізнесу адміністративних процедур.

Цей звіт містить дані, висновки та рекомендації, спрямовані на підтримку Уряду України в просуванні реформ державного управління як важливої частини процесу вступу до ЄС та відновлення. Велика увага приділяється системам, структурам і процесам інтеграції в ЄС. З досвіду нових держав-членів ЄС з 2004 року і донині вони виявляються вирішальними для ефективного процесу вступу. Для цього звіту Програма SIGMA використовувала ту саму методологію, що й для країн-кандидатів на вступ до ЄС та потенційних країн-кандидатів Західних Балкан, що дозволяє порівнювати Україну як нову країну-кандидата з країнами, які вже деякий час перебувають у процесі вступу.

Державне управління покращило свою загальну ефективність з часу оприлюднення у 2018 році Звіту про результати оцінки державного управління

Найсуттєвіші покращення — у наданні послуг і цифровізації, зумовлені створенням Міністерства цифрової трансформації та запуском програми «Держава в смартфоні», системи електронної взаємодії «Трембіта», порталу державних послуг онлайн⁴ та мобільного додатку «Дія». Маючи показники у сфері надання послуг у 2018 році нижче за середні, у 2023 році Україна стала лідером серед країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Також є суттєві покращення у сферах стратегічних засад РДУ (стратегія, лідерство, координація та моніторинг реформи) та у сфері підзвітності, яка включає організацію державного управління, вільний доступ до інформації, адміністративне судочинство та незалежні наглядові органи.

Ефективність у формуванні та координації політики в основному залишилася на рівні 2018 року. Спостерігається регрес у сфері державної служби та управлінні людськими ресурсами (УЛР), частково через надзвичайні заходи, запроваджені, відповідно, під час пандемії COVID-19 та на час військового стану.

Хоча Звіт про результати оцінки державного управління 2018 року не охоплював УДФ, а цей звіт не має можливості порівняння значень індикаторів, проте описова частина звіту чітко висвітлює нещодавні позитивні зсуви в цій сфері.

³ COM/2014/0700 final, Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді, Європейському соціально-економічному комітету та Комітету регіонів, Стратегія розширення та основні виклики у 2014–2015 роках, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=celex%3A52014DC0700>

⁴ Портал «Дія»: <https://diia.gov.ua>.

Малюнок 1. Загальні середні значення індикаторів по сферах у 2018, 2021 та 2023 роках

	2018	2021	2023
Стратегічні засади РДУ	1,5	1,5	3
Формування і координація політики	2,5	2,6	2,6
Державна служба та управління людськими ресурсами	2,8	2,4	2,1
Підзвітність	2,8	3,4	3,2
Надання послуг	1,5	4,3	4,5
Управління державними фінансами	Дані відсутні	2,9	2,8
Управління бюджетом та внутрішні аудит і контроль	Дані відсутні	2,9	2,8
Публічні закупівлі	Дані відсутні	3,2	3,0
Зовнішній аудит	Дані відсутні	2,5	2,5

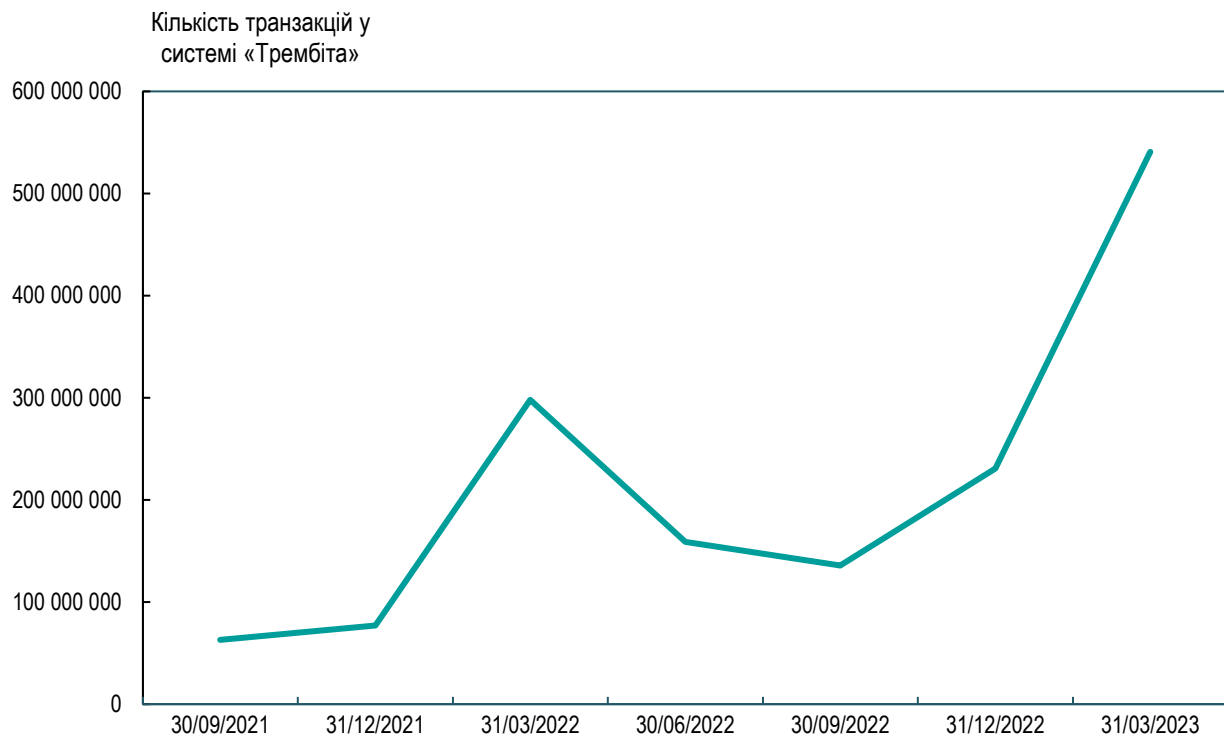
Примітка: На малюнку показані середні значення за кожною сферою. Середнє арифметичне субіндикаторів використовується для розрахунку середнього значення сфери.

Надання послуг та цифровізація демонструють найвищі показники

Програма SIGMA стала свідком глибокої трансформації адміністративних послуг в Україні. Введено в дію усі ключові механізми електронного урядування, а послуги оптимізуються та цифровізуються. Україна стрімко наздоганяє лідерів цифрового урядування та, згідно з Індексом розвитку електронного урядування ООН, значно покращила свої позиції у світі, піднявшись з 82 місця у 2018 році до 46 місця у 2022 році.⁵ Динаміка використання системи електронної взаємодії «Трембіта» надзвичайна: кількість цифрових транзакцій зросла з 62,7 млн у третьому кварталі 2021 року до 541,3 млн у першому кварталі 2023 року. Кількість користувачів порталу «Дія» сягнула близько 1,5 млн на день.

⁵ Інформаційна база ООН з електронного урядування, Індекс розвитку електронного уряду за 2022 р., <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Compare-Countries>.

Малюнок 2. Транзакції у системі «Трембіта» стрімко зросли, вересень 2021 року — березень 2023 року



Джерело: Інформація від EU4DIGITALUA, березень 2023 р.[2] та EU4PAR, грудень 2021 р.[3].

Паралельно з цим постійно покращувався фізичний доступ до послуг через розвиток мережі Центрів надання адміністративних послуг по всій території країни. На сьогодні в країні працюють понад 1 100 центрів надання адміністративних послуг, які пропонують громадянам і бізнесу стандартизований набір послуг.

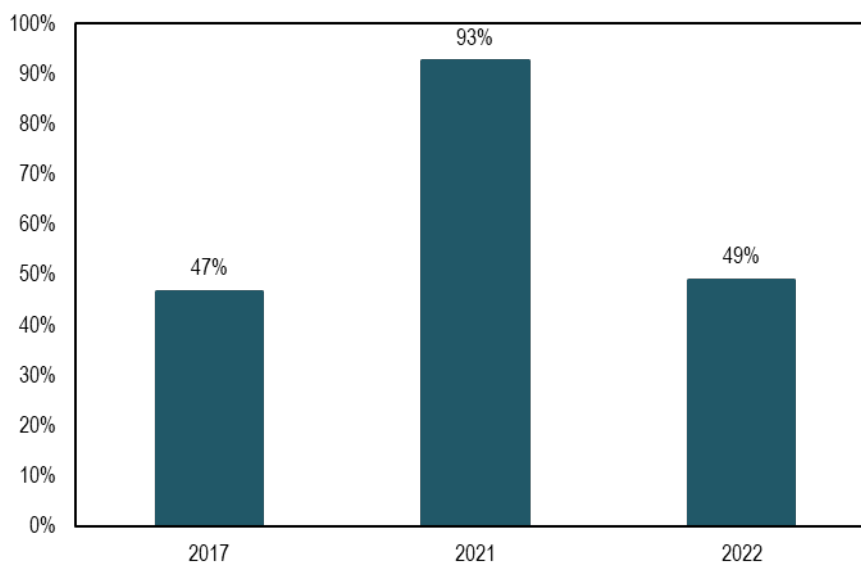
З прийняттям 17 лютого 2022 року Закону України «Про адміністративну процедуру» було заповнено серйозну прогалину в нормативно-правовій базі державного управління. Закон узгоджено з міжнародними стандартами, та містить усі ключові правові гарантії щодо адміністративних процедур для громадян та юридичних осіб, зокрема право бути заслуханим, отримати доступ до матеріалів, отримати рішення з обґрунтуванням і оскаржити його до вищої адміністративної інстанції чи суду. Закон набере чинності у грудні 2023 року. Уряд усвідомлює величезні труднощі, пов'язані з його впровадженням, і вживає необхідних заходів для забезпечення ефективного застосування закону в усіх адміністративних процедурах. Були виявлені ініціативи, спрямовані на вихід з-під дії Закону шляхом повного вилучення зі сфери його застосування через галузеве законодавство певних адміністративних питань. Важливо уникати таких ініціатив і запроваджувати спеціальне регулювання окремих аспектів процедури лише тоді, коли це виправдано специфікою такої адміністративної сфери.

Створено надійні стратегічні засади РДУ і РСУДФ

З початку 2022 року є чинними всеохоплюючі стратегічні засади, що встановлюють політичні цілі, щодо яких за допомогою набору цільових показників ефективності здійснюється ретельний моніторинг про що публічно звітується. Також працює, регулярно обговорюючи виклики, пов'язані з впровадженням реформи, та ухвалюючи рішення щодо необхідних змін, Координаційна рада з питань РДУ — керівний та координаційний орган політичного рівня, до складу якого входять всі заінтересовані сторони (включно з недержавними суб'єктами). Загальний рівень виконання заходів як Стратегії РДУ, так і Стратегії РСУДФ становить 49%, при цьому 54,7% цільових показників

ефективності досягнуто протягом 2022 року. Наприкінці 2022 року Стратегію РДУ було оновлено шляхом включення до неї заходів з розбудови спроможності, необхідної в умовах інтенсифікації процесу європейської інтеграції (ЄІ), та коригування пріоритетів відповідно до обставин війни. Стратегію РСУДФ також слід оновити таким же чином. З огляду на поточні та післявоєнні обмеження ресурсів, якість стратегічних засад РДУ також виграє від правильного розрахунку вартості.

Малюнок 3. На швидкість провадження запланованих заходів в рамках РДУ вплинула війна



Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі інформації, що міститься у річних моніторингових звітах щодо Стратегії реформування державного управління (СРДУ) у 2016–2021 рр., Стратегії УДФ (СУДФ) у 2017–2020 рр., Стратегії публічних закупівель у 2016–2022 рр., СРДУ у 2022–2025 рр. та СУДФ у 2022–2025 рр.

Виклики в державній службі та УЛР залишаються, а процеси реформування тривають

Ухвалений у 2015 році Закон України «Про державну службу» є міцним правовим підґрунтям для УЛР у державному управлінні, зокрема у розрізі призначення на вакантні посади державної служби за результатами відкритих конкурсів на основі заслуг. Однак після 2018 року якість процесу відбору погіршилася, а відкриті конкурси були призупинені на час пандемії COVID-19, потім ненадовго відновлені та знову призупинені через воєнний стан. З січня 2020 року до червня 2023 року відкриті конкурси проводилися лише 16 місяців.

Малюнок 4. Впродовж більшої частини 2020 - 2023 років призначення на вакантні посади державної служби не відбувалися за результатами конкурсів



Джерело: Програма SIGMA, на основі чинного законодавства.

Зарплати державних службовців не є конкурентоспроможними порівняно з приватним сектором, у тому числі з роботодавцями, які безпосередньо конкурують за той самий кадровий ресурс. Крім того, варіативна частина зарплати, яка залежить від наявних ресурсів (варіюється від органу до органу) та визначається на розсуд керівництва, залишається значною частиною винагороди, що призводить до низького рівня стабільності та передбачуваності заробітних плат на індивідуальному рівні. Хоча реформа заробітної плати займає перше місце в порядку денному Уряду вже багато років, а зміни до Закону України «Про державну службу», які стосуються цих питань, вже підготовлені та подані на розгляд Верховної Ради, процес реформи ще не дав відчутних результатів. Певні позитивні результати у розрізі якості процесів відбору кадрів та структури оплати праці дала реалізована з метою зміцнення потенціалу з розробки та впровадження ключових національних реформ концепція запровадження посад фахівців з питань реформ (ФПР). Однак кількість ФПР вже певний час зменшується.

Значні виклики наявні й для вищих керівних посад державної служби. Органи державної влади намагаються знайти й утримати висококомпетентних керівників. Що стосується якості та неупередженості процедур оцінювання кандидатів, то тут наявні можливості для покращення. Певні ролі, які зазвичай у державах-членах ЄС виконуються керівниками вищої ланки, які не є політичними призначенцями (генеральні директори або подібні посади), в Україні виконуються політичними призначенцями — заступниками міністрів. У зв'язку з воєнним станом призупинено проведення відкритих конкурсів як на вищі керівні посади, так і на решту посад державної служби. Але навіть до цього призупинення процедури відбору потребували значного вдосконалення.

Плинність кадрів на державній службі висока і під час війни зросла до критичного рівня. У 2019 році вона становила 12%, а в першому кварталі 2023 року досягла 20%. Для вищих керівних посад вона досягла найвищого рівня у 2020 році — 58%, у 2021 році впала до 51%, тоді як під час війни у 2022 році впала вже до 26%.

Через ці недоліки державної служби та у сфері управління людськими ресурсами наявна велика залежність від зовнішніх консультативних груп і проектів технічної допомоги, що фінансуються міжнародними партнерами. Таким чином, довгострокова стійкість викликає серйозне занепокоєння, а тому для вирішення цих проблем будуть мати вирішальне значення комплексні реформи у сфері державної служби та управління персоналом.

Наявні основні функції та процедури формування та координації політики, у тому числі у сфері європейської інтеграції (ЄІ), але їх фактичне впровадження слід посилювати надалі

Запроваджено та покладено на відповідні інституції центру уряду основні функції щодо формування політики та законотворчої діяльності, включно з ЄІ, причому СКМУ виконує більшість таких функцій.

Певні значення індикаторів у сфері планування політики порівняно з 2018 роком дещо покращилися — головним чином через розширені рамки середньострокового та галузевого планування політик. Проте збройна агресія Росії проти України негативно вплинула на практичну реалізацію, призвела до затримок у підготовці окремих стратегічних документів, та навіть — до призупинення деяких із них та зміщення пріоритетів на короткострокову перспективу.

Функції та керівні принципи, що стосуються координації ЄІ, наявні, також формально запроваджена система планування політики ЄІ та процедури на середньо- та довгостроковий період. Однак спроможність Уряду забезпечити ефективну координацію процесів ЄІ потребує посилення, а плани у сфері ЄІ необхідно буде суттєво переглянути відповідно до вимог статусу країни-кандидата. Щоб досягти поставлених Урядом амбітних цілей, потрібно посилити виконання законодавчих зобов'язань в рамках ЄІ.

Дублювання та фрагментарність відзначають систему аналізу регуляторного впливу. Законодавчий обов'язок щодо проведення більш всебічних публічних консультацій щодо законопроектів та проєктів нормативно-правових актів не встановлено, оскільки спрямований на вирішення цього питання законопроект про публічні консультації очікує на остаточне затвердження у Верховній Раді. Сприйняття бізнесом чіткості та стабільності державної політики є низьким (27%).⁶ Однак встановлені чіткі процедури і правила розробки та публікації законів, яких дотримуються.

Створено нормативно-правову базу для забезпечення парламентського контролю та нагляду, покращено її застосування. Роль Уряду як ініціатора законопроектів обмежена порівняно з практикою держав-членів ЄС, оскільки основними ініціаторами законопроектів залишаються народні депутати України. Ця ситуація може стати викликом для Уряду при просуванні узгодженого політичного порядку денного та ефективної адаптації до *acquis* ЄС. Загалом, уряди мають кращі можливості для забезпечення якості законопроектів на основі професійних суджень, доказовості і консультацій із зацікавленими сторонами.

⁶ Дослідження Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти у 2023 році (проведено у квітні 2023 року).

Малюнок 5. Народні депутати залишаються основними ініціаторами законопроектів



Джерело: Аналіз та розрахунки Програми SIGMA на основі звіту про парламентську діяльність, отриманого Програмою SIGMA під час оцінювання. Частка законопроектів, зареєстрованих та ухвалених у 2021 та 2022 рр., за ініціаторами

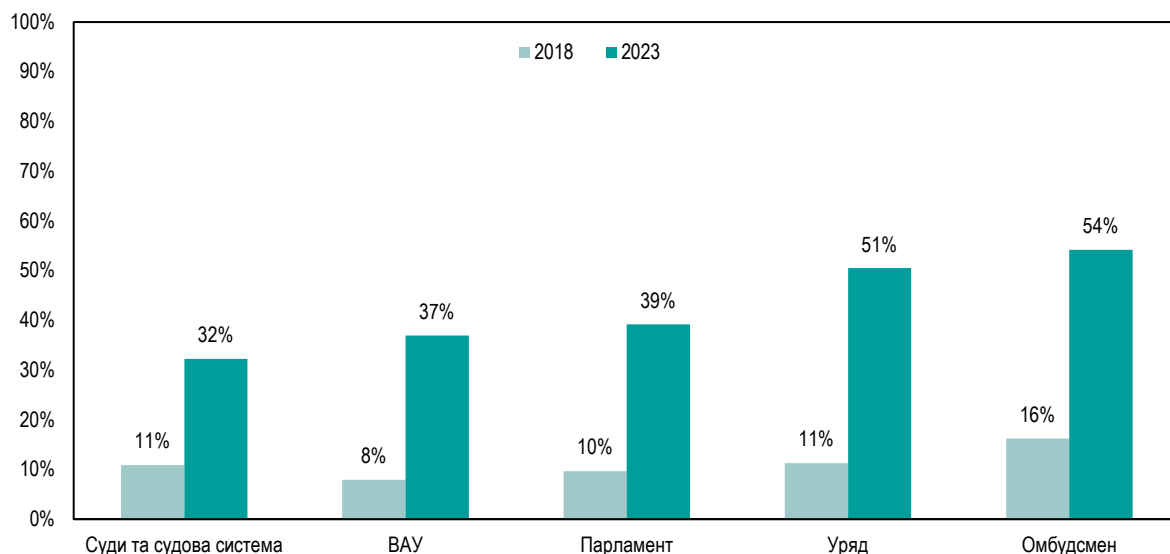
Макроорганізаційна структура державного управління є раціональною, діє хороша законодавча база, що забезпечує доступ до публічної інформації, зростає довіра до незалежних наглядових органів

Незважаючи на наявну надійну макроорганізаційну архітектуру державного управління та незмінну кількість державних органів, міністерства мають тенденцію до мікроменеджменту органів, діяльність яких вони спрямовують, замість того, щоб керувати ними стратегічно — за допомогою визначення для них цілей. Внутрішня організація міністерств зазнала лише часткової реформи, тому організаційні структури, розподіл обов'язків і вертикаль підзвітності на найвищих рівнях політичного та адміністративного керівництва в міністерствах залишаються неоднозначними.

Вільний доступ до публічної інформації є сильною стороною державного управління з часів Революції гідності. Однак наявні певні можливості для покращення нагляду та моніторингу доступу до інформації, оскільки цю роль наразі покладено на Омбудсмена, який зазвичай не є відповідною для цього державною інституцією.

Наглядові органи користуються вищою довірою у суспільстві, ніж в 2018 році, а сприйняття їхньої ефективності щодо забезпечення контролю є кращим. Хоча це частково можна пояснити ефектом «єднання навколо прапора», з 2018 року було впроваджено багато важливих змін. Проте запроваджена Законом України «Про правовий режим воєнного стану» спеціальна процедура, що надає Верховній Раді право на власний розсуд відправляти у відставку керівників органів, які були нею призначені, і яку вже застосували до Омбудсмена, не відповідає міжнародним стандартам незалежності наглядових органів.

Малюнок 6. Довіра суспільства до наглядових органів та Уряду

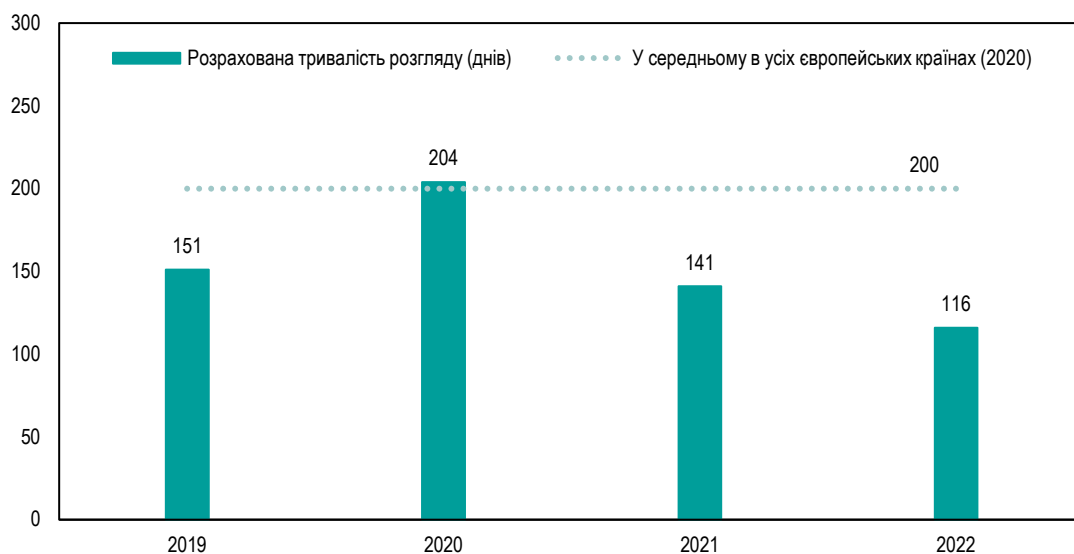


Примітка: Відсоток респондентів, які відповіли «цілком довіряю» або «скоріше довіряю» на п'ять окремих запитань про довіру до контрольних органів: «Наскільки ви довіряєте судам і судовій системі/Верховній Раді/Уряду/Омбудсмену/вищій аудиторській установі?».

Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) у 2017 році «Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти формуванням політики та наданням послуг» (на замовлення Програми SIGMA) та здійсненого у 2023 році Програмою SIGMA опитування громадської думки.

Менша кількість поданих заяв дозволила скоротити час розгляду справ адміністративними судами першої інстанції та підтримувати ефективність адміністративного судочинства значно вище середньоєвропейського рівня.

Малюнок 7. Тривалість розгляду справ адміністративними судами першої інстанції в



Джерело: Дані щодо України: Державна судова адміністрація; Дані щодо середнього значення по Європі: Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (CEPEJ), Європейські судові системи — Звіт про оцінювання CEPEJ – Цикл оцінки 2022 (дані за 2020 рік), Страсбург 2022, <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>

Незважаючи на те, що збройна агресія Росії завадила прогресу в УДФ, підґрунтя залишається достатньо міцним, щоб відновити систему на етапі відновлення

Уряд був змушений запровадити надзвичайні фінансові заходи, призупинити деякі регулярні процедури та відійти від фінансових правил. Отже, війна має значний негативний вплив на УДФ. Хоча довоєнні правила та процедури можна відновити після війни, для фінансової консолідації знадобиться значна міжнародна підтримка.

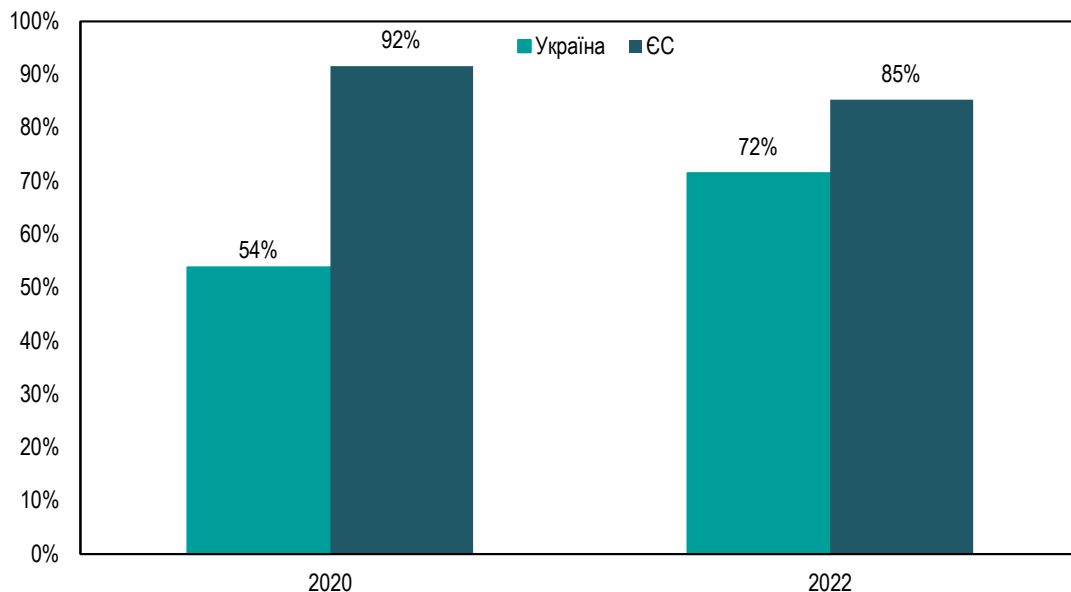
За останні роки якість середньострокових бюджетних рамок покращилася. Реформу в цій сфері перервала війна, але Міністерство фінансів (Мінфін) готує у 2024 році відновлення середньострокового бюджетного процесу. Проте розбіжності між середньостроковими планами надходжень/видатків і виконанням були суттєвими — навіть у передвоєнний 2021 рік.

Щорічний бюджетний процес добре врегульований у законодавстві та сприяє формуванню бюджетної дисципліни. Казначейська функція є ефективною. Крім того, Мінфін ефективно управляє фінансовими ризиками.

Хоча бюджетна звітність протягом року та річна бюджетна звітність чітко визначається законодавством і добре організована, наявні проблеми, пов'язані з аудитом органів місцевого самоврядування, а Рахункова палата України (РПУ) не дає висновку щодо консолідованої річної фінансової звітності Уряду.

Управління боргом стикається з проблемами: війна унеможливила виконання планових показників щодо боргу, державний борг зростає. Проте його рівень все ще значно нижчий від середнього по ЄС і є в межах критеріїв конвергенції.

Малюнок 8. Виконання зобов'язань за державним боргом в Україні та в середньому по ЄС (у відсотках до ВВП) у 2020 та 2022 роках



Джерело: Середньострокова стратегія управління боргом і дані Мінфіну

Незважаючи на повноту нормативно-правової та операційної бази, ефективне впровадження внутрішнього контролю в державному секторі за деякими важливими аспектами все ще відстає. Внутрішній аудит широко впроваджений в державному секторі та відповідає міжнародним стандартам, хоча є можливості для розвитку потенціалу підрозділів внутрішнього аудиту та якості роботи внутрішнього аудиту. Стратегія реформування системи УДФ на 2022–2025 роки спрямована на вирішення цих викликів.

Незважаючи на те, що незалежність РПУ здебільшого встановлена законодавством, є можливості для покращення фінансової незалежності, а аудиторська робота РПУ не повністю відповідає Міжнародним стандартам вищих органів фінансового контролю (ISSAIs).

Наявні належна рамка для публічних закупівель і надійна система електронних закупівель, але необхідна подальша гармонізація законодавства з acquis ЄС

Наявна потужна інституційна спроможність у сфері публічних закупівель, в якій Міністерство економіки є органом, що формує політику, і яке визнано спільнотою публічних закупівель таким, що належно реагує та співпрацює, а ефективним органом контролю є Антимонопольний комітет. У 2021–2022 роках було реалізовано проєкт масового підвищення кваліфікації, й понад 45 000 закупівельників отримали сертифікати «уповноважених осіб».

Незважаючи на те, що законодавство про публічні закупівлі включає кілька аспектів acquis ЄС, ще потрібно провести роботу над гармонізацією законодавства. Те саме стосується концесій та приватно-державного партнерства.

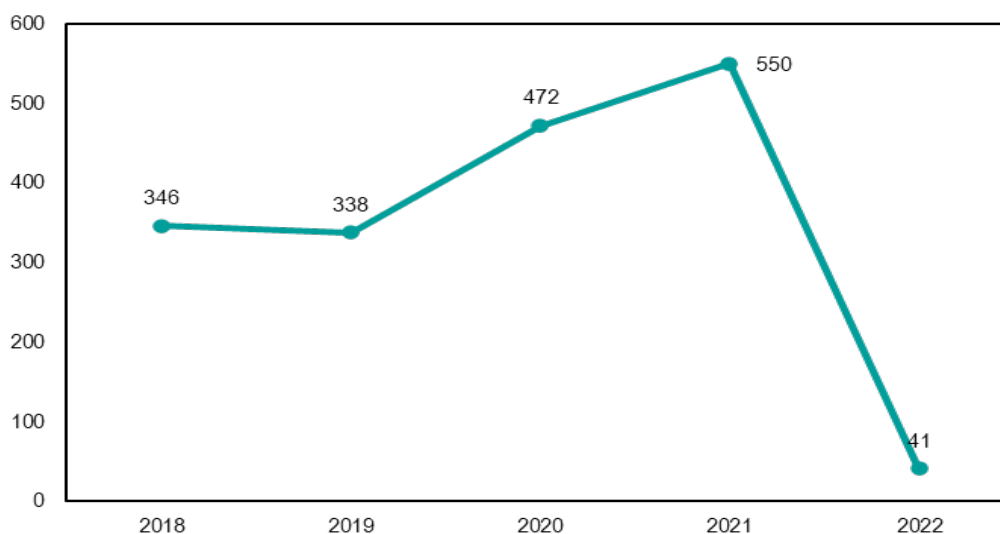
З жовтня 2022 року, в умовах воєнного стану, система закупівель регулюється нормативно-правовим актом, який передбачає спрощені та прискорені процедури закупівель, які при цьому мають залишатися конкурентними та прозорими. Цей нормативно-правовий акт загалом добре сприйняли завдяки гнучкості, яку він надає. Проте правила іноді нечіткі, дозволяють різні тлумачення і надто часто змінюються.

На відміну від держав-членів ЄС, як законодавство, так і практика надають перевагу контрактам лише на основі найнижчої ціни.

Електронна система закупівель «ProZorro» є прозорою та зручною. Під час воєнного стану система «ProZorro» була швидко налаштована для розробки та впровадження спрощених функцій, узгоджених з новими спрощеними процедурами. Проте більше третини загальної вартості ринку закупівель відбувається поза системою.

У 2022 році загальна вартість укладених контрактів суттєво знизилася — на 49,8%. Кількість тендерних процедур порівняно з 2021 роком зменшилася на 67,9%, а також знизився рівень конкуренції (середня кількість заявок на тендер) - до 1,86 у 2022 році порівняно з 2,06 у 2021 році.

Малюнок 9. Під час війни вартість тендерних закупівель різко впала (млрд грн), 2018–2022 рр.



Джерело: Річні звіти Міністерства економіки за 2018–2022 рр.

Подальші кроки

Серед багатьох викликів, пов'язаних із успішним процесом вступу до ЄС, початковим діалогом з ОЕСР щодо вступу, післявоєнним відновленням та модернізацією системи державного управління, на вирішення у пріоритетному порядку заслуговують такі:

- Збереження надійних стратегічних засад РДУ та УДФ, посилення узгодженості та взаємодії між ними (наприклад, через планування політики та бюджету, оптимізацію процесів, надання послуг та цифровізацію) і приділення більшої уваги кінцевим відчутним результатам.
- Збереження тенденції до зростання цифровізації, якості та доступності послуг, із одночасним забезпеченням належного виконання Закону України «Про адміністративну процедуру» для ефективного дотримання верховенства права та захисту прав сторін в адміністративних процедурах; забезпечення відповідності галузевого законодавства Закону та відсутності необґрунтованих винятків із сфери його дії.
- Посилення координації ЄІ для прискорення виконання законодавчих зобов'язань у сфері ЄІ, перегляд документів планування у сфері ЄІ та створення переговорних структур відповідно до зобов'язань країни-кандидата на вступ до ЄС.
- Зміцнення співпраці між Урядом і Верховною Радою для покращення якості законодавства, беручи до уваги відповідальність Уряду за формування та реалізацію державної політики та відповідальність Парламенту за нагляд над формуванням Урядом політик.
- Оптимізація та зміцнення системи аналізу регуляторного впливу, зокрема для законодавства, що транспонує *acquis* ЄС, і запровадження обов'язкових та ефективних публічних консультацій щодо проектів законів та нормативно-правових актів.
- Розвиток спроможності державної служби, щоб вона могла справлятися з викликами, пов'язаними з інтеграцією до ЄС, відновленням та впровадженням національних реформ без підтримки зовнішніх консультантів.
- Відновлення призначення на вакантні посади державної служби за результатами відкритих конкурсів, як тільки це дозволить безпекова ситуація; вдосконалення процедур задля забезпечення відбору кандидатів з належним досвідом, знаннями, навичками та компетенціями.
- Продовження реформи оплати праці на державній службі для підвищення конкурентоспроможності та справедливості, із повним урахуванням обмежень та непередбачуваності фінансової ситуації при розробці графіка впровадження.
- Переосмислення сфери застосування та вдосконалення процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби.
- Продовження вдосконалення організаційної структури міністерств, з урахуванням досвіду реорганізації пілотних міністерств, інтеграція концепції ФПР у майбутню систему оплати праці.
- Продовження реформ управління бюджетом, зокрема щодо вдосконалення середньострокових бюджетних рамок та достовірності їх планування.
- Посилення ролі і відповідальності галузевих міністерств у бюджетному процесі в секторах політики, за які вони відповідають.
- Удосконалення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту та продовження приведення роботи РПУ у відповідність до міжнародних стандартів (ISSAIs).
- Гармонізація законодавства у сфері публічних закупівель з *acquis* ЄС, у тому числі щодо оцінювання відповідності критеріїв місцевих складових нормам ЄС.

Вступ

Принципи державного управління та європейська інтеграція (ЄІ) — вимірювання основ

«Принципи державного управління»⁷ визначають, чим є ефективне державне управління на практиці, і окреслюють основні вимоги, яких повинні дотримуватися країни під час процесу інтеграції до Європейського Союзу (ЄС). Належне державне управління є ключовим для досягнення економічного зростання, конкурентоспроможності та кращої якості життя. Демократичне врядування та верховенство права вимагають спроможного, підзвітного та ефективного державного управління. У своїх Стратегіях розширення 2014 та 2018 років Європейська Комісія (ЄК) окреслила реформу державного управління (РДУ) як одну з трьох «основ» процесу розширення ЄС: «Впровадження реформ у сфері верховенства права, основних прав та належного врядування залишається найактуальнішим питанням для Західних Балкан. Це також ключовий показник, за яким ЄС оцінюватиме перспективи цих країн».⁸

Події з довгостроковою перспективою

Результати оцінки державного управління, викладені у звіті 2018 року призвели до внесення змін до схваленої у 2016 році Стратегії реформування державного управління (РДУ) в Україні та плану заходів з її реалізації. У вересні 2020 року між Програмою SIGMA та Секретаріатом Кабінету Міністрів (СКМУ) розпочалося обговорення щодо проведення наступної оцінки.

Невиправдана широкомасштабна збройна агресія Росії проти України, яка розпочалася у лютому 2022 року, не зруйнувала плани Уряду України щодо проведення оцінювання. У проєкті Плану відновлення України, представленому Прем'єр-міністром України на Конференції з відновлення України в Лугано в липні 2022 року, проведення оцінки Програмою SIGMA займало важливе місце в присвяченій РДУ частині. Крім того, рішення Європейської Ради в червні 2022 року про надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до ЄС ще більше посилило потребу у проведенні такої оцінки.

У жовтні 2022 року СКМУ надіслав офіційного листа до Програми SIGMA з проханням розпочати підготовку до проведення оцінки у 2023 році. Процес розпочався у лютому 2023 року.

Цей моніторинговий звіт оцінює поточний стан і прогрес у покращенні якості державного управління в Україні — вперше включно з УДФ.

У цьому звіті оцінено два періоди: перший охоплює стан справ до кінця грудня 2021 року (тобто до початку війни), а другий охоплює ситуацію станом на кінець червня 2023 року. Збір даних тривав з лютого по червень 2023 року. Протягом періоду проведення оцінки тривала війна, тому зустрічі

⁷ ОЕСР (2017), Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>.

⁸ Європейська Комісія (2018), Надійна перспектива вступу західнобалканських країн до ЄС і посилення взаємодії ЄС із ними, с. 4, https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/western_balkans_strategy_en_0.pdf.

проводилися віртуально, а не особисто. У цей період національні експерти надали неоціненну підтримку у зборі необхідних даних.

Документ структуровано таким чином, щоб надати основні ідеї і рекомендації особам, які ухвалюють рішення, а практиків — забезпечити докладними даними про ефективність

Структура звіту відображає структуру Принципів. Кожен принцип має окремий розділ для відповідного (-их) показника (-ів). Загальне резюме та резюме по кожній з шести тематичних сфер надають стислий огляд ключових висновків за результатами оцінювання Програмою SIGMA. Аналітичні висновки, а також коротко- та середньострокові рекомендації призначені для того, щоб спрямовувати реформаторські зусилля та наповнити даними політичний діалог і дискусії між ЄК та Урядом України.

Програма SIGMA хоче висловити свою подяку Уряду за співпрацю у наданні необхідних даних і документів, а також за його активну участь у двох етапах перевірки та уточнення інформації та фактів. Ми також дякуємо експертам з держав-членів ЄС, які долучилися до підготовки звіту. Насамкінець, як завжди, ми дуже цінуємо підтримку ЄС.

Методика

Загальний підхід — зосередженість на впровадженні та кінцевих результатах, аналіз різноманітних первинних джерел даних за точними критеріями та орієнтирами для об'єктивної оцінки

⁹ «Методологічна рамка Принципів державного управління» містить набір стандартних індикаторів, які Програма SIGMA послідовно застосовує для вимірювання передумов і факторів успішних реформ (якісні закони, політики та процедури, інституційні структури та людські ресурси), а також фактичного впровадження реформ і наступних кінцевих результатів (як управління працює на практиці).

Загальний підхід визнає, що жоден окремих метод вимірювання не може повністю охопити складні питання, пов'язані з організаційними змінами та змінами у поведінці. Щоб домогтися збалансованої оцінки, Програма SIGMA використовує інформацію з офіційних джерел, опитувань, статистики, співбесід тощо, яка потім перехресно перевіряється та розглядається під різними кутами.

Джерела даних та підтвердження

Основними застосованими кількісними та якісними методами є:

- кабінетний аналіз законодавства, нормативно-правових актів, звітів (останні аналізуються, якщо вони були затверджені до грудня 2021 року (за 2021-й моніторинговий рік) та до липня 2023 року)
- інтерв'ю (проведено фактично у травні-червні 2023 року з понад 100 респондентами, у тому числі з представниками громадянського суспільства)
- перегляд зразків урядової документації (останні аналізуються до кінця вересня 2023 року)
- спостереження за практикою та перевірки на місці (проведено фактично у квітні-червні 2023 року за підтримки національних експертів)
- аналіз офіційних даних з державних реєстрів та національної статистики (останній — наприкінці вересня 2023 р.)
- опитування населення та бізнесу (проведено у березні-квітні 2023 р.)
- опитування 300 публічних замовників (проведено у березні-квітні 2023 р.).

Дані збиралися за допомогою інструменту збору, аналізу та перевірки даних Програми SIGMA (PAR.IS). Для аналізу надійшло понад 4 тис. документів. У 2023 році близько 100 посадових осіб отримали прямий доступ до детальних робочих аркушів Програми SIGMA для розрахунку числових значень субіндикаторів та обґрунтувань виконання кожного критерію, а також для фактичної перевірки проектів моніторингових звітів. Моніторингові звіти відображають лише загальні значення індикаторів, але докладний аналіз на рівні критеріїв буде доступний на публічному порталі.¹⁰

⁹ ОЕСР (2019), Методологічна база Принципів державного управління, ОЕСР, Париж, <http://www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf>.

¹⁰ <https://par-portal.sigmaweb.org/>.

Значення індикаторів відображають рівень спроможності та підготовленості органів державної влади за шкалою від 0 до 5

Значення індикаторів є ознакою адміністративної спроможності та загальної ефективності органів державної влади. Це вказує на спроможність ефективно впроваджувати асquis ЄС та брати участь у процесах формування політики ЄС.

Розподіл балів побудований таким чином, що країна може отримати лише 2 бали за якість своєї законодавчої та нормативно-правової бази, а 3 бали може отримати лише тоді, якщо продемонструє, що впровадження ключових процесів відбувається на практиці. Щоб отримати 4 бали країна має продемонструвати послідовне досягнення відповідних результатів. 5 балів присуджується за видатну ефективність і повну відповідність Принципам і стандартам належного державного управління.

Також розраховано середні значення індикаторів для кожної з шести тематичних сфер Принципів державного управління. Це дає змогу порівнювати загальні тенденції в усій системі державного управління з плином часу та по всьому регіону, як показано на діаграмах порівняння індикаторів:

1. Стратегічні засади реформування державного управління
2. Формування і координація політики
3. Державна служба і управління людськими ресурсами
4. Підзвітність
5. Надання послуг
6. Управління державними фінансами

Роз'яснення щодо обчислення значень індикаторів

Рамка складається з 48 Принципів, що охоплюють шість тематичних сфер. На кожен Принцип припадає два індикатори. Загалом наявні 52 індикатори з 340 субіндикаторами та 1 000 окремих критеріїв. Значення індикаторів представлені у верхній частині оглядових таблиць за шкалою від 0 (найнижчі) до 5 (найвищі). Значення індикатора ґрунтується на загальній кількості балів, отриманих за субіндикаторами. Таблиці перерахунку балів наведені в Методологічній рамці. Назві індикатора передують тризначний контрольний номер: перша цифра відноситься до сфери, друга — до Принципу, а третя показує, чи це перший чи другий індикатор за цим Принципом.

Якщо необхідна інформація для оцінювання субіндикатора недоступна або не надається органом державної влади, нараховується 0 балів. Усі запитовані дані необхідні для належного функціонування державного управління, і за відсутності достовірних доказів Програма SIGMA ефективність не оцінює.

У 2021 році відбулися певні зміни в методиці розрахунку загальних значень індикаторів, що містять дані опитувань. Оцінювання стану державного управління у 2021 році було проведено ретроспективно у 2023 році, що призвело до відсутності даних опитувань для окремих субіндикаторів. Щоб забезпечити порівнянність між загальними значеннями індикаторів 2021 року та значеннями 2018 і 2023 років, Програма SIGMA змінила формулу, яка використовується для розрахунку цих загальних значень індикаторів. Зміна передбачала вилучення із загальної кількості балів індикатора критеріїв, заснованих на опитуваннях. Діапазони перерахунку балів, які використовуються для переведення балів у загальну оцінку індикаторів, були скориговані за методом пропорційного масштабування, щоб узгодити їх із діапазонами перерахунку балів за методологією 2019 року.

Порівнянність результатів опитувань населення та бізнесу

Війна Росії проти України змінила демографічну структуру, спричинила економічний спад і вплинула на поведінку громадян і бізнесу. Ці події могли вплинути на результати опитування 2023 року. Тому важливо бути обережним, проводячи прямі порівняння з довоєнними результатами. Для цілей звіту спричинені конфліктом потенційні похибки в результатах опитування не обговорюються.

Стратегічні засади реформування державного управління

Принципи державного управління

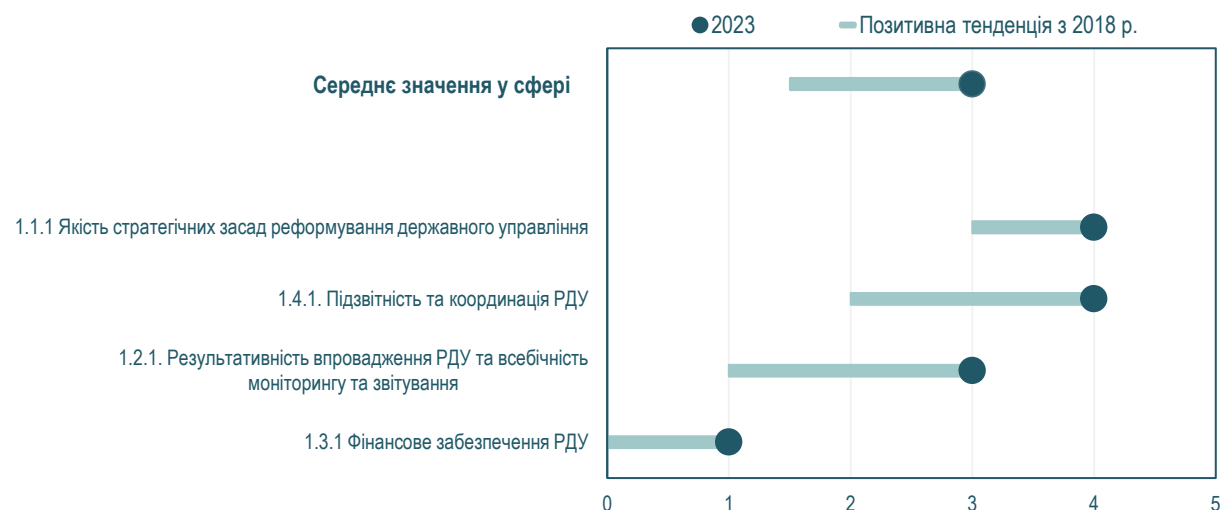
Принцип 1:	Уряд розробив та впровадив ефективний порядок денний реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики.
Принцип 2:	Цілеспрямовано впроваджується реформа державного управління; визначено цільові результати, досягнення яких регулярно контролюється .
Принцип 3:	Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.
Принцип 4:	Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.

Резюме

Україна досягла стабільного прогресу у зміцненні стратегічних засад своєї реформи державного управління (РДУ). Незважаючи на те, що деякі практичні аспекти у цій сфері потребують вирішення, особливо щодо забезпечення її фінансової стабільності, більшість ключових передумов уже створено і вони значною мірою забезпечують ефективне впровадження реформи.

Навіть після початку широкомасштабної збройної агресії Росії проти України, впровадження реформ продовжується. Це важливо, враховуючи надання Україні у червні 2022 року статусу кандидата на вступ до Європейського Союзу (ЄС). Ефективні управління та координація процесу вступу до ЄС, а також тісна взаємодія між різними гілками влади вимагатимуть ще більше зусиль та розбудови спроможності державного управління для просування реформ у різних галузях. Нижчі показники ефективності у 2021 році пояснюються відсутністю всеосяжної стратегії, яка охоплює всю сферу управління державними фінансами (УДФ), а також нижчою якістю окремих проаналізованих аспектів Стратегії реформування системи публічних закупівель (СПЗ).

Малюнок 10. Загальні значення індикатора на Принцип у сфері стратегічних засад РДУ



Примітка: Середнє значення у сфері — просте середнє арифметичне субіндикаторів. Субіндикатори відсортовані від найменшого до найбільшого.

Джерело: Уточнення Програми SIGMA на основі даних оцінювання.

РДУ залишається одним із пріоритетів Уряду та має чіткий набір заходів, запланованих для досягнення поставлених цілей політики. Основні документи горизонтального планування — Програма діяльності Уряду, щорічні плани пріоритетних дій до неї та Національна економічна стратегія на період до 2030 року — чітко визначають РДУ як одну з пріоритетних сфер.

Протягом 2021 року Україна оновила свої стратегічні засади РДУ. Поточні стратегічні засади мають гарне підґрунтя у вигляді двох основних документів планування — Стратегії реформування державного управління (СРДУ) на 2022–2025 роки та Стратегії реформування системи управління державними фінансами (СРСУДФ) на 2022–2025 роки та плани заходів з їх реалізації, що є невід’ємними частинами обох стратегій, — які охоплюють усі сфери Принципів державного управління. Ці документи встановлюють політичні цілі, визначають рівень амбіцій за допомогою використання індикаторів ефективності з чіткими показниками на кожен рік, містять необхідні для досягнення цих цілей заходи і встановлюють вертикаль підзвітності та кінцеві терміни впровадження. У грудні 2022 року, після рішення про надання Україні статусу країни-кандидата на вступ до ЄС та проведення самооцінки інституційної спроможності державних органів щодо процесу

європейської інтеграції (ЄІ), Україна оновила СРДУ 2022–2025, включивши низку заходів, пов'язаних із необхідністю розбудови спроможності державної служби.

Впровадження запланованих реформ ретельно контролюється, а звіти регулярно розглядаються Координаційною радою з питань РДУ. На засіданні Координаційної ради з питань РДУ представлено та затверджено річні звіти про виконання за 2022 рік як Стратегії РДУ на 2022–2025 рр., так і Стратегії ССУДФ на 2022–2025 рр. Неурядові організації брали активну участь в обговоренні та надавали свої зауваження щодо якості звітів та висвітлених тем, у результаті чого за рішенням Координаційної ради з питань РДУ було надано додаткову інформацію з деяких питань. Зазначимо, що окрім річних звітів, Міністерство фінансів (Мінфін) протягом 2022 року також готувало квартальні звіти та оприлюднювало їх на своєму вебсайті. Не менш ефективно система моніторингу та звітності працювала і в 2021 році, коли регулярно готувалися річні звіти про виконання СРДУ на 2016–2021 рр. та піврічні звіти щодо СПЗ на 2016–2022 рр.

Моніторингові звіти про виконання стратегічних документів містять загальну інформацію про рівень виконання запланованих заходів, а також про досягнення встановлених цільових значень індикаторів ефективності. Рівень виконання заходів, запланованих на 2022 рік у рамках СРДУ 2022–2025, склав 89,3%, а у рамках СРСУДФ 2022–2025 — 40%. Таку різницю можна пояснити тим, що у грудні 2022 року до СРДУ на 2022–2025 рр. було внесено зміни, якими передбачалося корегування низки кінцевих термінів з огляду на вплив війни (22,7% від загальної кількості заходів). У випадку із СРСУДФ 2022–2025 цього зроблено не було. Більш стабільна ситуація спостерігається у досягненні цільових значень індикаторів ефективності. За 2022 рік було досягнуто 59,3% планових показників СРДУ на 2022–2025 роки та 50% — СРСУДФ на 2022–2025 роки.

Фінансова стабільність РДУ порівняно з 2018 роком продовжує залишатися викликом. Єдиним помітним покращенням щодо якості розрахунку витрат, пов'язаних із впровадженням СРДУ 2022–2025 та СРСУДФ 2022–2025 рр., є той факт, що майже всі заплановані заходи (83,4% від загальної кількості в обох планах заходів) чітко визначають джерело фінансування. Однак лише в СРДУ на 2022–2025 рр. і лише в 11 випадках (21,2% від загальної кількості запланованих 52 заходів) надані фактичні оцінки необхідних додаткових фінансових ресурсів. В обох випадках повний розрахунок витрат не був проведений. Водночас Програмі SIGMA було надано докази того, що в річних бюджетах на 2022 та 2023 роки було виділено фінансування для реалізації чотирьох із п'яти найбільш витратних заходів СРДУ на 2022–2025 рр. У 2018 і 2021 роках цього не було, що свідчить про поступове покращення.

Створені та функціонують механізми управління та координації СРДУ на 2022–2025 рр. та СРСУДФ на 2022–2025 рр. Координаційна рада з питань РДУ, до якої входять особи, які ухвалюють рішення на політичному рівні, зокрема у ній широко представлені народні депутати, та представники неурядових організацій, несе загальну відповідальність за весь порядок денний РДУ. Незважаючи на те, що на частоту засідань Ради вплинула війна, протягом періоду оцінювання вона все одно чотири рази збиралася для обговорення реформи. На адміністративному рівні практика з початку 2022 року була подібною. За даними Секретаріату Кабінету Міністрів України (СКМУ) відбувалися щотижневі наради з питань управління та координації СРДУ на 2022–2025 рр., а координаційні структури СРСУДФ на 2022–2025 рр. функціонували за потреби. Це відповідає встановленим методикою оцінювання вимогам.

Загальна інституційна та управлінська підзвітність у рамках РДУ чітко встановлена та поширюється на персональний рівень. СКМУ несе загальну відповідальність за виконання СРДУ на 2022–2025 рр., а Мінфін — за СРСУДФ на 2022–2025 рр., як це чітко зазначено в обох стратегіях. Ці вертикалі підзвітності закріплені в положеннях про обидва органи, у положеннях про структурні підрозділи та на рівні окремих посадових інструкцій. Крім того, відповідальність за впровадження заходів із реформування або участь у їхньому виконанні покладається або на структурні підрозділи, або особисто на керівників цих підрозділів.

Аналіз

Принцип 1: Уряд розробив та впровадив ефективний порядок денний реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики.

Загалом, значення індикатора «Якість стратегічних засад реформування державного управління» — 4. Це свідчить про постійне покращення загальної якості порядку денного РДУ з 2018 року. Покращення спостерігається, зокрема, у виконанні вимог щодо якості стратегічних документів РДУ, їхньої внутрішньої узгодженості та узгодженості з іншими стратегічними документами, а також у процесі взаємодії із зовнішніми заінтересованими сторонами шляхом консультацій.

Індикатор 1.1.1 — Якість стратегічних засад реформування державного управління							
Цей показник вимірює якість стратегії реформування державного управління (РДУ) та відповідних документів планування (тобто, наскільки надана інформація є вичерпною, послідовною та повною), зокрема актуальність запланованих реформ.							
Окремий індикатор (1.1.3) докладно вимірює фінансову сталість та оцінку витрат.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 		Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
				2018	2021	2023	
1. Обсяг та сфера застосування документів планування РДУ				5/5	4/5	5/5	
2. Пріоритезація РДУ в основних горизонтальних документах планування				2/2	1/2	1/2	
3. Узгодженість документів планування РДУ				0/4	4/4	2/4	
4. Наявність мінімальної кількості документів планування РДУ				5/7	4/7	6/7	
5. Орієнтованість на реформу документів планування РДУ (%)				2/3	2/3	2/3	
6. Якість консультацій, що стосуються документів планування РДУ				1/2	0/2	2/2	
Усього				15/23	15/23	18/23	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

РДУ залишається одним із пріоритетів Уряду, як зазначено в основних горизонтальних документах планування. У Програмі діяльності Кабінету Міністрів України (КМУ)¹¹ та річних планах пріоритетних дій Уряду на 2021 та 2023 роки¹², які підготовлені для реалізації визначених Урядом пріоритетів, наявні чітко прописані змістовні розділи¹³ щодо РДУ, які охоплюють усі ключові основні сфери, визначені Принципами державного управління. Так само Національна економічна стратегія

¹¹ Постанова КМУ № 471 від 12 червня 2020 року.

¹² Постанова КМУ № 221 від 14 березня 2023 року.

¹³ В якості прикладів, що охоплюють сфери надання послуг та цифровізації, ефективного врядування та формування політики, державної служби та управління людськими ресурсами, а також управління державними фінансами, у тому числі публічних закупівель, див. описи пріоритетів №№ 2, 4, 6 та 19.

на період до 2030 року¹⁴ охоплює більшість сфер, за винятком державної служби та управління людськими ресурсами, має плани заходів з реформування, які сприятимуть економічному розвитку України. Незважаючи на те, що План заходів з імплементації Угоди про асоціацію¹⁵, основний документ планування для ЄІ, визначає загальне виконання РДУ як один із заходів за політичними критеріями, його не можна оцінити як такий, що охоплює всі сфери Принципів державного управління. Крім того, визначені терміни виконання цього заходу датуються 2018 роком і тому не можуть вважатися актуальними для поточного оцінювання.

Стратегічні засади РДУ створено і вони охоплюють усі визначені Принципами державного управління основні сфери. Два стратегічних документа — СРДУ на 2022–2025 роки¹⁶ та СРСУДФ на 2022–2025 роки¹⁷ — встановлюють чіткі політичні цілі та визначають індикатори ефективності для оцінки прогресу, а також визначають рівні амбіцій через досягнення показників ефективності на кожен рік. Обидві стратегії також включають детальні плани заходів, які визначають відповідальних виконавців, терміни виконання, а також джерела фінансування по кожному заходу. Слід зазначити, що чіткі оцінки витрат надано лише для 4,9% заходів (11 із 52 заходів СРДУ на 2022–2025 рр. та 0 із 171 заходів СРСУДФ на 2022–2025 рр.). Обидва документа також надають основну інформацію щодо функціонування механізму управління та координації РДУ, а також щодо моніторингу та звітності. Майже такий самий підхід можна спостерігати й щодо 2021 року, коли чинними були СРДУ 2016–2021 роки¹⁸ та СПЗ на 2016–2022 роки¹⁹. Протягом 2021 року не було прийнято жодного документа планування, який охоплював би решту сфери УДФ, що пояснює знижене значення відповідного індикатора у 2021 році. Хоча Мінфін розробив проект СРСУДФ до середини 2021 року, остаточні міжвідомчі консультації тривали довше, ніж очікувалося, і СРСУДФ була схвалена лише наприкінці 2021 року.

СРДУ на 2022–2025 роки та СРСУДФ на 2022–2025 роки є внутрішньо- та взаємоузгодженими. Не було виявлено невідповідностей щодо цілей реформування та змісту між цими двома документами стратегічного планування. Однак із чотирьох законопроектів, запланованих у цих стратегічних документах на 2023 рік, лише два були включені до плану законопроектних робіт Уряду на 2023 рік, що призвело до незначних розбіжностей з Планом пріоритетних дій Уряду на 2023 рік. Хоча не очікується, щоб усі заходи в рамках стратегічних засад РДУ дублювалися в щорічному Плані пріоритетних дій Уряду, у випадку законопроектів, які планується ухвалити, цієї узгодженості між документами планування слід дотримуватися. Слід також зазначити, що формулювання законодавчих заходів в обох планах заходів не дають точних назв законопроектів чи нормативно-правових актів, до яких планується внести зміни чи які необхідно розробити. Це негативно впливає на якість документів оперативного планування та ускладнює забезпечення їхньої узгодженості та відстежуваності стосовно інших урядових документів планування.

Плани заходів з реалізації обох стратегій включають в основному заходи, орієнтовані на реформи, за кількома винятками, коли також згадуються деякі регулярні заходи, орієнтовані на процес. Загалом більше 77% заходів обох планів дій²⁰ оцінюються як такі, що орієнтовані на реформи. Те ж саме було з попередніми стратегічними засадами, за яких 91% заходів СРДУ на 2016–2021 рр. були оцінені як орієнтовані на реформи, тоді як 72,7% заходів СПЗ на 2016–2022 рр. були оцінені як орієнтовані на реформи.

¹⁴ Розпорядження КМУ № 179 від 3 березня 2021 року.

¹⁵ Розпорядження КМУ № 1106 від 25 жовтня 2017 року.

¹⁶ Розпорядження КМУ № 831-р від 21 липня 2021 року.

¹⁷ Розпорядження КМУ № 1805-р від 29 грудня 2021 року.

¹⁸ Розпорядження КМУ № 474-р від 24 червня 2016 року (зі змінами, внесеними Розпорядженням КМУ № 1102-р від 18 грудня 2018 року).

¹⁹ Розпорядження КМУ № 175-р від 24 лютого 2016 року.

²⁰ Для СРДУ на 2022–2025 рр. цей субіндикатор — 73,1%; для СУДФ на 2022–2025 рр., він становить 78,4%.



Було проведено консультації з недержавними заінтересованими сторонами при розробці поточних стратегічних засад РДУ. Як СРДУ, так і СРСУДФ були розроблені у співпраці, з активним залученням недержавних заінтересованих сторін. Що стосується СРДУ на 2022–2025 рр., обговорення, пов'язані з розробкою різних її розділів, все ще можна переглянути на YouTube, що дає змогу зрозуміти логіку остаточного набору реформ, які були до неї включені. Обидві стратегії також були офіційно оприлюднені для консультацій з громадськістю протягом щонайменше десяти робочих днів. Що стосується попередніх документів планування, консультації з громадськістю проводилися щодо проекту СРДУ на 2016–2021 рр., але немає свідчень про проведення таких консультацій щодо СПЗ на 2016–2022 рр.

Висновок

Протягом 2021 року Україна оновила свої стратегічні засади РДУ через ухвалення двох нових комплексних стратегічних документів. РДУ визнано одним із пріоритетів Уряду в основних документах горизонтального планування. Стратегічні засади РДУ наразі є усталеними та взаємоузгодженими та охоплюють всі основні сфери Принципів державного управління. До процесу розробки обох стратегій були залучені недержавні заінтересовані сторони та проведені консультації з громадськістю щодо їх проектів. Слід покращити узгодженість із річними планами пріоритетних дій Уряду щодо основних запланованих законодавчих ініціатив.

Принцип 2: Цілеспрямовано впроваджується реформа державного управління; визначено цільові результати, досягнення яких регулярно контролюється.

Загалом, значення індикатора «Результативність впровадження РДУ та всебічність моніторингу та звітування» у 2023 році — 3. Загальне впровадження планів заходів РДУ та досягнення встановлених цільових показників на рівні кінцевих результатів покращилося, як і загальна якість системи моніторингу. За 2021 рік Україна отримала нижчі бали через відсутність чинної СРСУДФ та належної системи моніторингу для СПЗ на 2016–2022 роки.

Індикатор 1.2.1 — Результативність впровадження РДУ та всебічність моніторингу та звітування							
Цей індикатор вимірює результати впровадження РДУ та ступінь досягнення цілей. Він також оцінює системи моніторингу та звітування в рамках РДУ.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
		2018	2021	2023			
1. Комплексність систем звітності та моніторингу в рамках РДУ		3/8	3/7	6/7			
2. Рівень виконання заходів у сфері РДУ (%)		1/4	4/4	1/4			
3. Досягнення цілей РДУ (%)		0/4	0/4	3/4			
Усього		4/16	7/15	10/15			

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Основні механізми ефективного моніторингу, звітності та оцінки як СРДУ на 2022–2025 роки, так і СРСУДФ на 2022–2025 роки в них чітко визначені і протягом періоду оцінки зазначені механізми функціонували на практиці. Так само було у 2021 році з СРДУ на 2016–2021 роки. і СПЗ на 2016–2022 роки. Незважаючи на війну, були підготовлені та обговорені на засіданні Координаційної ради з питань РДУ 7 червня 2023 року щорічні моніторингові звіти щодо виконання у 2022 році як СРДУ

на 2022–2025 роки., так і СРСУДФ на 2022–2025 роки. Слід зазначити, що Мінфін також регулярно готує щоквартальні моніторингові звіти щодо впровадження СРСУДФ на 2022–2025 роки та оприлюднює їх на своєму вебсайті²¹, як це передбачено стратегією. Подібним чином, у минулому готувалися щорічні моніторингові звіти в рамках СРДУ на 2016–2021 роки., як і піврічні звіти про впровадження СПЗ на 2016–2022 роки.

І СРДУ на 2022–2025 роки, і СРСУДФ на 2022–2025 роки включають набір індикаторів ефективності на рівні кінцевих результатів з цільовими значеннями для кожного року впровадження, які дозволяють вимірювати прогрес у досягненні встановлених цілей реформи. Ці індикатори використовуються в річних моніторингових звітах для ілюстрації ключових досягнень разом з інформацією про впровадження кожного запланованого, спрямованого на реформування заходу. Слід зазначити, що як СРДУ на 2022–2025 роки, так і СРСУДФ на 2022–2025 роки включають технічну інформацію («паспорти індикаторів»), розроблену для кожного індикатора кінцевого результату. У минулому СРДУ на 2016–2021 роки також містила індикатори та детальну технічну інформацію («паспорти індикаторів»), які використовувалися для моніторингу. Однак СПЗ на 2016–2022 роки не містила індикаторів ефективності на рівні кінцевих результатів. Саме тому оцінка за відповідним субіндикатором для оцінювального періоду 2021 року нижча, ніж оцінка 2023 року.

Як повноправні члени Координаційної ради з питань РДУ, неурядові заінтересовані сторони беруть участь у розгляді та обговоренні як звітів про виконання СРДУ на 2022–2025 роки, так і звітів про виконання СРСУДФ на 2022–2025 роки. Це також відбувалося і щодо СРДУ на 2016–2021 роки, однак немає жодних свідчень того, що подібна практика була відносно СПЗ на 2016–2022 роки.

Відповідно до інформації, наданої у річних звітах, рівень виконання заходів із термінами виконання у 2022 році сягнув 89,3%²² для СРДУ на 2022–2025 роки та 40%²³ для СРСУДФ на 2022–2025 роки. Слід зазначити, що у випадку СРДУ на 2022–2025 роки на неї вплинули зміни, внесені до плану заходів у грудні 2022 року для врахування негативних наслідків, які спостерігаються через збройну агресію Росії, що триває. Так, були скореговані кінцеві терміни виконання 10 заходів (22,7%) із загальної початкової кількості 44 заходів, три заходи виключено та додано 11 нових заходів. Подібний прогрес у виконанні заходів спостерігався у 2021 році, в якому він становив 95,2%²⁴ для СРДУ на 2016–2021 роки та 83,3%²⁵ для СПЗ на 2016–2022 роки.

²¹ Вебсайт Міністерства фінансів: <https://mof.gov.ua/uk/zvit> (опубліковано 18 червня 2023 р.).

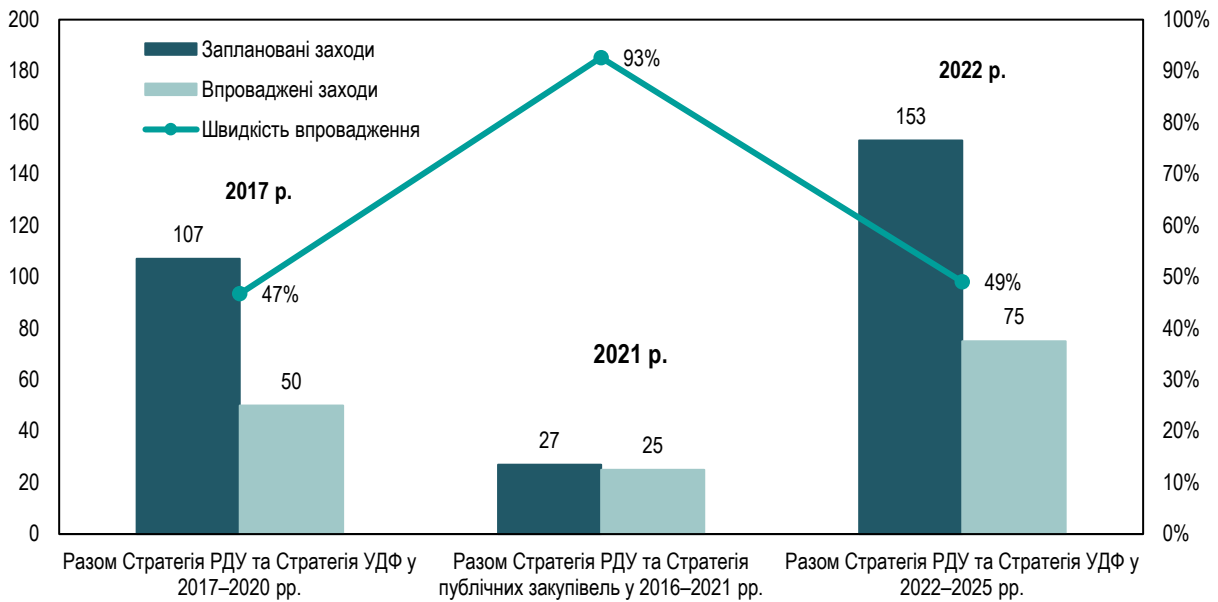
²² Згідно з даними річного моніторингового звіту, реалізовано 25 заходів із 28 запланованих на 2022 рік.

²³ Згідно з даними річного моніторингового звіту, реалізовано 50 заходів із 125 запланованих на 2022 рік.

²⁴ Згідно з даними річного моніторингового звіту, реалізовано 20 заходів із 21 запланованих на 2021 рік.

²⁵ Згідно з даними останнього піврічного моніторингового звіту, реалізовано п'ять заходів з шести запланованих на 2021 рік.

Малюнок 11. Швидкість впровадження запланованих заходів в рамках РДУ у 2017, 2021 та 2022 роках



Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі інформації, що міститься у річних моніторингових звітах щодо Стратегії РДУ на 2016–2021 рр., Стратегії РСУДФ на 2017–2020 рр., Стратегії публічних закупівель на 2016–2022 рр., Стратегії РДУ на 2022–2025 рр. та Стратегії РСУДФ на 2022–2025 рр.

Досягнення поставлених цільових показників індикаторів кінцевих результатів, сягнув 59,3%²⁶ для СРДУ на 2022–2025 роки та 50%²⁷ — для СРУДФ на 2022–2025 роки. Пряме порівняння з 2021 роком може бути проведене лише у випадку РДУ на 2016–2021 роки, у рамках якої було досягнуто 57,1%²⁸ оскільки СПЗ на 2016–2022 роки не використовувала індикатори ефективності для вимірювання поставлених цілей.

Висновок

Порядок денний РДУ визначає дієву систему моніторингу та звітування, яка надає всім заінтересованим сторонам, у тому числі неурядовим суб'єктам, донорським організаціям та громадянському суспільству, інформацію про виконання запланованих заходів з реформування та досягнення встановлених цільових показників. Війна, що триває, негативно вплинула на рівень виконання заходів з реформування, тоді як досягнення цільових показників залишається приблизно на такому самому рівні, що й досягнення цільових показників СРДУ на 2016–2021 роки до війни.



²⁶Згідно з даними останнього піврічного моніторингового звіту, 16 із 27 цільових показників на рівні кінцевих результатів, встановлених на 2022 рік.

²⁷Згідно з даними останнього піврічного моніторингового звіту, 13 із 26 цільових показників на рівні кінцевих результатів, встановлених на 2022 рік.

²⁸Згідно з даними останнього піврічного моніторингового звіту, 12 із 21 цільових показників на рівні кінцевих результатів, встановлених на 2022 рік.

Принцип 3: Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.

Загалом, значення індикатора «фінансова стабільність РДУ» — 1. Наявні невеликі позитивні зміни порівняно з 2018 роком. Фінансова стабільність порядку денного реформ залишається найслабшою складовою поточних стратегічних засад РДУ. Жоден із документів планування у сфері РДУ не містить повних фінансових оцінок вартості запланованих заходів з реформування, що створює ризики для впровадження реформ.

Індикатор 1.3.1 – Фінансова сталість РДУ						
Цей індикатор вимірює, наскільки була забезпечена фінансова стабільність РДУ як результат якісного фінансового планування.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Заходи в рамках РДУ, для яких здійснено розрахунок їх вартості (%)			0/3*	0/3	0/3	
2. Повнота фінансової інформації в планувальних документах у сфері РДУ			0/4	0/4	0/4	
3. Фактичне фінансування порядку денного РДУ			0/3	0/3	1/3	
Усього			0/10	0/10	1/10	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Лише 4,9%²⁹ заходів СРДУ на 2022–2025 роки та СРСУДФ на 2022–2025 роки містять інформацію про оцінку вартості їх реалізації. У випадку СРДУ на 2022–2025 роки лише щодо 21,2%³⁰ заходів (11 з 52) вказано чіткий обсяг фінансування (у тис. грн), необхідний для їхньої реалізації. Передбачається, що всі інші заходи будуть виконані в межах фінансування з державного бюджету або за кошти міжнародної донорської підтримки, але не надається оцінка їх вартості — навіть у випадку щоб зазначити, що вони не потребуватимуть додаткового фінансування. У випадку СРСУДФ на 2022–2025 роки заходи із зазначенням обсягу фінансування, необхідного для їх виконання, взагалі відсутні, а джерело фінансування зазначено лише у 78,4% випадків. Подібну ситуацію можна було спостерігати у 2021 році, коли в жодному із запланованих заходів з реалізації СПЗ не було зазначено чітких розрахунків вартості; усюди як на джерела фінансування робилися лише узагальнені посилання на державний бюджет та донорську підтримку.

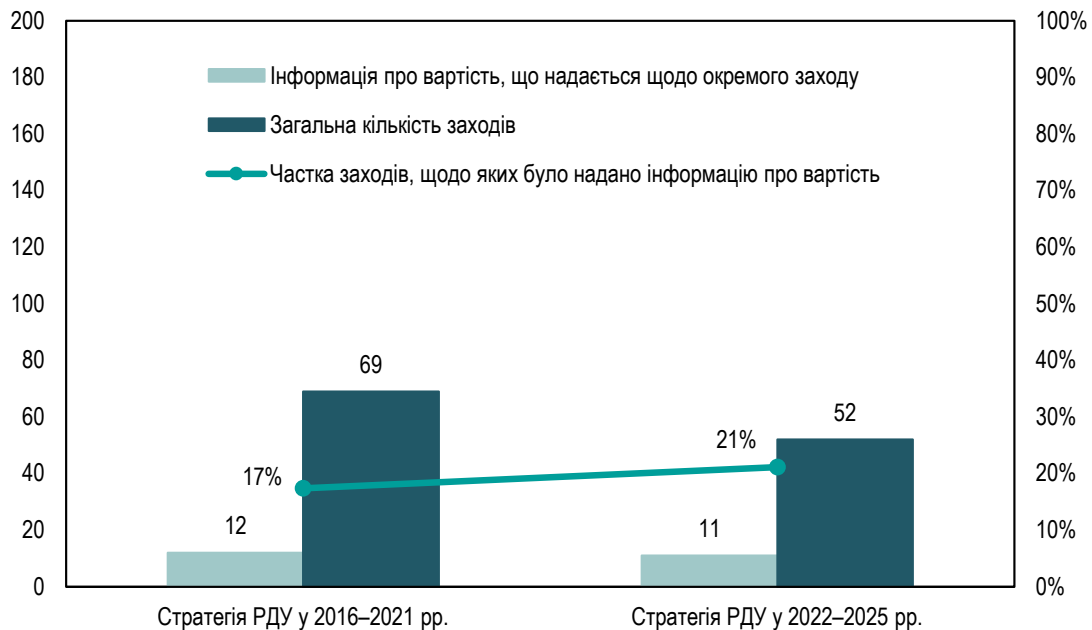
Немає жодних свідчень того, що для оцінювання фіскальних наслідків реалізації порядку денного РДУ готуються систематичні оцінки вартості. Незважаючи на те, що як у СРДУ на 2022–2025 роки, так і в СРСУДФ на 2022–2025 роки містяться спеціально передбачені для цього розділи щодо фінансування реформи, немає жодних розрахунків того, скільки коштуватиме реформа загалом, який обсяг витрат покриватиметься коштом державного бюджету, а який — донорами, яким буде також розмір дефіциту, для покриття якого знадобиться додаткове фінансування. Якщо це питання буде вирішено під час перегляду обох стратегій, то для розрахунку вартості реалізації порядку

²⁹ Для двох планів заходів — лише 11 з 223 заходів.

³⁰ Це — покращення порівняно з СРДУ на 2016–2021 рр., в якій лише у 17,4% (12 із 69 заходів) була зазначена чітка інформація про необхідне фінансування. Усі вони мали охоплюватися проектом технічної допомоги ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління».

денного РДУ, має бути застосована спеціальна методика здійснення фінансових та економічних розрахунків при підготовці проекту нормативно-правового акту КМУ та проекту закону³¹, затверджена Мінфіном, щоб таким чином дотриматися належної практики, запровадженої на національному рівні.

Малюнок 12. Оцінка впровадження заходів в рамках РДУ у 2021 та 2022 роках з чіткою інформацією про вартість



Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі інформації, що міститься у річних моніторингових звітах щодо Стратегії РДУ на 2016–2021 рр., Стратегії публічних закупівель на 2016–2022 рр., Стратегії РДУ на 2022–2025 рр. та Стратегії РСУДФ на 2022–2025 рр.

Згідно з наданою СКМУ інформацією, фактичне фінансування, виділене на виконання порядку денного РДУ, в основному забезпечене. Оцінка узгодженості кошторисів найбільш витратних заходів РДУ з фінансуванням, виділеним з державного бюджету чи донорськими проектами, показала, що фінансування чотирьох із п'яти заходів було передбачено як річними бюджетами на 2022 та 2023 роки, так і відповідними проектами, що фінансуються донорами.



Висновок

Фінансова стабільність РДУ залишається доволі слабкою. Повна та вичерпна інформація про вартість запланованих заходів в рамках РДУ недоступна. Водночас, фінансування найбільш витратних заходів в рамках СРДУ на 2022–2025 роки, для яких було проведено розрахунки вартості, забезпечувалося, як і планувалося, як за рахунок коштів державного бюджету на відповідний рік, так і в рамках проектів, що фінансуються донорами, що є позитивним результатом порівняно з попередньою стратегією.

³¹ Наказ Мінфіну № 428 від 21 березня 2008 року (зі змінами, внесеними Наказом № 510 від 8 грудня 2019 року).

Принцип 4: Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.

Загалом, значення індикатора «Підзвітність та координація РДУ» — 4, що є суттєвим покращенням порівняно з «2» у 2018 році. Організаційна та управлінська підзвітність РДУ чітко встановлена. На політичному рівні створені та функціонують надійні структури управління та координації. Вони регулярно збираються для обговорення досягнутого прогресу та залучають представників неурядових організацій. Оцінка 2021 року нижче за оцінку 2023 року, тому що в рамках СПЗ не було створено механізмів управління на політичному чи адміністративному рівнях.

Індикатор 1.4.1 — Підзвітність та координація РДУ							
Цей індикатор вимірює ступінь лідерства та підзвітності РДУ, регулярність і якість механізмів координації як на політичному, так і на адміністративному рівнях, а також ефективність провідної інституції.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
		2018	2021	2023			
1. Створення організаційної та управлінської підзвітності РДУ		4/6	4/6	6/6			
2. Механізми координації РДУ		4/10	0/10	8/10			
Усього		8/16	4/16	14/16			

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Наявна чітка вертикаль підзвітності як в рамках СРДУ на 2022–2025 роки, так і в рамках СРСУДФ на 2022–2025 роки. Механізми підзвітності для загального управління порядком денним РДУ чітко встановлені та викладені у спеціальних розділах обох стратегій. У той час як СКМУ відповідає за загальну координацію та управління в рамках СРДУ на 2022–2025 роки³², Мінфіну офіційно доручено виконувати аналогічну роль для СРСУДФ на 2022–2025 роки.³³ Положення про відповідні структурні підрозділи обох органів також передбачають ці обов'язки, які також включені до посадових інструкцій окремих працівників. Крім того, відповідальність за реалізацію конкретних заходів з реформування в обох планах заходів покладено на різні залучені державні органи, зокрема або на структурні підрозділи (або на керівників цих структурних підрозділів) окремими наказами міністрів чи державних секретарів (наприклад, у випадку СКМУ, Мінфіну та Мін'юсту) або через внутрішню електронну систему управління (наприклад, як у Міністерстві цифрової трансформації, Мінекономіки та Національному агентстві України з питань державної служби). Подібний підхід до встановлення вертикалі підзвітності застосовувався в СРДУ на 2016–2021 роки та СПЗ на 2016–2022 роки. Однак Програмі SIGMA не було надано доказів щодо офіційного розподілу ролей та відповідальності за виконання окремих заходів протягом 2021 року. Тому оцінка відповідного критерію є нижчою за 2021 рік.

³² Розділ VI: «Координація, моніторинг і оцінка стану реалізації цієї Стратегії».

³³ Розділ «Координація, моніторинг і оцінка стану реалізації Стратегії».

На політичному рівні створено і діє комплексний механізм управління та координації РДУ. І в СРДУ на 2022–2025 роки³⁴, і в СРСУДФ на 2022–2025 роки³⁵ чітко передбачено, що Координаційна рада з питань РДУ є механізмом управління та координації на політичному рівні, що здійснює нагляд за їхньою реалізацією. У Раді представлені всі відповідні інституції.³⁶ Слід зазначити, що представники відповідних комітетів Верховної Ради України (Верховної Ради) також входять до складу Координаційної ради з питань РДУ і регулярно беруть участь у її засіданнях. За спостереженнями Програми SIGMA, така практика є унікальною і дуже похвальною. Крім того, наявне широке представництво неурядових громадських організацій у Раді, до складу якої від них входять чотири члени. Координаційна рада з питань РДУ збиралася один раз у 2022 році та тричі у першій половині 2023 року для обговорення відповідних питань та ухвалення рішень на основі досягнутих домовленостей. Хоча Координаційна рада з питань РДУ³⁷ також виконувала свою роль щодо СРДУ на 2016–2021 роки, у випадку СПЗ на 2016–2022 роки такий підхід не застосовувався, що пояснює нижчі значення індикаторів для відповідних субіндикаторів за 2021 рік.

Механізми координації на адміністративному рівні однаково добре формалізовані та ефективні. Створено групу на адміністративному рівні з управління та координації реалізації СРДУ на 2022–2025 роки³⁸, до складу якої увійшли всі ключові заінтересовані сторони: представники СКМУ та Національного агентства України з питань державної служби, виконавчий директор Офісу реформ КМУ та керівник проєкту технічної допомоги ЄС «EU4PAR». За даними СКМУ, група збирається майже щотижня, і Програмі SIGMA було надано докази цих регулярних і тематичних зустрічей, присвячених питанням РДУ. За потреби, рішення групи офіційно оформлюються протоколами, а їхнє виконання контролюється відповідним підрозділом СКМУ. Також офіційно на адміністративному рівні здійснюється координація впровадження СРСУДФ на 2022–2025 роки з чітко визначеним складом основної групи та низки тематичних підгруп³⁹, до яких також входять представники відповідних державних органів та неурядових організацій. Цей механізм функціонує не з такою частотою, як механізм у рамках СРДУ на 2022–2025 роки, але він відповідає критеріям оцінки.

Висновок

Загальна координація РДУ та здійснення конкретних заходів з реформування чітко розподіляється на інституційному, структурному та персональному рівнях. РДУ має створену як на політичному, так і на адміністративному рівнях потужну структуру управління та координації, яка регулярно збирається, обговорює досягнення та виклики і ухвалює рішення. Участь народних депутатів забезпечує належну співпрацю між законодавчою та виконавчою гілками влади під час підготовки та впровадження реформ. В обговореннях питань, пов'язаних з РДУ, активну участь також беруть неурядові заінтересовані сторони.

³⁴ Розділ VI: «Координація, моніторинг і оцінка стану реалізації цієї Стратегії».

³⁵ Розділ «Координація, моніторинг і оцінка стану реалізації Стратегії».

³⁶ Перелік членів Координаційної ради з питань РДУ було оновлено та повторно затверджено Міністром КМУ 21 лютого 2023 року.

³⁷ Постанова КМУ № 335 від 18 травня 2016 року.

³⁸ Рішення Міністра Кабінету Міністрів України № 1843/0/2-22 від 11 січня 2022 року.

³⁹ Наказ Міністерства фінансів № 142 від 2 березня 2021 року.

Формування і координація політики

Принципи державного управління

Принцип 1:	Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.
Принцип 2:	Під керівництвом відповідального органу, запроваджені і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.
Принцип 3:	Запроваджене та приведене у відповідність до фінансового стану держави середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковими бюджетними рамками.
Принцип 4:	Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.
Принцип 5:	Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.
Принцип 6:	Підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань; забезпечується відповідність рішень законодавству.
Принцип 7:	Верховна Рада ретельно відстежує розробку політики урядом.
Принцип 8:	Організаційна структура, процедури і кадрове забезпечення у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів у відповідності з цілями уряду.
Принцип 9:	Процедури та інституційна структура європейської інтеграції складають невід'ємну частину процесу розробки політики і забезпечують систематичне і своєчасне перенесення нормативної бази Європейського Союзу до внутрішнього законодавства.
Принцип 10:	Розробка політики і законодавства ґрунтується на фактичних даних, всі міністерства послідовно здійснюють аналіз регуляторного впливу.
Принцип 11:	Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.
Принцип 12:	Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.

Резюме та рекомендації

Загалом, прогрес України у формуванні та координації державних політик був незначним. У деяких сферах Україна продовжувала впроваджувати реформи, а в інших було зафіксовано регрес, частково через збройну агресію Росії проти України. Планування та реалізація політики європейської інтеграції (ЄІ), моніторинг і звітування про результати діяльності уряду, прозорість ухвалення урядових рішень і консультації з громадськістю — це деякі зі сфер, які потребують вдосконалення. Було досягнуто незначного прогресу у визначенні функцій і повноважень органів центру уряду (ЦУ) та якості планування політики разом із покращенням якості міжвідомчих консультацій. Застосування інструментів оцінювання відповідності національного законодавства асquis Європейського Союзу (ЄС) певною мірою покращилося, але темпи виконання законодавчих зобов'язань у сфері ЄІ залишаються низькими. Крім того, відбулося незначне підвищення якості прогнозування наслідків впливу політик, але для збереження цього скромного досягнення та подальшого прогресу знадобляться постійні зусилля.

Малюнок 13. Огляд значень індикаторів за Принципом у сфері формування і координації політики



Примітка: Середнє значення у сфері — просте середнє арифметичне субіндикаторів. Субіндикатори відсортовані від найменшого до найбільшого.

Джерело: Розрахунок Програми SIGMA на основі даних оцінювання.

Основні функції ЦУ запроваджені та відповідальність за їх реалізацію покладена на відповідні ключові органи. Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ) є головним органом ЦУ, який виконує кілька основних функцій. Виявлені у 2018 році дублювання інституційних повноважень у сфері моніторингу державної політики та звітування були усунені шляхом внесення змін до Регламенту. Органи ЦУ узгоджують свої позиції під час підготовки планувальних документів, що стосуються роботи уряду, та політичних пропозицій, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України (КМУ). Формування політики та розробка законів міністерствами та іншими органами виконавчої влади здійснюються на основі пакету настанов, які періодично готуються та розповсюджуються органами ЦУ. Розроблені, але ще не ухвалені настанови щодо розробки галузевих стратегій.

Більшість основних функцій та настанов, що стосуються координації ЄІ, запроваджені і визначена відповідальність за їх реалізацію. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції (УОКЄЄІ) опрацьовує проекти законів та підзаконних актів і перевіряє їх на відповідність *acquis* ЄС. Функції та механізми керування переговорами про вступ до ЄС не визначені. Потенціал Уряду щодо забезпечення ефективної координації процесів ЄІ має бути суттєво збільшений. Хоча було утворено Комісію з питань координації виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, вона не змогла зібратися після широкомасштабної збройної агресії Росії проти України, а також ще не визначено міжвідомчу адміністративну структуру.

Система планування політики з 2018 року поступово розвивалася, і з того часу було зафіксовано покращення в деяких сферах. Шляхом запровадження регулювання основних вимог і процедур було вдосконалено рамки середньострокового та галузевого планування. Однак війна негативно вплинула на реалізацію, що призвело до затримок і зсуву до короткострокових пріоритетів. Якість та рівень узгодженості документів планування державної політики неможливо було повністю оцінити, оскільки програма дій Уряду та середньострокові бюджетні рамки (СБР) на 2022 рік не були ухвалені. Хоча якість галузевих стратегій демонструє помірне покращення порівняно з минулим, впродовж багатьох років вимірювання ефективності, моніторинг, звітність та розрахунок вартості секторальних реформ залишаються найслабшими сферами.

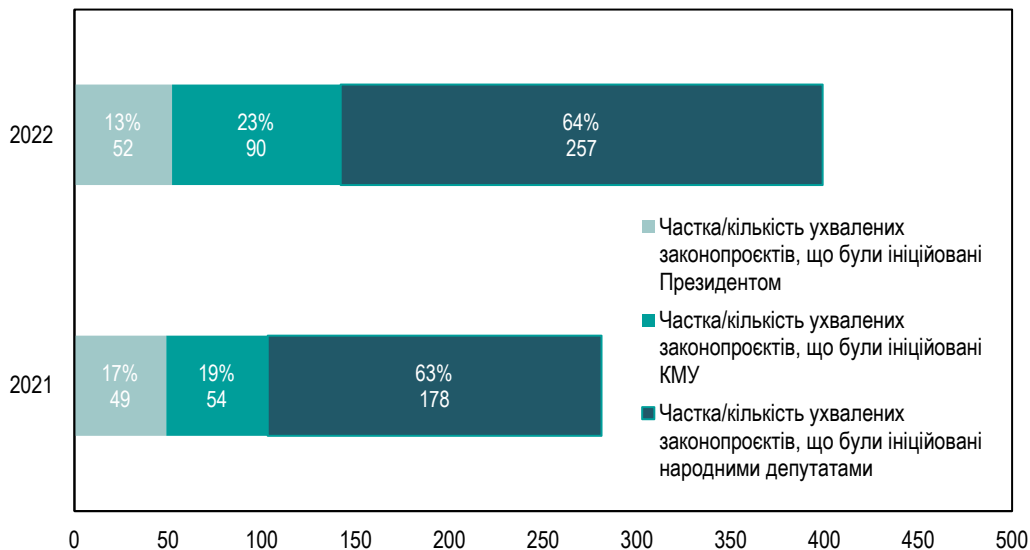
Незважаючи на те, що офіційно встановлені система та процедури середньострокового планування політики у сфері ЄІ, наявні недоліки в реалізації. Наявні процедури не призводять до значних регулярних оновлень багаторічного плану ЄІ відповідно до реалій, що зменшує корисність плану ЄІ як реалістичного інструменту планування для наближення до *acquis* ЄС та перекладу актів *acquis* ЄС. Рівень виконання законодавчих пов'язаних із ЄІ зобов'язань у 2022 році становить 22%, також не вдалося встановити узгодженість плану ЄІ з Планом пріоритетних дій Уряду (СПДУ) на 2023 рік.

Нормативно-правові акти вимагають регулярного моніторингу та звітування про діяльність уряду та галузей, але вони не передбачають загальнодоступність цих звітів. На практику підготовки та публікації звітів негативно впливає війна, оскільки поточний Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду (СПДУ) і звіти у рамках ППДУ відсутні, що заважає оцінюванню їхньої якості. Звіти щодо галузевих стратегій порівняно з попередніми роками демонструють покращення, але вони зосереджуються на продуктах. Хоча регулярні звіти щодо плану ЄІ є доступними, оприлюднені річні звіти зосереджуються лише на продуктах і не містять інформації про невиконані заходи та причини їх невиконання. Звітування за Державними цільовими програмами (ДЦП) було перервано через активну фазу війни у 2022 році.

Війна вплинула на формальні вимоги та практичне ухвалення Урядом своїх рішень. У нормативно-правові акти внесені зміни, які дозволяють ухвалювати під час воєнного стану невідкладні рішення та проекти актів КМУ оминаючи процедури погодження та консультацій. У рамках цієї надзвичайної процедури на початку війни було ухвалено майже чверть рішень КМУ. Прозорість ухвалення урядових рішень значною мірою знизилася через запроваджені через війну обмеження. Публікація порядків денних Уряду та супровідних матеріалів призупинена через воєнний стан. Вимога щодо опрацювання проектів органами ЦУ залишається, але її можна пропустити або скоротити у термінових випадках під час дії воєнного стану. Ефективність експертизи обмежена, оскільки СКМУ не має повноважень повертати проекти з недостатньою якістю; зберігаються також недоліки у перевірці фінансової складової проектів та їхньої узгодженості з пріоритетами Уряду.

Створено нормативно-правову базу парламентського контролю та нагляду, покращено її застосування. Представники Уряду регулярно беруть участь у роботі парламентських комітетів та у пленарних засіданнях, але у народних депутатів менше можливостей напряму звернутися до Кабінету Міністрів під час години запитань до Уряду. Верховна Рада регулярно консультиється з КМУ щодо ініційованих народними депутатами законів. При підготовці та поданні законопроектів до Верховної Ради КМУ більш послідовно дотримується свого ППДУ. За скороченою процедурою та у невідкладному порядку схвалено менше законів. Однак роль Уряду в ініційованні нових законів продовжує залишатися обмеженою, надалі більшість законодавчих ініціатив надходить від народних депутатів, що збільшує ризик розробки та ухвалення законів без комплексного прогнозу впливу, оцінки відповідності законодавству ЄС та консультацій з громадськістю. Така ситуація також загрожує позбавленням Уряду відповідальності за планування, формування та впровадження національної політики. Крім того, погіршилася оперативність роботи Верховної Ради над урядовими законопроектами.

Малюнок 14. Ініціативи КМУ у Верховній Раді у 2021 та 2022 рр.



Примітка: Частку та кількість ухвалених у 2021 та 2022 роках законопроектів взято зі звітів Верховної Ради про результати діяльності у 2021 та 2022 рр.

Джерело: Розрахунок Програми SIGMA на основі звітів Верховної Ради.

В Уряді міністерства несуть основну відповідальність за розробку законів і формування політики, тоді як реалізація здійснюється іншими органами виконавчої влади. Відповідальність міністерств за законодавчі ініціативи обмежена поточною практикою, за якої законопроекти міністерств подаються на розгляд Верховної Ради через окремих народних депутатів. В міністерствах відсутні внутрішні нормативно-правові акти, а також послідовні практики щодо розробки проектів законів і політик, які дозволили б ефективно узгоджувати та консультиватися щодо законопроектів і політики всередині міністерств. Юридичні служби завжди залучаються до розробки проектів законів і політики, а залучення фінансово-бюджетних підрозділів відбувається не часто. У більшості проаналізованих міністерств більше половини персоналу працюють у підрозділах з формування політики.

Наявні інституційні та процедурні засади приведення національного законодавства у відповідність із *acquis* ЄС, але виникають проблеми із своєчасним транспонуванням. Вимогу щодо консультацій з громадськістю та аналізу регуляторного впливу законодавства, яке транспонує норми ЄС, було вилучено, що може негативно вплинути на якість такого законодавства. УОКЄСІ відповідає за координацію та моніторинг процесу адаптації законодавства до *acquis* ЄС. Регулярно надаються висновки щодо відповідності *acquis*, але своєчасне транспонування не забезпечується.

Згідно з оцінкою Програми SIGMA, рівень виконання лише законодавчих зобов'язань щодо адаптації до acquis ЄС становить 11% у 2021 році та 7% у 2022 році. Однак, за даними урядової системи моніторингу «Пульс Угоди», яка враховує також зобов'язання незаконодавчого характеру, загальний рівень виконання в рамках ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію становив 60% у 2021 році та 42% у 2022 році. Регулярно готуються необхідні річні плани перекладу, але переклади не завжди робляться вчасно.

Нормативно-правові акти визначають вимоги до проведення аналізу проєктів актів і політики та їхнього впливу за допомогою різних засобів та інструментів, що фрагментують систему. Аналіз регуляторного впливу (АРВ) є обов'язковим, але його обсяг вузький і охоплює лише нормативно-правові акти, які впливають на господарську діяльність. Крім того, нещодавніми змінами до законодавства в 2022 році запроваджено загальний виняток з АРВ для всіх нормативно-правових актів, що транспонують норми ЄС. Крім того, для всіх актів наявна паралельна система широкого прогнозування впливу. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які готують нормативно-правові акти, що мають вплив на господарську діяльність, зобов'язані готувати АРВ та пояснювальні записки, що перетинаються за змістом. Це не сприяє ухваленню остаточних рішень на основі загального аналізу всіх впливів і ризиків за допомогою одного інструменту/звіту. Якість прогнозу впливу з 2018 року не покращилася, оскільки в супровідних документах надається недостатня інформація, що перешкоджає ухваленню рішень на основі фактичних даних. Питання впровадження, фінансовий вплив та альтернативи залишаються недостатньо врахованими в процесі формування політики. Контроль якості, хоча й здійснюється, проте він є недостатнім та не усуває недоліки.

Консультації з громадськістю в Україні врегульовані недостатньо, оскільки не встановлено обов'язковості проведення консультацій щодо всіх схвалюваних Урядом законопроєктів та підзаконних актів; законопроєкт про публічні консультації очікує на ухвалення Верховною Радою України (ВРУ). Зрозуміло, що у 2022 році порівняно з попереднім роком було проведено менше консультацій. Правила консультацій з громадськістю ефективно не виконуються, а тому недоліки не усуваються. Контроль якості процесу консультацій з громадськістю є обов'язковим, і хоча він здійснюється на практиці, його ефективність залишається недостатньою. Проте міжвідомчі консультації є чітко регламентованими та проводяться послідовно. Дотримання правил і ефективний контроль якості очевидні, хоча виконання вимог щодо мінімальної тривалості консультації може виявитися складним через необхідність прийняття термінових рішень під час війни.

Встановлені чіткі процедури і правила підготовки законопроєктів та публікації законів, яких дотримуються. Також ефективно забезпечується ретельний контроль за якістю законодавства, хоча існує дублювання функцій між двома відповідальними органами - СКМУ та Міністерством юстиції (Мін'юстом). Доступ до усіх актів первинного та вторинного законодавства, як правило, централізований та надається у зведеному форматі в кількох державних електронних базах даних, які доступні онлайн безкоштовно. Однак Уряд вчасно не приймав свої нормативно-правові акти на виконання проаналізованих законів: у 2021 році Урядом вчасно було прийнято лише 33% таких нормативно-правових актів та 11% — у 2022 році.

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

1. Уряд має зміцнити систему планування ЄІ, у тому числі ефективність моніторингу та якість звітування. План ЄІ має бути приведений у відповідність з Планом пріоритетних дій Уряду на відповідні роки та має включати реалістичні заходи щодо адаптації до законодавства ЄС та зміцнення інституційної та адміністративної спроможності.
2. Уряд має переглянути процедури, підсилити структури та спроможність для кращої ефективності координації у сфері ЄІ відповідно до нових вимог і зобов'язань, що випливають із статусу країни-кандидата на вступ до ЄС. Він має створити структури та механізми переговорів про вступ до ЄС.
3. Слід посилити співпрацю між Урядом і Верховною Радою для забезпечення якості законодавства, беручи до уваги відповідальність Уряду за формування та реалізацію національної політики, у тому числі за гармонізацію законодавства з *acquis* ЄС, а також відповідальність Парламенту за відстежування політики Уряду.
4. Спроможність СКМУ виконувати функції центру уряду, зокрема здійснювати ефективний контроль якості політик та нормативно-правових актів, а також забезпечувати процес ухвалення рішень Прем'єр-міністром та Урядом, потребує підсилення
5. Верховна Рада має ухвалити закон про публічні консультації, який забезпечить проведення результативних публічних консультацій щодо усіх схвалюваних Урядом проектів законів та підзаконних актів, з певними розумними винятками. Після ухвалення закону Уряд має забезпечити його повне виконання за допомогою постійного контролю якості, нагляду та необхідного навчання.



Середньострокові рекомендації (3–5 років)

6. Уряд має переглянути наявні правила та вимоги щодо аналізу регуляторного впливу з метою оптимізації та спрощення системи, уніфікації правил для всіх типів первинного та вторинного законодавства (зокрема тих, що стосуються транспонування *acquis* ЄС), а також уникнення зайвого дублювання положень. Аналізи впливу мають проходити впорядкований та посилений контроль якості і допомагати уряду в ухваленні обґрунтованих рішень.
7. Як тільки це дозволять обставини, Уряд має ввести в дію архітектуру планування політики та бюджетного планування, а також передбачені законодавством відповідний моніторинг і звітування. Уряд має забезпечити послідовну наявність у усіх основних планувальних документів та звітів до них у визначені терміни, а також їх оприлюднення. Особливу увагу необхідно приділяти координації та узгодженості планувальних документів, у тому числі бюджетних.

Аналіз

Принцип 1: Органи центру уряду виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики.

Загалом, значення індикатора «Виконання важливих функцій органами Центру уряду» — 5. Покращення, яке було досягнуто у 2021 році та підтверджено у 2023 році, пов'язане з усуненням дублювання функцій моніторингу та звітування про результати діяльності уряду. ЦУ не видано настанови з планування та розробки галузевих стратегій, що є єдиним негативом.

Індикатор 2.1.1. Виконання важливих функцій органами Центру уряду						
Цей індикатор вимірює наскільки мінімальні вимоги щодо критично важливих для добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики функцій виконуються органами центру уряду (ЦУ).						
Оскільки цей індикатор використовується для оцінювання виконання мінімальних вимог, він не вимірює результати та не включає кількісні субіндикатори. Результати деяких із цих критично важливих функцій відображаються в інших індикаторах щодо формування та координації політики.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Відповідальність за критичні функції покладена законодавством на органи ЦУ			7/8	8/8	8/8	
2. Доступність настанов для профільних міністерств та інших урядових органів			3/4	3/4	3/4	
3. Інституціоналізація механізмів координації між установами ЦУ			4/4	4/4	4/4	
Усього			14/16	15/16	15/16	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Усі ключові функції ЦУ, необхідні для добре організованої та послідовної системи планування та формування політики, формально визначені, відповідальність за них покладена на відповідні органи ЦУ. До нормативно-правової бази, яка визначає ці функції, входять Закон України «Про Кабінет Міністрів України»⁴⁰, Бюджетний кодекс⁴¹, Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»⁴² (Закон про регуляторну політику) та Регламент КМУ.⁴³

СКМУ — орган ЦУ, відповідальний за: 1) підготовку засідань КМУ⁴⁴; 2) координацію політичного змісту проектів актів та забезпечення його узгодженості з пріоритетами

⁴⁰ Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII, схвалений Верховною Радою 27 лютого 2014 року.

⁴¹ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2592-VI.

⁴² Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

⁴³ Постанова КМУ № 950 від 18 травня 2007 року «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України».

⁴⁴ Регламент КМУ, параграфи 16–17.

Уряду;⁴⁵ 3) керівництво підготовкою середньострокового та річного плану дій Уряду⁴⁶; 4) моніторинг їх виконання;⁴⁷ 5) інформування громадськості⁴⁸; 6) управління відносинами між КМУ та Президентом та Верховною Радою.⁴⁹

Зміни до Регламенту КМУ у 2020 році, якими координація підготовки звіту щодо ППДУ покладена на Директорат координації державних політик та стратегічного планування СКМУ, усунули дублювання повноважень з Міністерством економіки (Мінекономіки), які існували до 2021 року.

Інші важливі функції ЦУ покладено на міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Міністерство юстиції відповідає за забезпечення відповідності пропозицій законодавству⁵⁰, а Міністерство фінансів (Мінфін) — за забезпечення фінансової доступності політик.⁵¹ Підлягають консультуванню з Міністерством економіки усі проекти актів з метою проведення оцінки їх впливу на індикатори економічного та соціального розвитку⁵², а з 2019 року — також з Міністерством цифрової трансформації (Мінцифри), яке здійснює цифрову експертизу.⁵³ Державна регуляторна служба (ДРС) відповідає за перевірку АРВ, що здійснюється щодо проектів законодавчих актів, які стосуються господарської діяльності.

СКМУ підтримує міністерства, готуючи та розповсюджуючи настанови із шаблонами для підготовки, моніторингу та звітування щодо ППДУ.⁵⁴ Запроваджені також окремі настанови для підготовки політичних пропозицій⁵⁵, законодавчих актів⁵⁶ та проведення консультацій з

⁴⁵ Регламент КМУ, параграф 52.3.

⁴⁶ Там само, п 5¹.8.

⁴⁷ Там само, п 5¹.

⁴⁸ Там само, п 28.

⁴⁹ Положення про Департамент з питань взаємодії з Верховною Радою України, іншими державними органами (2022 р.).

⁵⁰ Регламент КМУ, глава 4.

⁵¹ Там само, пп. 33 і 70

⁵² Там само, п 33 (5).

⁵³ Там само, п 37¹.

⁵⁴ Доручення Прем'єр-міністра від 30 грудня 2020 року № 53370/0/1-20 та від 27 грудня 2022 року № 35741/0/1-22 щодо підготовки ППДУ на 2021 та 2023 роки; Лист Державного секретаря СКМУ № 270/0/2-23 від 4 січня 2023 року щодо рекомендацій щодо підготовки пропозицій до ППДУ на 2023 рік та надання контактів СКМУ; Лист Міністра Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2021 р. № 12737/0/2-21 щодо моніторингу ППДУ.

⁵⁵ Наказ Мінфіну № 428 від 21 березня 2008 року «Про затвердження Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0297-08#Text>; Постанова КМУ № 308 від 11 березня 2004 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» У Додатку 4 до Регламенту КМУ містяться докладні настанови щодо змісту пояснювальної записки.

⁵⁶ Методичні рекомендації щодо розробки законопроектів та дотримання технології типового проектування, затверджені рішенням Колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р.

громадськістю.⁵⁷ Проте комплексні і детальні настанови щодо розробки галузевих стратегій відсутні.⁵⁸

Ключові органи ЦУ координують свою роботу під час підготовки річного плану дій Уряду та політичних пропозицій. Цей процес здійснюється шляхом зустрічей з представниками міністерств для обговорення зауважень СКМУ та Мінфіну до проекту ППДУ.⁵⁹ Структурні підрозділи СКМУ залучені до експертизи кожного проекту та готують зведений висновок з метою підтримки Уряду при ухваленні ним остаточних рішень.

Висновок

Основні функції ЦУ визначені, а відповідальність за них покладена на і відповідні органи. Дублювання деяких функцій, яке спостерігалися у 2021 році, повністю усунено. Органи ЦУ узгоджують свої позиції під час підготовки ППДУ та політичних пропозицій, які подаються на розгляд КМУ. Процес формування політики та планування здійснюється на основі настанов, за винятком розробки галузевих стратегій, оскільки відповідні настанови для профільних міністерств ще не ухвалені.


⁵⁷ Постанова КМУ № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

⁵⁸ СКМУ розробив проєкт Методичний рекомендацій з розробки галузевих стратегій у відповідних сферах, але вони не були схвалені під час оцінювання, а отже, не враховані.

⁵⁹ Лист Міністра КМУ від 19 березня 2021 року № 8919/0/2-21 щодо проведення наради з обговорення пропозицій СКМУ та Мінфіну до проєкту ППДУ на 2021 рік та Лист Міністра КМУ № 2928/0/2-23 від 8 лютого 2023 року про надання додаткових обґрунтувань та інформації для доопрацювання ППДУ на 2023 рік.

Принцип 2: Під керівництвом відповідального органу, запроваджені і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.

Загалом, значення індикатора «Виконання функцій у сфері європейської інтеграції органами Центру уряду» — 3. Хоча загальне значення залишається таким самим, як у 2018 році, новий політичний координаційний орган у сфері ЄІ у 2022 році не функціонував, а адміністративну структуру ще не утворено. План у сфері ЄІ регулярно не оновлюється.

Індикатор 2.2.1. Виконання органами Центру уряду функцій з європейської інтеграції								
Цей індикатор вимірює наскільки мінімальні вимоги щодо функцій Європейської інтеграції (ЄІ) виконуються органами ЦУ.								
Оскільки цей індикатор використовується для оцінювання виконання мінімальних критеріїв, він не вимірює результати та не включає кількісні субіндикатори. Результати деяких із цих критично важливих функцій відображаються в інших індикаторах щодо формування та координації політики.								
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5	
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали						
		2018	2021				2023	
1. Частка функцій ЄІ, відповідальність за які покладена законодавством на органи ЦУ		5/6	5/6				5/6	
2. Доступність настанов для профільних міністерств та інших урядових органів		2/4	2/4				2/4	
3. Спроможність Уряду до координації політики у сфері ЄІ		6/8	4/8				4/8	
Усього		13/18	11/18				11/18	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

У червні 2022 року Україна отримала статус країни-кандидата на вступ до ЄС, що створює додаткові зобов'язання, вимоги та очікування, зокрема щодо адекватної та ефективнішої координації ЄІ. Швидка зміна статусу з асоціації на країну-кандидата також вплинула на темпи та пріоритети роботи, помістивши Україну на перехідний етап до нових, які вимагають створення, структур переговорів про вступ до ЄС, механізмів та систем планування та звітування.

Запроваджено більшість функцій, необхідних для ефективної координації процесу ЄІ та управління ним. УОКЄЄІ є визначеною структурою в рамках СКМУ, відповідальною за загальну щоденну координацію ЄІ.⁶⁰ До неї входить планування та моніторинг впровадження ЄІ, у тому числі розрахунок вартості та забезпечення адаптації законодавства до *acquis* ЄС.⁶¹ Крім того, Директорат координації міжнародної технічної допомоги СКМУ відповідає за координацію допомоги ЄС.⁶² Проте, слід ще узгодити та запровадити функції та настанови щодо управління та координації переговорів

⁶⁰ Постанова КМУ № 759 від 4 жовтня 2017 року «Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції» (Статут УОКЄЄІ).

⁶¹ Положення про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, пункт 4.

⁶² Положення про Директорат координації міжнародної технічної допомоги СКМУ, стаття 5.

про вступ до ЄС, а також настанови щодо планування та моніторингу допомоги ЄС. Перше стало більш актуальним з огляду на новий статус України як повноцінного кандидата на членство в ЄС.

Політична та адміністративна координація процесу ЄІ потребує вдосконалення. У вересні 2020 року Уряд переглянув політичну структуру для координації зусиль у сфері ЄІ, в центр якої - стала Комісія з питань координації виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Комісія).⁶³ Ця Комісія служить платформою для політичної координації питань інтеграції в ЄС на найвищому рівні. До складу очолюваної Прем'єр-міністром Комісії входять Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції як Заступник Голови Комісії, а також профільні міністри, перший заступник Голови ВРУ, заступник Керівника Офісу Президента України та Генеральний директор УОКЄЄІ.

Збройна агресія Росії проти України, що триває, перешкоджає функціонуванню створеної координаційної структури політичного рівня. З початком війни Комісія не збиралася, незважаючи на попередню практику проведення щоквартальних засідань⁶⁴ (п'ять засідань з жовтня 2020 року до лютого 2022 року). Урядовий комітет з питань європейської та євроатлантичної інтеграції під головуванням Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України регулярно збирався для обговорення питань, пов'язаних із законопроектами у сфері ЄІ. Координаційна платформа на адміністративному рівні не створена.

Україна дотримується встановлених правил та вимог щодо перевірки узгодженості національного законодавства до *acquis* ЄС.⁶⁵ УОКЄЄІ виконує свою роль⁶⁶, регулярно надаючи висновки щодо проектів законів, які мають на меті транспонувати положення законодавства ЄС.⁶⁷ З кінця 2021 року кадровий потенціал УОКЄЄІ посилюється; кількість штатних посад зросла з 45 до 67, а фактична кількість працівників — з 39 до 49.⁶⁸ План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію) регулярно (принаймні щорічно) не оновлюється, що може створювати проблеми для реалістичного планування, перешкоджати вжиттю необхідних коригувальних заходів та усунення ризиків. Хоча планування діяльності у сфері ЄІ координується централізовано, востаннє багаторічний ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію було оновлювалося в 2020 році. Загалом, виконання основних функцій ЄІ, пов'язаних із наближенням законодавства, перекладом законодавства ЄС, плануванням та моніторингом процесу ЄІ значною мірою залежить від зовнішньої допомоги, яка надається донорами, що обмежує посилення внутрішньої адміністративної спроможності.

⁶³ Постанова Кабінету Міністрів України № 851 від 2 вересня 2020 року «Про утворення Комісії з питань координації виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони»

⁶⁴ Там само, п. 10.

⁶⁵ Регламент КМУ, параграф 33.

⁶⁶ На основі аналіз вибірки з п'яти законопроектів, які стосуються транспонування положень *acquis*: 1) Проект Закону України «Про внесення змін до Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо захисту фінансової системи України від дій держави, яка здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства до окремих стандартів FATF і вимог Директиви ЄС 2018/843»; 2) Проект Закону України «Про колективні угоди та договори»; 3) Проект Закону України «Про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією»; 4) Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух» щодо імплементації законодавства»; 5) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання».

⁶⁷ У 2021 році УОКЄЄІ надав 3 195 висновків на проекти законів та підзаконних актів, подані до КМУ органами виконавчої влади. У 2022 році УОКЄЄІ загалом надав 2 553 висновків.


⁶⁸ Кількість посад УОКЄЄІ ґрунтується на інформації, наданій під час співбесід в рамках оцінювання.

Висновок

Було запроваджено усі основні функції та відповідні настанови, необхідні для ефективної координації ЄІ за винятком тих, що стосуються управління переговорами про вступ до ЄС та настанов щодо моніторингу допомоги ЄС. УОКЄЄІ постійно перевіряє всі законопроекти на відповідність до *acquis* ЄС. Координація ЄІ як на адміністративному, так і на політичному рівнях не є повністю налагодженою та функціональною — головним чином через створені війною виклики.

Принцип 3: Запроваджене та приведене у відповідність до фінансового стану держави середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковими бюджетними рамками.

Загалом, значення індикатора «Якість планування політики» — 2. З 2018 року значення покращилося завдяки запровадженій для галузевих стратегій системі і невеликому покращенню якості галузевих стратегій. Проте через відсутність ухвалених ключових документів державної політики та фінансових планувальних документів, значення кількох субіндикаторів оцінити не вдалося.

Індикатор 2.3.1. Якість планування політики						
Цей індикатор вимірює законодавчу, процедурну та організаційну структуру, створену для узгодженого планування політики, а також якість і узгодженість планувальних документів. Він також оцінює кінцеві результати процесу планування (зокрема кількість законодавчих зобов'язань і галузевих стратегій, строки планові підготовки яких перенесених з одного року на наступний) і ступінь адекватного оцінювання фінансових наслідків галузевих стратегій.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Адекватність законодавчої і нормативно-правової бази планування політики			4/7	5/7	5/7	
2. Наявність настанов для профільних міністерств під час процесу планування політики			2/4	3/4	2/4*	
3. Узгодженість між центральними політичними планувальними документами			2/6	0/6*	0/6*	
4. Завдання плану законодавчих робіт, планові строки виконання яких перенесено на пізніший термін (%)			2/4	0/4*	0/4*	
5. Завдання щодо підготовки галузевих стратегій, планові строки виконання яких перенесено на пізніший термін (%)			1/4	0/4*	0/4*	
6. Наявність мінімального змісту у галузевих стратегіях			0/3*	2/6	4/6	
7. Повнота фінансових розрахунків у галузевих стратегіях			0/5	0/5	1/5	
8. Узгодженість між запланованими витратами у планах галузевої політики та середньостроковим бюджетом			0/3*	0/3*	0/3*	
Усього			11/33	10/39	14/39	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Ієрархія та етапи підготовки планувальних документів в Україні встановлюються Законом України «Про Кабінет Міністрів України», Бюджетним кодексом та Регламентом КМУ. Ухвалена в березні 2021 року Національна економічна стратегія на період до 2030 року⁶⁹ містить довгострокове бачення економічного розвитку та його пріоритетів. Основним підґрунтям середньострокового планування є політична Програма діяльності КМУ, яка готується на початку повноважень Уряду і розрахована на весь період повноважень Уряду, та щорічне Послання Президента України до ВРУ. Компоненти середньострокового планування включають СПДУ, запроваджений змінами⁷⁰ до законодавства в грудні 2018 року⁷¹, трирічну Бюджетну декларацію (БД) в рамках СБР і багаторічний ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію.⁷² Річний ППДУ, який, починаючи з 2020 року, включає раніше окремих план законопроектних робіт КМУ, готується на основі Програми діяльності КМУ та СПДУ.⁷³ Незважаючи на те, що війна, що триває, перервала підготовку та прийняття ППДУ на 2022 рік, СРДУ на 2023–2025 роки та БД 2023–2025⁷⁴, КМУ розробив та затвердив План з питань запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні.⁷⁵

Основні вимоги та етапи підготовки галузевих стратегій оформлені нормативно-правовими актами та застосовуються на практиці. Вимоги до галузевих стратегій, які є основою для середньо- та довгострокового планування реформ в окремих сферах політики, були запроваджені у 2021 році.⁷⁶ Вони мають містити аналіз, цілі, індикатори та цільові показники, завдання, оперативний план на три роки, а також розрахунки вартості. Зазначення джерел фінансування не вимагаються. У 2022 році у період після 24 лютого Уряд ухвалив вісім галузевих стратегій проти десяти за аналогічний період 2021 року.

Також регулюється⁷⁷ підготовка ДЦП з реалізації державної політики у пріоритетних сферах шляхом концентрації фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів; вимоги до їхнього змісту подібні до вимог до галузевих стратегій. Затвердження нових ДЦП обмежується винятками, визначеними положеннями⁷⁸, але передбачені актами вищої юридичної сили деякі Програми затверджуються.⁷⁹

⁶⁹ Постанова КМУ № 179 від 3 березня 2021 року «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року».

⁷⁰ Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року, глава 6. БД затверджується КМУ не пізніше 1 червня року, що передує трирічному плановому періоду.

⁷¹ Регламент КМУ, параграф 4.

⁷² Постанова КМУ № 447 від 31 травня 2017 року «Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони»

⁷³ Регламент КМУ, пункт 6 параграфа 5¹.

⁷⁴ БД на 2022–2024 роки було затверджено Постановою Кабінету Міністрів України № 548 від 31 травня 2021 року). Із введенням воєнного стану дію правил складання БД у 2022 та 2023 роках призупинено. (Закон України № 2134-ІХ від 15 березня 2022 року «Про внесення змін до розділу VI "Прикінцеві та перехідні положення" Бюджетного кодексу України та інших законодавчих актів України»).

⁷⁵ Розпорядження КМУ № 181-р від 24 лютого 2022 року «Питання запровадження та забезпечення здійснення заходів правового режиму воєнного стану в Україні»

⁷⁶ Там само, п 57.

⁷⁷ Закон України № 1621-ІV «Про державні цільові програми», схвалений Верховною Радою України 18 березня 2004 року.

⁷⁸ Постанова КМУ № 710 від 11 жовтня 2016 року «Про ефективне використання державних коштів»

⁷⁹ Наприклад, Програма «Молодь України» на 2021–2025 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 579 від 2 червня 2021 року.

Загальна відповідальність за координацію та управління урядовою системою планування політики покладена нормативно-правовими актами на СКМУ (для СПДУ, ППДУ та галузевого планування), Мінфін (для фіскального планування) та УОКЄЄІ (для планування ЄІ).

Настанови щодо підготовки основних урядових планувальних документів та їхня координація забезпечується органами ЦУ. СКМУ видає детальні інструкції та типові форми, а також надає відгуки міністерствам під час підготовки ППДУ та вхідних даних для регулярного звітування.⁸⁰ Міністерство фінансів видало інструкції та шаблони для підготовки БД на 2022-2024 рр.⁸¹, але міністерствам досі не надано достатніх вказівок для розробки галузевих стратегій. Незважаючи на те, що якість зразків затверджених у 2021 та 2022 роках стратегій⁸² порівняно з 2018 роком дещо покращилася, їм все ще бракує комплексної системи вимірювання ефективності, розрахунків вартості і джерел фінансування, а також положень щодо моніторингу та звітування. Ці недоліки також зазначені у висновках СКМУ щодо поданих на затвердження КМУ стратегій, включених у вибірку.⁸³

Через відсутність офіційно затверджених та чинних документів під час війни **неможливо оцінити рівень відповідності та узгодженості між різними урядовими планувальними документами**, як то ППДУ або БД. ППДУ історично приймалися в березні, тоді як Регламент КМУ передбачає, що ППДУ має затверджуватися протягом місяця після затвердження Державного бюджету (як правило, затверджується в листопаді–грудні) або в інший строк, визначений рішенням Прем'єр-міністра.⁸⁴ ППДУ на 2023 рік також був затверджений у березні.

Висновок

З 2018 року якість системи урядового планування покращилася, в основному завдяки вдосконаленню нормативно-правової бази та практики галузевого планування. Однак війна негативно вплинула на спроможність органів покращити виконання, що призвело до зсуву в бік короткострокових і невідкладних пріоритетів, затримок і відсутності планувальних документів. Настави, як правило, забезпечуються для основних урядових планувальних документів, але недостатньою мірою охоплюють галузеві стратегії.

⁸⁰ Лист Міністра КМУ від 27 січня 2021 року № 2408/0/2-21 з типовими формами підготовки пропозицій для СПДУ на 2022–2024 роки; Лист СКМУ № 12737/0/2-21 від 19 квітня 2021 року щодо звітування в рамках СППДУ; Лист Державного секретаря СКМУ № 270/0/2-23 від 4 січня 2023 року щодо рекомендацій щодо підготовки пропозицій до ППДУ на 2023 рік; Лист Міністра КМУ № 2928/0/2-23 від 8 лютого 2023 року щодо коментарів СКМУ до проєкту ППДУ; Лист Секретаріату КМУ № 6584/0/2-23 від 21 березня 2023 року щодо моніторингу виконання ППДУ на 2023 рік.

⁸¹ Мінфіном були надані форми/настанови для основних розпорядників коштів для підготовки БД на 2022–2024 рр. Оскільки підготовку БД у 2022 та 2023 роках призупинено через війну, рекомендації підготовлені не були.

⁸² На основі аналізу вибірки з п'яти стратегій 2021 року та п'яти — 2022 року. До добірки 2021 року входили: 1) Державна стратегія управління лісами України до 2035 року; 2) Стратегія розвитку гідрометеорологічної діяльності в Україні на період до 2030 року; 3) Стратегія здійснення цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації системи управління державними фінансами на період до 2025 року; 4) Стратегія протидії катуванням у системі кримінальної юстиції; 5) Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження середньострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2024 року. До добірки 2022 року входили: 1) Стратегія впровадження гендерної рівності у сфері освіти 2030 року; 2) Стратегія реформування пенітенціарної системи на період до 2026 року; 3) Стратегія комунікації з питань європейської інтеграції України на період до 2026 року; 4) Водна стратегія України на період до 2050 року; 5) Стратегія реформування системи державного матеріального резерву на період до 2025 року.

⁸³ СКМУ розглянув кожен із наданих для оцінювання Програми SIGMA зразків стратегій і надав висновок.

⁸⁴ Регламент КМУ, параграф 4.7.

Принцип 4: Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.

Загалом, значення індикатора «Якість планування політики у сфері європейської інтеграції» — 1. Значення індикатора з 2018 року погіршилося через відсутність актуального комплексного плану реалізації заходів у сфері ЄІ. Низький рівень виконання законодавчих зобов'язань у сфері ЄІ також вплинув на погіршення результатів оцінки в цій сфері порівняно з 2018 роком.

Індикатор 2.4.1. Якість планування політики у сфері європейської інтеграції						
Цей індикатор вимірює правове регулювання планування політики у сфері європейської інтеграції (ЄІ), а також якість і узгодженість планувальних документів у сфері ЄІ. Він також оцінює кінцеві результати процесу планування (зокрема кількість законодавчих зобов'язань у сфері ЄІ, плановий строк виконання яких перенесений на наступні періоди) і рівень планового виконання пов'язаних з ЄІ зобов'язань.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. ↻	Тенденція 2021–2023 рр. ⊖		Бали			
	2018	2021	2023			
1. Адекватність законодавчої бази для гармонізованого планування ЄІ	2/2	2/2	2/2			
2. Якість планувальних документів у сфері ЄІ	2/6*	2/6*	2/6			
3. Пов'язані з ЄІ завдання, планові строки виконання яких перенесено на пізніший термін (%)	2/4	0/4*	0/4*			
4. Рівень виконання планів уряду щодо пов'язаних з ЄІ законодавчих зобов'язань, (%)	0/4	0/4	0/4			
Усього	6/16	4/16	4/16			

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Наявні основні вимоги до плану ЄІ та процедури його підготовки, але він регулярно не оновлюється. ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію є центральним урядовим планувальним документом щодо процесів ЄІ. Формально він розроблений як документ середньострокового планування, який включає зобов'язання, що випливають з Угоди про асоціацію, та інші заходи та зобов'язання, що випливають з рішень створених відповідно до Угоди двосторонніх органів.⁸⁵ Проте ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію не є ефективним планувальним документом з кількох причин. Наявні процедури не забезпечують регулярне оновлення ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію, який охоплює кілька років, узгодження запланованих заходів і відповідних кінцевих термінів з іншими документами короткострокового планування та допомогу в організації та розподілі достатніх ресурсів.⁸⁶ З моменту затвердження у жовтні 2017 року ПЗ з імплементації Угоди про

⁸⁵ Постанова КМУ № 447 від 31 травня 2017 року «Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони»

⁸⁶ У Постанові КМУ № 447 від 31 травня 2017 року лише зазначається, що План заходів оновлюється лише у разі потреби (пп. 5–6).

асоціацію переглядався шість разів (один раз у 2018 році, двічі у 2019 році та тричі у 2020 році). Усі зміни, за винятком листопаду 2019 року, обмежувалися зміною назв міністерств, а не керувалися практичною імплементацією, розвитком законодавства ЄС, роботою двосторонніх органів чи зміною пріоритетів. Крім того, ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію не забезпечує планування транспонування всіх положень *acquis* ЄС (та заходів для посилення інституційної та адміністративної спроможності), необхідних для виконання зобов'язань щодо членства, оскільки Угода про асоціацію охоплює лише частину *acquis* ЄС.⁸⁷

За відсутності оновленої точної інформації про кінцеві терміни та відповідальних виконавців заходів у сфері ЄІ, неможливо ефективно планувати та контролювати процеси ЄІ як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі.

Якість і виконання ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію, а також його узгодженість з іншими планами є посередніми. ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію визначає завдання та заходи, які плануються відповідно до розділів Угоди про асоціацію та мають чіткі кінцеві терміни. Однак, за даними УОКЄЄІ, із 615 заходів, пов'язаних із транспозицією положень *acquis* ЄС, включених до ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію, 154 більше не актуальні або не діють. Крім того, неможливо встановити узгодженість між ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію та ППДУ на 2023 рік (порівняно з 60% у 2018 році), оскільки жодна з 12 законодавчих ініціатив ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію, які КМУ планував ухвалити у 2023 році, не була включена до ППДУ на 2023 рік через різну методичку встановлення кінцевих термінів.

Відповідно до розрахунків Програми SIGMA, рівень виконання лише пов'язаних із ЄІ законодавчих зобов'язань становив 20% у 2021 році та 22% у 2022 році.⁸⁸ Однак, за даними урядової системи моніторингу «Пульс Угоди», яка враховує також зобов'язання законодавчого характеру, загальний рівень виконання в рамках ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію становив 60% у 2021 році та 42% у 2022 році.⁸⁹

УОКЄЄІ готує та публікує щорічні звіти про виконання ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію⁹⁰ на основі квартальних звітів міністерств.⁹¹ Ці річні звіти є підсумковими документами, що висвітлюють основні досягнення, але в них відсутні конкретні деталі виконаних заходів. Перевірити та підтвердити якість та ефективність виконання заходів за кожний звітний рік також неможливо через наявність в ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію застарілої інформації. Крім того, УОКЄЄІ постійно контролює реалізацію законодавчих ініціатив у сфері ЄІ, які включені до ППДУ. Моніторинг здійснюється через електронний вебпортал, що забезпечує постійний нагляд.

Висновок

Хоча система планування політики у сфері ЄІ формально запроваджена нормативно-правовою базою, на практиці корисність ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію як комплексного та сучасного плану для всіх пов'язаних з інтеграцією в ЄС заходів, обмежена. План ЄІ визначає заходи в часі та відповідно до розділів *acquis*. Проте рівень виконання пов'язаних з ЄІ законодавчих зобов'язань є низьким, а між ППДУ та ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію немає узгодженості.

⁸⁷ Відповідно до ППДУ на 2023 рік планується розробити національний план наближення законодавства до *acquis* ЄС, який має замінити ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію.

⁸⁸ Заходи в рамках ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію, які стосуються того самого законопроекту та з тим самим кінцевим терміном виконання, зараховувалися як одна законодавча ініціатива у сфері ЄІ. У розрахунок були включені лише заходи що стосувалися законопроектів.



⁸⁹ Дані та розрахунки УОКЄЄІ на 2021 та 2022 рр., <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year/2021>, <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year/2022>.

⁹⁰ Звіти про виконання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною за 2021 та 2022 роки надіслано на розгляд Програмі SIGMA.

⁹¹ Такі квартальні звіти надіслано на розгляд Програмі SIGMA.

Принцип 5: Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.

Загалом, значення індикатора «Якість урядового моніторингу та звітування» — 2. Це свідчить про негативну тенденцію з 2018 року до 2021 року включно через нормативно-правову невизначеність щодо вимоги публікації звітів та відходу від практики підготовки та публікації звітності.

Індикатор 2.5.1. Якість урядового моніторингу та звітування						
Цей індикатор вимірює якість законодавчої бази, що регулює вимоги до звітування, якості урядової звітності та рівень публічної доступності урядових звітів.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Адекватність законодавчої бази для моніторингу і звітування			7/8	5/8	5/8	
2. Якість звітності			4/12	4/12*	4/12*	
3. Публічна доступність урядових звітів			3/5	3/5	2/5*	
Усього			14/25	12/25	11/25	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Базові вимоги до моніторингу та звітності про діяльність уряду встановлені нормативно-правовими актами. Нормативно-правові вимагають регулярного моніторингу та щорічного звітування в рамках СПДУ та ППДУ.⁹² Змінами до Регламенту КМУ від 2021 року введено вимогу звітувати про виконання галузевих стратегій⁹³, що є покращенням порівняно з 2018 роком. Звіти щодо галузевих стратегій тепер мають подаватись до КМУ щорічно. Міністерства також зобов'язані подавати щоквартальні звіти про виконання ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію⁹⁴, а також місячні, кварталні та річні звіти про виконання Державного бюджету.⁹⁵ Законодавство також вимагає, щоб звіти про виконання бюджету та галузевих стратегій були загальнодоступними на офіційних вебсайтах міністерств.⁹⁶ Проте офіційна вимога щодо публікації звітів про виконання СПДУ, ППДУ та ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію відсутня.

Війна негативно вплинула на практику підготовки моніторингових звітів щодо виконання планувальних документів, що призвело до виникнення кількох недоліків. Уряд не оприлюднив звіт про виконання ППДУ у 2021 році, а на 2022 рік взагалі не було офіційно затвердженої річного плану пріоритетних дій Уряду. Це унеможливило оцінку якості звітності щодо виконання ППДУ. Також неможливо оцінити якість звіту про виконання СПДУ (або чи була інформація про виконання СПДУ пов'язана/включена у звіт про виконання ППДУ), оскільки СПДУ не було затверджено на період, що

⁹² Регламент КМУ, параграфи 51 та 59.

⁹³ Там само, п 59.

⁹⁴ Постанова КМУ № 447 від 31 травня 2017 року «Питання проведення планування, моніторингу та оцінки результативності виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони», пп. 11–12.

⁹⁵ Бюджетний кодекс України, статті 59–61.

⁹⁶ Там само, стаття 28.5. Регламент КМУ, параграф 59.

оцінюється. Хоча регулярні звіти щодо ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію є доступними, зміст цих звітів свідчить, що вони лише зосереджуються на продуктах та не містять інформації про невиконані заходи та причини їх невиконання.

Через активну фазу війни на її початку у 2022 році та, зокрема, через відсутність актуальних статистичних даних щодо деяких індикаторів ДЦП, не всі центральні органи виконавчої влади (які є замовниками державних цільових програм) вчасно подали звіти про виконання ДЦП на 2021 рік.⁹⁷ Водночас у 2023 році центральні органи виконавчої влади (замовники державних цільових програм) у встановлений термін надали Мінекономіки звіти про виконання ДЦП за 2022 рік, а також додатково — звіти за 2021 рік. На основі цих звітів Мінекономіки підготувало інформаційно-аналітичні матеріали про стан виконання державних цільових програм у 2021 та 2022 роках, а також пропозиції до кожної програми.⁹⁸

Результати аналізу звітів щодо п'яти стратегій, включених у вибірку, засвідчили, що якість звітів про виконання галузевих стратегій у 2022 році дещо покращилася порівняно з попередніми роками. Усі п'ять звітів за 2022 рік⁹⁹ включених у вибірку, містять інформацію про досягнення результатів, порівняно з чотирма з п'яти звітів¹⁰⁰ у вибірці за 2021 рік.¹⁰¹ Однак звітування про прогрес у досягненні цілей і результатів залишається на неналежному рівні. Лише в одному з п'яти звітів за 2021 рік надавалася порівняльна та систематична інформація про результати¹⁰², тоді як у жодному із звітів з вибірки за 2022 рік цього зроблено не було.

Висновок

Нормативно-правові акти вимагають підготовки регулярних звітів про виконання основних планувальних документів, у тому числі галузевих стратегій. Однак відсутні вичерпні вимоги щодо публічних звітів для всіх основних центральних планувальних документів. Війна негативно вплинула на практику підготовки та публікації звітів, оскільки не було підготовлено жодних звітів про виконання СПДУ та ППДУ. Звіти щодо галузевих стратегій демонструють покращення порівняно з попередніми роками, але вони й надалі зосереджуються на продуктах. Звітування про виконання ДЦП було перерване із введенням воєнного стану.

⁹⁷ Закон України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни».

⁹⁸ Міністерство економіки (2023), Інформаційно-аналітичні матеріали про стан виконання державних цільових програм у 2021 та 2022 роках.

⁹⁹До вибірки входили: 1) Звіт про стан виконання у 2022 році плану заходів з реалізації Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року; 2) Аналітичний звіт про стан виконання Національної стратегії у сфері прав людини у 2022 році; 3) Звіт про стан реалізації Стратегії інтегрованої автоматизованої системи радіаційного моніторингу на період до 2024 року; 4) Звіт про хід виконання Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2022 – 2025 роки за 2022 рік та 5) Звіт про стан виконання Плану заходів на 2020–2022 роки щодо реалізації Стратегії інтегрованого управління кордоном на період до 2025 року.

¹⁰⁰ Виняток становив Звіт про стан виконання у 2020 році плану заходів з реалізації Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року, який не є систематизованим, оскільки незрозуміло, які проміжні та кінцеві результати були заплановані стратегією.

¹⁰¹До вибірки входили: 1) Звіт про реалізацію Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року; 2) Звіт про результати моніторингу виконання завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року; 3) Звіт про реалізацію Енергетичної стратегії за 2020 рік; 4) Звіт про стан виконання у 2020 році плану заходів з реалізації Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року; і 5) Звіт про стан виконання у 2020 році Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року.

¹⁰²Звіт про результати моніторингу виконання у 2020 році завдань Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року.

Принцип 6: Підготовка рішень уряду відбувається прозоро на основі професійних знань; забезпечується відповідність рішень законодавству.

Загалом, значення індикатора «Прозорість та дотримання вимог законодавства у процесі ухвалення Урядом рішень» — 2, що є нижчим за значення, зафіксоване у попередні роки. Погіршення в цій сфері значною мірою пов'язане з накладеними через війну додатковими обмеженнями, пов'язаними з відкритістю та прозорістю засідань уряду та публічною доступністю порядку денного уряду. Контроль якості проектів документів політик та актів законодавства, хоча й була дещо покращений у 2021 році, є все ще недостатнім, особливо у питанні забезпеченні їх відповідності урядовим пріоритетам і фінансової здійсненності.

Індикатор 2.6.1. Прозорість та дотримання вимог законодавства у процесі ухвалення Урядом рішень						
Цей індикатор оцінює нормативно-правове регулювання, яке повинно забезпечувати ухвалення рішень у правовий спосіб, послідовність уряду у дотриманні цього регулювання, прозорість ухвалення урядових рішень, а також сприйняття бізнесом чіткості та стабільності державної політики.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Адекватність законодавчої бази з організації і проведення засідань Уряду			4/5	4/5	4/5	
2. Послідовність ЦУ у встановленні та забезпеченні виконання процедур			2/4	3/4	2/4	
3. Своєчасність подання міністерствами пропозицій до порядку денного засідання Уряду (%)			0/3*	0/3*	0/3*	
4. Відкритість процесу ухвалення Урядом рішень			4/4	4/4	3/4	
5. Сприйняття суб'єктами підприємництва ясності і стабільності державної політики (%)			0/4	Дані відсутні	0/4	
Усього			10/20	11/16	9/20	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 16, а не 20. Діапазони перерахунку балів 0-1=0, 2-4=1, 5-7=2, 8-10=3, 11-14=4, 15-16=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Війна вплинула на формальні вимоги та практичне функціонування урядового механізму, зокрема на систему ухвалення рішень. Зміни до Регламенту КМУ наприкінці грудня 2021 року чітко окреслили корективи, які відбудуться в процесах ухвалення урядових рішень у разі оголошення воєнного стану.¹⁰³ Таким чином, зміни набрали чинності 24 лютого 2022 року.

Найсуттєвішою нормативно-правовою зміною стало виключення, яке передбачало, що «У період дії в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану, в невідкладних випадках, що потребують

¹⁰³ Постанова Кабінету Міністрів України № 1454 від 29 грудня 2021 року «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України».

негайного прийняття рішення, Прем'єр-міністр або інший член Кабінету Міністрів за погодженням з Прем'єр-міністром може внести на розгляд Кабінету Міністрів проект акта без дотримання вимог цього Регламенту щодо погодження і консультацій, проведення правової експертизи Мін'юстом, розгляду на засіданні урядового комітету».¹⁰⁴ За даними СКМУ, такий надзвичайний порядок застосовувався на початку війни майже для чверті ухвалених актів: 587 з 2 612 ухвалених КМУ у 2022 році актів.

Для звичайних актів нетермінового характеру застосовується встановлений Регламентом КМУ типовий порядок підготовки, погодження та інформування на засіданнях уряду.¹⁰⁵ Ці акти мають пройти правову експертизу Міністерства юстиції¹⁰⁶ та отримати погодження Міністерства фінансів.¹⁰⁷ Нормативно-правові акти, які впливають на господарську діяльність, разом із звітами про АРВ, також подаються до ДРС.¹⁰⁸

Усі проєкти актів, які подаються на розгляд КМУ, проходять експертизу СКМУ. Вона включає як змістовні аспекти, як то відповідність урядовій політиці, фінансову і юридичну експертизи, так і процедурні аспекти, щоб підтвердити дотримання застосованих процедурних норм, у тому числі щодо консультацій, під час підготовки та внесення на розгляд КМУ проєктів актів.¹⁰⁹ У разі виявлення процедурних порушень СКМУ має повноваження самостійно повернути проєкт акта його розробнику з вказівками щодо того, що необхідно доопрацювати чи доповнити.¹¹⁰ Проте, якщо в акті виявлено істотні недоліки, СКМУ не може ухвалювати рішення самостійно. У таких випадках тільки Урядовий комітет може відхилити акт.¹¹¹ За даними СКМУ, у 2022 році на засіданнях комітетів відхиллено, відкликано або повернуто розробникам 45 проєктів актів із 578 розглянутих, а у 2021 році відхиллено, відкликано чи повернуто розробникам 182 із загальної кількості розглянутих 1123 проєктів актів.

Вимоги щодо контролю якості виконуються, але рівень ефективності залишається недостатнім. Аналіз вибірки ухвалених Урядом у 2022 році¹¹² законопроєктів показує, що всі вони були перевірені на відповідність закону. Усі п'ять проаналізованих законопроєктів, включених у вибірку, мали необхідні обов'язкові висновки, повний пакет супровідної документації та були подані з дотриманням необхідних процедур. Проте перевірка їх узгодженості з пріоритетами уряду та

¹⁰⁴ Регламент КМУ, параграф 55².

¹⁰⁵ Там само, розділ 3.

¹⁰⁶ Там само, пп. 44–47

¹⁰⁷ Там само, п 33.5.

¹⁰⁸ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», стаття 24.

¹⁰⁹ Регламент КМУ, параграф 52.

¹¹⁰ Там само.

¹¹¹ Там само, п 55.3.

¹¹² До вибірки входили: 1) Проєкт Закону України «Про оголошення природних територій міста Моршина, природних територій Моршинського родовища мінеральних лікувальних розсолів та природних територій Нинівського родовища мінеральних лікувальних вод (розсолів) Львівської області курортом державного значення»; 2) Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо медичного обслуговування та соціального захисту ветеранів війни»; 3) Проєкт Закону України «Про ратифікацію Протоколу між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про внесення змін до Угоди про вільну торгівлю між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова від 13 листопада 2003 року»; 4) Проєкт Закону України «Про зупинення у відносинах України з Російською Федерацією та Республікою Білорусь дії Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів та Протоколу про внесення змін і доповнень до Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 року»; і 5) Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування установ виконання покарань та установ попереднього ув'язнення в період воєнного стану».

раніше ухваленою політикою, а також оцінки їх вартості, як здається, на практиці проводилася не надто ретельно. Хоча Мінфін розглянув усі законопроекти, включені у вибірку, у трьох з них пропонувалося нове правове регулювання, яке, як можна передбачити, призведе до значних наслідків для бюджету. Проте, всі законопроекти були схвалені без зауважень.¹¹³ В експертних висновках СКМУ не повністю та послідовно було проаналізована узгодженість законопроектів з пріоритетами уряду чи раніше ухваленою політикою.¹¹⁴

Через надзвичайну ситуацію, в якій функціонує Уряд з початку широкомасштабної збройної агресії Росії проти України, у процедури та прозорість засідань Уряду були внесені зміни. Зокрема, скасовано вимогу попереднього оприлюднення порядку денного засідання Уряду (з проектами актів).¹¹⁵ Проте офіційний сайт Уряду продовжує оприлюднювати урядові рішення та новини, що містять основні повідомлення.¹¹⁶ Частота засідань уряду залишається незмінною: у 2022 році було проведено 168 засідань, а у 2021 році — 156. Протоколи цих засідань розсилаються всім учасникам та заінтересованим сторонам через електронну систему.

Сприйняття бізнесом чіткості та стабільності ухвалення рішень в Україні — низьке. Згідно з опитуванням представників бізнес-спільноти, проведеного на замовлення Програми SIGMA, частка тих компаній, які вважають, що «закони та нормативно-правові акти, що стосуються моєї компанії, чітко виписані, не суперечать один одному і не змінюються надто часто», зменшилася з 33% у 2018 році до 27% у 2023 році.¹¹⁷

Висновок

Незважаючи на надзвичайну ситуацію, що склалася внаслідок війни, що триває, ключові органи ЦУ продовжували здійснювати необхідні процедурні та змістовні перевірки проектів, які вносилися на розгляд КМУ, щоб переконатися, що ухвалення Урядом рішень ґрунтується на доказах і є прозорим. Однак ефективність і якість перевірки окремих проектів мають певні недоліки, оскільки СКМУ не має повноважень повертати проекти недостатньої якості, а також зберігаються недоліки у перевірці оцінки вартості та їхньої узгодженості з пріоритетами уряду. Попереднє оприлюднення порядку денного засідань Уряду на період воєнного стану більше не вимагається. Організація засідань Уряду триває у звичайному режимі, а ключові урядові рішення та повідомлення доводяться до відповідних заінтересованих сторін.

¹¹³ : 1) Проект Закону України «Про оголошення природних територій міста Моршина, природних територій Моршинського родовища мінеральних лікувальних розсолів та природних територій Нинівського родовища мінеральних лікувальних розсолів Львівської області курортом державного значення»; 2) Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо медичного обслуговування та соціального захисту ветеранів війни»; 3) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування установ виконання покарань та установ попереднього ув'язнення в період воєнного стану».

¹¹⁴ Два з п'яти висновків СКМУ до законопроектів, включених у вибірку, містять аналіз узгодженості пропозиції з пріоритетами та політикою уряду: 1) Проект Закону України «Про ратифікацію Протоколу між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про внесення змін до Угоди про вільну торгівлю між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова»; 2) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування установ виконання покарань та установ попереднього ув'язнення в період воєнного стану».

¹¹⁵ Згідно з пунктом 3 параграфу 17 Регламенту КМУ вимога про завчасне оприлюднення порядків денних на офіційному вебсайті КМУ може бути призупинена «у разі введення в Україні або в окремих її місцевостях воєнного стану».

¹¹⁶ Урядовий портал, офіційний сайт — <https://www.kmu.gov.ua/en/npasearch> (українською) та <https://www.kmu.gov.ua/en/npasearch> (англійською).

¹¹⁷ Дослідження Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти у 2023 році.

Принцип 7: Верховна Рада ретельно відстежує розробку політики урядом.

Загалом, значення індикатора «Парламентський контроль за процесом формування політики Урядом» — 3. У 2021 році були позитивні зрушення у координації дій між Урядом та Верховною Радою: КМУ забезпечує подання до ВРУ своїх законодавчих ініціатив з метою планування роботи Верховної Ради. Крім того, покращилося надання КМУ висновків на ініційовані народними депутатами законопроекти.

Індикатор 2.7.1. Парламентський контроль процесу формування політики Урядом						
Цей індикатор вимірює наскільки парламент здатний контролювати процес формування політики Урядом. Спершу оцінюється законодавча база, а потім — аналізується функціонування важливих парламентських практик і їх результати.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр.	Тенденція 2021–2023 рр.		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Якість регуляторної та процедурної рамок парламентського контролю за формуванням політики Урядом			5/5	5/5	5/5	
2. Повнота супровідної документації до законопроектів, що подаються на розгляд Верховної Ради			3/3	3/3	3/3	
3. Координація процесів ухвалення рішень між Урядом і Верховною Радою			1/2	2/2	2/2	
4. Систематичний аналіз Урядом парламентських законопроектів			0/1	1/1	1/1	
5. Узгодженість між запланованими та поданими Урядом законопроектами (%)			0/2	0/2	0/2*	
6. Своєчасність розгляду Верховною Радою поданих Урядом законопроектів (%)			0/2	0/2	0/2	
7. Використання процедур позачергового ухвалення ініційованих Урядом законопроектів (%)			0/5	0/5	0/5	
8. Участь Уряду в обговоренні законопроектів у Верховній Раді			2/2	2/2	2/2	
9. Основний парламентський контроль за впровадженням політики			2/2	2/2	2/2	
Усього			13/24	15/24	15/24	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методологія».

Вимоги до парламентського контролю процесу формування політики Урядом та його умови визначено у нормативно-правових актах.¹¹⁸ Наявні процедури дають можливість народним депутатам ставити уряду запитання з різних питань політики у письмовій та усній формі та дозволяють Верховній Раді обговорювати та контролювати політику уряду.¹¹⁹ На практиці кількість депутатських запитів, надісланих до КМУ та інших державних і приватних установ, зменшилася з

¹¹⁸ Закон України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10 лютого 2010 року № 14-15, Регламент КМУ № 950 від 18 липня 2007 року.

¹¹⁹ Регламент ВРУ, статті 228–232

2187 запитів у 2021 році до лише 301 у воєнному 2022 році. Крім того, для народних депутатів було менше можливостей ставити Уряду запитання під час щотижневої години запитань до Уряду. На такому засіданні обов'язкова присутність усіх членів КМУ, які мають відповідати як на усні, так і на письмові запити народних депутатів. У 2022 році відбулося лише дві години запитань — порівняно з 19 у 2021 році. Так само кількість парламентських слухань зменшилася з 35 у 2021 році до 18 у 2022 році.

Законопроекти, ініційовані КМУ, підлягають внесенню на розгляд до ВРУ згідно з Регламентом ВРУ.¹²⁰ Аналіз вибірки законів, поданих до Верховної Ради, показав, що всі документи, передбачені чинними нормативно-правовими актами, були включені до поданих пакетів.¹²¹ Однак відсутність вимог щодо комплексного прогнозувпливу, оцінки на відповідність *acquis* ЄС¹²² та проведення консультацій з громадськістю щодо законопроектів, які вносяться на розгляд ВРУ, призводить до різниці між вимогами щодо якості підготовки законопроектів різними суб'єктами законодавчої ініціативи. Наслідком цього є те, що досі часто зустрічається практика, коли міністерства подають проекти законів безпосередньо до Верховної Ради через окремих депутатів, щоб скоротити процес, минаючи консультації та процеси ухвалення рішень Урядом, тим самим зменшуючи свою власну підзвітність і роль у розробці політики.¹²³

Представники Уряду постійно беруть участь у роботі Верховної Ради, відвідуючи пленарні засідання та засідання комітетів. Чинні норми вимагають від члена КМУ супроводжувати ініційований КМУ законопроект на всіх стадіях розгляду у ВРУ.¹²⁴ На запрошення ВРУ члени КМУ також можуть брати участь¹²⁵ у розгляді інших законопроектів чи важливих питань. Хоча детальної статистики надано не було, представники Апарату ВРУ під час співбесіди в рамках оцінювання зазначили, що, як правило, члени КМУ чи заступники міністрів беруть участь, коли це необхідно, чи за запрошенням.¹²⁶ У 2022 році було проведено 15 пленарних засідань¹²⁷ проти 110 пленарних

¹²⁰ Регламент КМУ, параграф 70.

¹²¹ За 2022 рік перевірено такі законопроекти та супровідні документи: 1) Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо здійснення примусової мобілізації в незаконні збройні чи воєнізовані формування, створені на тимчасово окупованій території, та/або збройні чи воєнізовані формування держави-агресора; 2) Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо примусового видворення особи в умовах збройної агресії; 3) Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)

¹²² Відповідно до Постанови Верховної Ради України № 2483-IX від 29 липня 2022 року «Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції», парламент вирішив, що комітети Верховної Ради України повинні бути забезпечені таблицями відповідності та перекладами пов'язаних з ЄІ законопроектів для розгляду законопроектів у першому читанні, які має бути оприлюднена на офіційному вебсайті ВРУ.

¹²³ Продовження такої практики було підтверджено під час співбесід в рамках оцінювання з представниками міністерств та інших органів.

¹²⁴ Регламент КМУ параграфи 111 та 114.

¹²⁵ Регламент ВРУ, стаття 6.

¹²⁶ В Апараті ВРУ на співбесіді в рамках оцінювання підтвердили, що під час обговорення законопроекту КМУ завжди присутні міністри чи заступники міністрів. Вони також відвідують інші пленарні засідання та засідання комітетів за запрошенням ВРУ.

¹²⁷ Усі статистичні дані про роботу Верховної Ради у 2022 році взято зі Звіту про роботу ВРУ дев'ятого скликання за 2022 рік.

засідань у 2021 році.¹²⁸ Зменшення пов'язане з рішенням працювати в режимі єдиного пленарного засідання з моменту введення воєнного стану 24 лютого 2022 року.¹²⁹

У 2021 році представники Уряду та інших органів державної влади були присутні на засіданнях комітетів 1 633 рази, у 2022 році — 1 221 раз. Загалом діяльність парламентських комітетів залишалася стабільною порівняно з довоєнним періодом. У 2021 році комітети ВРУ розглянули 6 155 питань на 759 засіданнях, у 2022 році — 4 499 питань на 795 засіданнях.

Співпраця та координація між ВРУ та Урядом організована послідовно. У червні 2021 року Уряд призначив свого постійного представника у ВРУ. Цей представник разом із директором Департаменту СКМУ з питань взаємодії з Верховною Радою України, та іншими державними органами СКМУ щопонеділка бере участь у регулярних засіданнях Погоджувальної ради. Така практика продовжилась і у воєнний час, що підтверджено Секретаріатом ВРУ та протоколами засідань.¹³⁰

Уряд офіційно подає до Верховної Ради перелік законодавчих ініціатив на наступний рік, одночасно з підготовкою ВРУ власного річного плану законопроектної роботи. Ця практика була підтверджена як для 2021, так і для 2022 років.¹³¹

Протягом 2021 року Уряд більш послідовно дотримувався свого ППДУ, подаючи законопроекти до ВРУ, але все ще залишаються проблеми. У 2021 році лише 45% поданих до ВРУ законопроектів, формально увійшли до ППДУ за цей же рік. Це виглядає краще, ніж результати 2017 року, коли спочатку було заплановано лише 24% фактично поданих законодавчих пропозицій. Розрахувати відповідний показник за 2022 рік не вдалося через відсутність чинного, офіційно затвердженого ППДУ на рік.

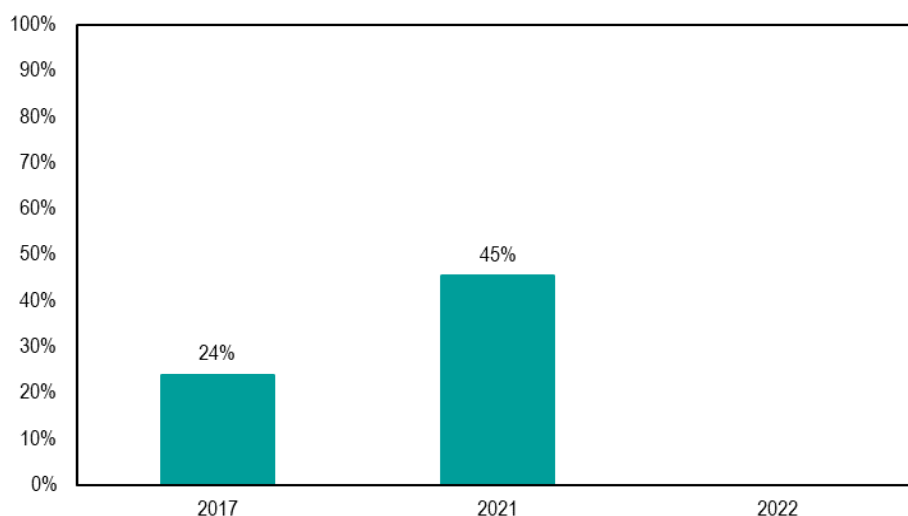
¹²⁸ Усі статистичні дані про роботу Верховної Ради у 2021 році взято зі Звіту про роботу ВРУ дев'ятого скликання за 2021 рік.

¹²⁹ Звіту про роботу Верховної Ради України дев'ятого скликання за 2022 рік, с. 1.

¹³⁰ Були перевірені протоколи таких засідань: 16 листопада 2022 року; 1 грудня 2022 року; та 13 грудня 2022 (Секретаріат ВРУ має надати додаткові протоколи на 2022 рік).

¹³¹ Лист Прем'єр-міністра від 8 листопада 2022 року до Голови ВРУ з переліком планових законодавчих ініціатив, які ВРУ пропонується схвалити у наступному році.

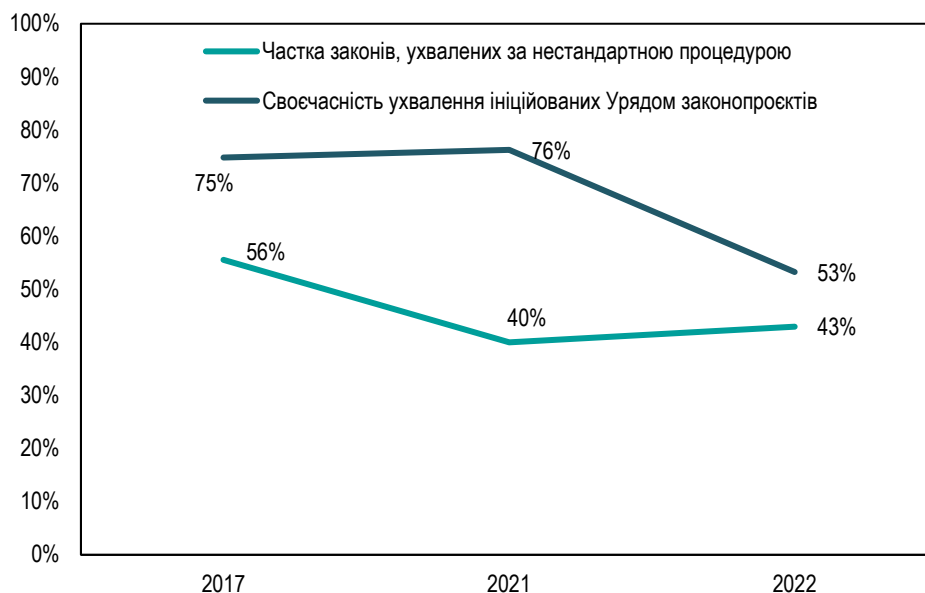
Малюнок 15. Співвідношення між запланованими та поданими на розгляд законопроектами, 2017–2022 рр.



Джерело: Розрахунок Програми SIGMA на основі наданих для здійснення оцінювання звітів органів державного управління України.

Протягом 2022 року Верховна Рада також прийняла менше урядових законопроектів за нестандартною процедурою: частка скоротилася з 56% у 2017 році до 43% у 2022 році. Проте своєчасність розгляду законопроектів КМУ Верховною Радою значно погіршилася впродовж року — з 75% у 2017 році і 76% у 2021 році до 53% у 2022 році.

Малюнок 16. Частка законів, ухвалених за нестандартною процедурою та своєчасність розгляду Верховною Радою, 2017–2022 рр.

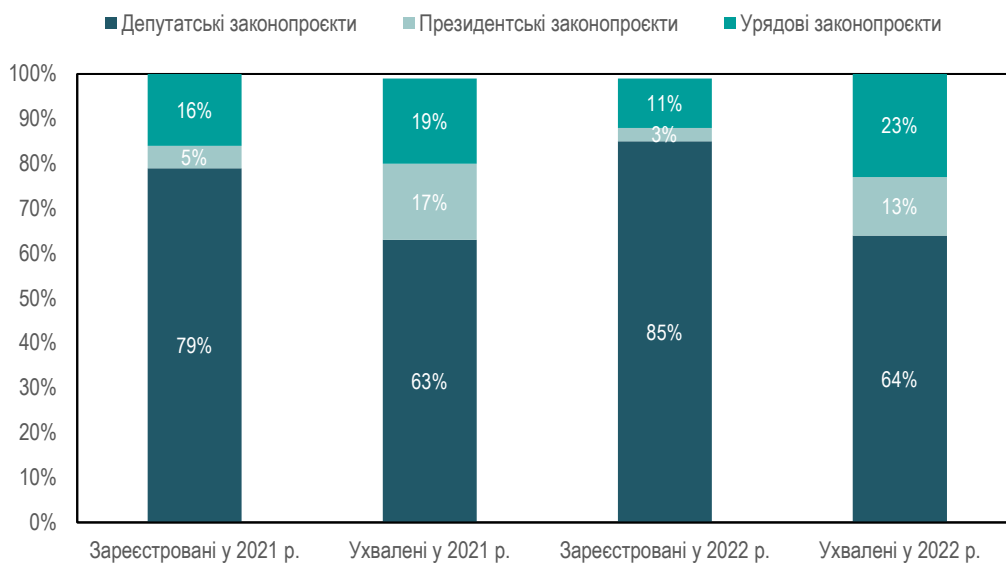


Джерело: Аналіз та розрахунки Програми SIGMA на основі звіту про парламентську діяльність, наданого Програмою SIGMA під час оцінювання.

З Урядом проводяться більш регулярні консультації щодо внесених народними депутатами законодавчих пропозицій. З 2018 року відбулося практичне покращення у наданні Урядом висновків щодо ініційованих народними депутатами законопроектів. Аналіз трьох останніх законів, ініційованих відповідно у 2021 та 2022 роках, показує, що Верховна Рада систематично запитувала та отримувала офіційні висновки Уряду щодо цих законопроектів.¹³²

Загалом роль КМУ в ініціюванні законопроектів, які обговорюються та схвалюються ВРУ, залишається обмеженою. У 2022 році з усіх зареєстрованих у ВРУ законопроектів, лише 10% були ініційовані Урядом, 4% — Президентом і 86% — народними депутатами. Із 399 схвалених ВРУ законопроектів 19% були ініційовані Урядом, 17% — Президентом, 63% — народними депутатами. Схожа картина спостерігалася й у 2021 році.

Малюнок 17. Частка законопроектів, зареєстрованих та ухвалених у 2021 та 2022 рр., за ініціаторами



Джерело: Аналіз та розрахунки Програми SIGMA на основі звіту про парламентську діяльність, наданого Програмою SIGMA під час оцінювання.

Висновок



Створено нормативно-правову базу парламентського контролю та нагляду за процесом формування політики Урядом. Незважаючи на виклики, що залишаються, Верховна Рада та її робочі органи функціонують нормально, за регулярної участі представників Уряду. Координація між

¹³² До вибірки входили: 1) Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо здійснення примусової мобілізації в незаконні збройні чи воєнізовані формування, створені на тимчасово окупованій території, та/або збройні чи воєнізовані формування держави-агресора»; 2) Проект Закону України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України та інших законодавчих актів України щодо примусового видворення особи в умовах збройної агресії»; 3) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо правил етичної поведінки народних депутатів України (Етичного кодексу)»; 4) Проект Закону України «Про статус народного депутата-засновника державної незалежності України»; 5) Проект Закону України «Про внесення змін до статті 1956 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо посилення відповідальності за продаж піротехнічних виробів дітям»; 6) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підготовки в лікарській інтернатурі та лікарській резидентурі».

Верховною Радою та Урядом з питань планування законопроектної роботи є регулярною. Більша частка урядових законопроектів походить з ППДУ, а в позачерговому порядку схвалюється менше урядових законопроектів. Частка ініційованих КМУ законопроектів залишається низькою, погіршується своєчасність розгляду парламентом урядових проєктів.

Принцип 8: Організаційна структура, процедури і кадрове забезпечення у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів у відповідності з цілями уряду.

Загалом, значення індикатора «Адекватність організаційних структур та процедур для забезпечення формування та реалізації політик» — 3 (залишається незмінним з 2018 року) Основною проблемою залишається забезпечення формування політики і розробки законів із залученням усіх відповідних внутрішніх підрозділів міністерств.

Індикатор 2.8.1. Адекватність організаційних структур та процедур для забезпечення формування та реалізації політик						
Цей індикатор вимірює адекватність нормативно-правової бази для ефективного формування політики, а також наскільки кадрове забезпечення та основні процедури формування політики адекватно функціонують на рівні міністерств .						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Адекватність законодавчої бази для ефективного формування політики			3/4	3/4	3/4	
2. Укомплектованість підрозділів з питань формування політики (%)			2/2	2/2	2/2	
3. Адекватність процесів формування політики на рівні міністерств на практиці			2/6	2/6	2/6	
Усього			7/12	7/12	7/12	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Процедури формування політики в міністерствах залишаються недостатньо врегульованими, а внутрішня координація обмежена. Формально і на практиці розробка законодавчих актів і формування політики в першу чергу належать до компетенції міністерств, тоді як їх виконання здійснюється іншими органами виконавчої влади.¹³³ Ця практика підтверджується ППДУ на 2021 та 2023 роки, які вказують на те, що ініціаторами проєктів політичних та законодавчих актів є лише міністерства, а не інші органи, діяльність яких вони спрямовують. Крім міністерств, підготовка таких проєктів доручається також центральним органам виконавчої влади, діяльність яких спрямовує КМУ через міністра. Процедури, які діють у таких центральних органах виконавчої влади, передбачають узгодження проєктів актів КМУ з міністром, який спрямовує та координує

¹³³ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17 березня 2011 року, статті 1–2. Регламент КМУ, параграф 33.

діяльність підпорядкованого КМУ центрального органу виконавчої влади.¹³⁴ Підготовлені такими органами проекти актів КМУ подає та вносить на розгляд КМУ профільний міністр.¹³⁵

У міністерствах формування політики та розробку законодавчих актів координують заступники міністрів, яким підпорядковані департаменти та управління відповідно до розподілу обов'язків.¹³⁶ Міністерства не мають чітких внутрішніх правил і процедур організації процесів формування політики.¹³⁷ Тому практика внутрішньої координації в міністерствах може бути різною. Відповідно до інформації, зібраної під час співбесід, юридичні служби завжди залучаються, що вимагається затвердженням КМУ в 2008 році Загальним положенням про юридичну службу міністерства, іншого органу виконавчої влади, державного підприємства, установи та організації, яке діє донині. З іншого боку, з фінансово-бюджетними підрозділами, згідно з інформацією, отриманою в ході співбесід, рідко консультуються щодо підготовки нових правових чи політичних пропозицій. Проекти актів, подані на оцінювання¹³⁸ міністерствами, відповідальними за економіку, соціальні питання та довкілля, не містили жодного конкретного матеріалу щодо процедур внутрішніх консультацій, а тому проаналізувати процес формування політики на практиці не було можливості. Лише Міністерство

¹³⁴ Регламент КМУ, параграфи 33 та 37.

¹³⁵ Там само, п 48.

¹³⁶ Про що свідчить Наказ Мінагрополітики № 825 «Про введення в дію структури та штатного розпису апарату Мінагрополітики та затвердження розподілу обов'язків між Міністром аграрної політики та продовольства України, його першим заступником та заступниками, повноважень державного секретаря Міністерства аграрної політики та продовольства України» від 24 жовтня 2022 року.

¹³⁷ Виходячи з співбесід з представниками чотирьох включених у вибірку міністерств, виявилось, що лише в одному з них наявні чіткі внутрішні правила та процедури розробки законопроектів. До вибірки увійшли міністерства, відповідальні за сільське господарство, довкілля, економіку та соціальні питання.

¹³⁸ До вибірки поданих Міністерством соціальної політики України актів входили: 1) Проект Закону України «Про вихід України з Угоди між державами-учасницями Співдружності Незалежних Держав про соціальні та правові гарантії військовослужбовців, осіб, звільнених з військової служби, та членів їхніх сімей» від 14 лютого 1992 року; 2) Проект Постанови «Деякі питання надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг»; 3) Проект Стратегії людського розвитку; 4) Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб»». До вибірки поданих Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України актів входили: 1) Проект Закону України «Про ратифікацію Угоди між Україною та Європейським Союзом про участь України у Програмі ЄС LIFE — Програмі дій з довкілля та клімату»; 2) Проект Закону України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією»; 3) Проект Закону України «Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів»; 4) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної системи моніторингу довкілля, інформації про стан довкілля (екологічної інформації) та інформаційного забезпечення управління у сфері довкілля». До вибірки поданих Міністерством економіки України актів входили: 1) Проект Закону України «Про зупинення у відносинах України з Російською Федерацією та Республікою Білорусь дії Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів та Протоколу про внесення змін і доповнень до Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 року»; 2) Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо правонаступництва у трудових відносинах»; 3) Проект Закону України «Про правовий режим майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР»; 4) Проект Закону України «Про мораторій на відчуження майна загальносоюзних громадських об'єднань (організацій) колишнього Союзу РСР». До поданої Міністерством аграрної політики та продовольства України увійшло лише два законопроекти, оскільки для огляду не було надано жодного законопроекту 2021 року: 1) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення ефективності використання земель фізичними особами та суб'єктами державного сектору економіки»; 2) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення державного регулювання в галузі рибного господарства, збереження та раціонального використання водних біоресурсів та сфері аквакультури».

аграрної політики та продовольства надало документ, який підтверджує згоду всіх керівників департаментів міністерства з розробленим законопроектом.

Згідно з вибіркою, у міністерствах більше половини персоналу працюють у підрозділах з формування політики. У 2022 році частка держслужбовців, які займаються формуванням політики, у трьох із чотирьох міністерств у вибірці перевищувала 50%.¹³⁹ Хоча частка працівників, залучених до формування політики, у 2021 та 2022 роках залишалася подібною, загальна кількість працівників, залучених до формування політики в цих чотирьох міністерствах, зменшилася з приблизно 1010 у 2021 році до 880 на кінець 2022 року, що зменшило спроможність до формування політики та розробки проектів законів. У Міністерстві соціальної політики вдвічі скоротили штат, який займається формуванням політики; на кінець 2022 року в деяких департаментах було заповнено менше третини посад.

Висновок

Відповідальність за формування політики та розробку законів покладено на міністерства. Внутрішні міністерські правила та положення описують сфери відповідальності кожного управління та департаменту, але досі відсутні письмові процедури, які регулюють процес формування політики в міністерствах. У більшості міністерств більше половини персоналу працює у підрозділах, відповідальних за формування політики, але фактична кількість персоналу, який займається формуванням політики, у міністерствах у вибірці з 2021 по 2022 рік зменшилася.

¹³⁹ У Міністерстві економіки співвідношення становило 69% (проти 72% у 2021 році), у Міністерстві аграрної політики та продовольства — 58% (48% у 2021 році), у Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів — 56% (49% у 2021 році). У Міністерстві соціальної політики у 2022 році співвідношення становило 44% (проти 54% у 2021 році).

Регламенті КМУ. У термінових випадках, зазначених у змінах до Регламенту КМУ від грудня 2021 року, під час воєнного стану процедури можуть не застосовуватися.¹⁴¹

Зі змінами до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від листопада 2022 року проекти актів, які впливають на господарську діяльність та будь-яким чином транспонують положення *acquis* ЄС, більше не потребують проведення АРВ та подання на розгляд до ДРС. Зміни були внесені Законом України «Про матеріали і предмети, що призначені для контакту з харчовими продуктами»¹⁴², який не має прямого стосунку до питань управління регуляторною політикою та має набрати чинності лише через три роки з дати опублікування (тобто наприкінці 2025 року) за винятком змін щодо АРВ та розгляду ДРС, які набрали чинності негайно. Згідно з інформацією, отриманою під час співбесід, зміну було внесено до закону лише у другому читанні, тобто вона Урядом не розглядалася. Причиною назвали прискорення процедур транспонування *acquis*. Однак АРВ є важливим інструментом забезпечення транспонування законодавства ЄС на основі фактів і консультацій, а також забезпечення вибору правильних і найбільш оптимальних варіантів транспонування та часових рамок, щоб максимізувати чисті вигоди для країни та уникнути «прикрашення». Таким чином, зміною було вилучено інструмент, який у контексті транспонування мав допомогти знайти рішення, які найкраще підходять Україні, оскільки європейське регулювання зазвичай допускає кілька варіантів внутрішніх рішень — залежно від специфіки країни.

3 грудня 2020 року УОКЄЄІ має повноваження здійснювати перевірку проектів актів, надісланих міністерствами на міжвідомче погодження, на відповідність *acquis* ЄС.¹⁴³ Крім того, УОКЄЄІ зобов'язаний здійснювати експертизу усіх внесених на розгляд КМУ проектів актів і надавати висновок до кожного внесеного проекту, наскільки він відповідає *acquis* ЄС, і чи матиме він вплив на сфери, які регулюються *acquis* ЄС.¹⁴⁴ У 2022 році УОКЄЄІ надав 2 553 висновки щодо проектів законів та підзаконних актів, внесених органами виконавчої влади на розгляд КМУ, а у 2021 році — 3 195 висновків.¹⁴⁵ Надані для оцінювання зразки¹⁴⁶ підтверджують послідовність УОКЄЄІ у наданні висновків, оскільки всі п'ять зразків містили основну таблицю, в якій УОКЄЄІ надає свій висновок відповідно до вимог.¹⁴⁷ Варто зазначити, що наближення національного законодавства до законодавства ЄС і контроль якості значною мірою залежать від зовнішньої допомоги, яку міністерствам і УОКЄЄІ надають донори.

¹⁴¹ Регламент КМУ, параграф 55².

¹⁴² Закон України № 2718-IX від 3 листопада 2022 року.

¹⁴³ Регламент КМУ, пункт 5¹ параграфа 33.

¹⁴⁴ Наказ Державного Секретаря КМУ № 22 від 31 січня 2022 року про підготовку законопроектів для розгляду на засіданнях КМУ.

¹⁴⁵ Статистичну інформацію було надано УОКЄЄІ.

¹⁴⁶ До вибірки входили: 1) Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» щодо захисту фінансової системи України від дій держави, яка здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства до окремих стандартів FATF і вимог Директиви ЄС 2018/843»; 2) Проект Закону України «Про колективні угоди та договори»; 3) Проект Закону України «Про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією»; 4) Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух» щодо імплементації законодавства»; 5) Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту людини від впливу іонізуючого випромінювання».

¹⁴⁷ Наказ Державного Секретаря КМУ № 22 від 31 січня 2022 року.

Нову законодавчу базу щодо процесу організації перекладів *acquis* ЄС було створено у 2023 році.¹⁴⁸ Річні плани перекладів розробляються на основі ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію та щорічного ППДУ з урахуванням пріоритетів міністерств та за сферами. Орієнтовний річний план перекладів має подаватися і затверджуватися Урядовим комітетом з питань європейської та євроатлантичної інтеграції до 30 липня кожного року. Підготовлено та затверджено план перекладів на 2023 рік, як і плани на 2022 та 2021 роки.¹⁴⁹ Однак варто зазначити, що організація фактичних перекладів *acquis* ЄС, які включені до планів, залежить від донорської підтримки, переважно з боку ЄС.

На практиці переклади не завжди надаються вчасно для наближення законодавства. Надано та підтверджено переклади чотирьох із п'яти найновіших актів права ЄС, які планується транспонувати на основі ППДУ у 2023 році. У 2021 році було доступно лише три з п'яти перекладів, що викликає особливе занепокоєння, оскільки минуло більше часу з моменту запланованого транспонування відповідного акта ЄС, а переклад і досі відсутній.

Не вдалося оцінити частку зобов'язань щодо *acquis* ЄС, строк виконання яких переносився з одного року на інший, оскільки ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію востаннє оновлювався у 2020 році. Рівень виконання законодавчих зобов'язань щодо адаптації до *acquis* ЄС становить лише 11% у 2021 році та 7% у 2022 році.¹⁵⁰

Висновок

Інституційні та процедурні рамки забезпечення прозорості та ефективною адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС на основі фактів послабилися через рішення обійти вимогу щодо АРВ нового законодавства, яке транспонує норми ЄС, і проведення консультацій з громадськістю. УОКЄЄІ — провідна урядова структура, що відповідає за координацію та моніторинг процесу адаптації законодавства до *acquis* ЄС. Нею на постійній основі надаються висновки на відповідність *acquis* до проектів актів, пов'язаних з ЄІ, проте не забезпечується своєчасне транспонування. Регулярно готуються необхідні річні плани перекладу, але переклади не завжди робляться вчасно, щоб допомогти забезпечити обґрунтоване транспонування норм законодавства ЄС.



¹⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 451 від 2 травня 2023 року «Про затвердження Порядку здійснення перекладу на українську мову актів *acquis communautaire* Європейського Союзу та на англійську мову актів законодавства України, пов'язаних з виконанням зобов'язань України у сфері європейської інтеграції».

¹⁴⁹ Усі три плани було надано Програмі SIGMA на аналіз.

¹⁵⁰ Заходи в рамках ПЗ з імплементації Угоди про асоціацію, які стосуються того самого законопроєкту або проекту підзаконного акта та з тим самим кінцевим терміном виконання, зараховувалися як одне зобов'язання щодо адаптації до *acquis* ЄС. У розрахунок були включені лише заходи, що чітко стосувалися законопроєктів або проектів підзаконних актів.

Принцип 10: Розробка політики і законодавства є ґрунтується на фактичних даних, всі міністерства послідовно здійснюють аналіз регуляторного впливу.

Загалом, значення індикатора «Формування політики на основі фактичних даних» — 2. Незначне покращення у формуванні політики, яке триває з 2021 року і у воєнному році, головним чином пов'язане з більш повним описом в АРВ аналізу проблем та механізмів моніторингу. Проте застосування АРВ у 2023 році зменшилося, як і обсяг законодавства, для якого вимагається АРВ.

Індикатор 2.10.1. Формування політики на основі фактичних даних						
Цей індикатор вимірює формування ґрунтованої на фактах політики. Він оцінює законодавчі вимоги та практику щодо використання основних процесів консультацій, оцінювання впливу на бюджет та аналіз впливу. Крім того, він оцінює наявність навчальних та настановчих документів для аналізу впливу, створення функції контролю якості, а також якість аналізу, що підтримує схвалення законопроектів.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
				2018	2021	2023
1. Регулювання та використання базових аналітичних інструментів і методів аналізу потенційного впливу нових законопроектів			2/2	2/2	2/2	
2. Регулювання та використання оцінки впливу на бюджет перед затвердженням політики			1/3	1/3	1/3	
3. Регулювання та використання комплексних Аналізів регуляторного впливу			1/3	2/3	1/3	
4. Доступність настановних документів щодо аналізу впливу			1/2	1/2	1/2	
5. Контроль якості АРВ			2/3	2/3	2/3	
6. Якість аналізу при оцінюванні впливу			0/15	2/15	2/15	
Усього			7/28	10/28	9/28	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Нормативно-правовими актами вимагається включати аналіз політики та її впливу до пояснювальної записки, яка готується до всіх законопроектів.¹⁵¹ У пояснювальних записках міститься аналіз проблеми, що розглядається, а також цілі та обґрунтування державного втручання. Вони також надають деякі фінансово-економічні розрахунки, а також інформацію про проведені зовнішні консультації із заінтересованими сторонами. Аналіз вибірки з п'яти законів у рамках цього оцінювання, підтвердив, що пояснювальні записки були підготовлені в усіх п'яти випадках.

Чинні норми вимагають проведення фінансово-економічного аналізу нових законів, якщо реалізація закону потребує фінансування з державного або місцевих бюджетів.¹⁵² Аналіз надається в пояснювальній записці, а Мінфін у своїх висновках надає свій аналіз впливу. Огляд п'яти

¹⁵¹ Регламент КМУ, параграфи 34 та 50.

¹⁵² Там само, п 34.

нових законодавчих пакетів, включених у вибірку, підготовлених Урядом у 2022 році, показує, що лише два з них містили відповідні фінансові розрахунки.¹⁵³

Також наявна вимога щодо підготовки комплексного АРВ законопроектів, які впливають на господарську діяльність.¹⁵⁴ Однак сфера застосування АРВ була звужена у 2022 році, коли було впроваджено виняток для всіх актів, що транспонують у національне законодавство положення нормативно-правових актів ЄС, загалом звільнивши від проведення АРВ акти, що стосуються питань ЄІ, що несе величезні ризики для адаптації національного законодавства до законодавства ЄС на основі фактів. Впровадження АРВ на практиці не є послідовним, оскільки лише два з п'яти законопроектів, схвалених Урядом у 2022 році, містили звіт про АРВ.¹⁵⁵

Настанови щодо аналізу впливу існують, проте вони не надають практичних інструментів і прикладів. ДРС розробила рекомендації щодо підготовки АРВ, які містять методи та вказівки щодо того, як оцінити вплив на бізнес і бюджет.¹⁵⁶ Також наявні приклади М-тесту та відповідних розрахунків. Мінфін підготував методіку проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проектів актів.¹⁵⁷ Проте, ці дві настанови не пропонують практичних прикладів та інструментів для того, щоб практично оцінити всі впливи в усіх сферах, як вимагають відповідні нормативно-правові акти.

Якість аналізу впливу з 2018 року не покращилася та залишається поганою. З двох законопроектів у вибірці¹⁵⁸, схвалених КМУ наприкінці 2022 року, тільки два пройшли повний АРВ. Якість аналізу впливу в усіх п'яти супровідних документах є низькою та не дозволяє ухвалювати серйозні рішення, що ґрунтуються на фактах. Жоден із п'яти зразків не розглядає альтернативи.¹⁵⁹ Супровідні документи також дуже поверхнево пояснюють, з якою метою пропонується запровадити нове регулювання¹⁶⁰, але не пояснюють, як сама мета має бути досягнена. У жодному із п'яти зразків не обговорюються проблеми реалізації. Аналіз фінансового впливу також, як правило, не завжди додається. Наприклад, в АРВ проекту Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» лише зазначається, що

¹⁵³ До цієї вибірки входили: 1) Проект Закону України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією»; та 2) Проект Закону України «Про хміль та хмелепродукти». У трьох інших пакетах зазначалося, що додаткові кошти для впровадження не потрібні, хоча запропоновані положення створювали нові зобов'язання.

¹⁵⁴ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

¹⁵⁵ До цієї вибірки входили: 1) Проект Закону України «Про забезпечення хімічної безпеки та управління хімічною продукцією»; та 2) Проект Закону України «Про хміль та хмелепродукти».

¹⁵⁶ Постанова КМУ № 308 від 11 березня 2004 року «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта»

¹⁵⁷ Наказ Мінфіну № 428 від 21 березня 2008 року «Про затвердження Методики проведення фінансово-економічних розрахунків при підготовці проекту акта Кабінету Міністрів України та законопроекту, що вноситься у порядку законодавчої ініціативи Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України».

¹⁵⁸ До вибірки входили: 1) Проект Закону України «Про оголошення природних територій міста Моршина, природних територій Моршинського родовища мінеральних лікувальних розсолів та природних територій Нинівського родовища мінеральних лікувальних розсолів Львівської області курортом державного значення»; 2) Проект Закону України «Про хміль та хмелепродукти»; 3) Проект Закону України «Про Митний тариф України»; 4) Проект Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності»; та 5) Проект Закону України «Про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією».

¹⁵⁹ У супровідних документах до проекту Закону України «Про Митний тариф України» пояснюється, чому альтернативи неможливі, проте в інших випадках пояснення, чому альтернативи неможливі, відсутні.

¹⁶⁰ Наприклад, «встановлення принципів проведення перевірок виробництва від стебла хмелю до кінцевого продукту, визначення контролюючих органів та їхніх повноважень, визначення санкцій, які встановлюються за порушення вимог законодавства».

імплементация закону не матиме впливу на бюджет, хоча він передбачає зменшення адміністративного навантаження на бізнес та спрощення адміністративних процедур (що логічно зменшує навантаження на державне управління), а також йдеться про створення спеціальної державної комісії, що також було розкритиковано Мінфіном у його висновку. Надана в АРВ інформація не використовується для покращення якості пояснювальних записок та якісного обґрунтування рішень, що ухвалюються.¹⁶¹ Незважаючи на це, всі проекти були схвалені.

Контроль якості аналізу впливу політики є недостатнім, хоча він здійснюється в більшості випадків і всіма відповідальними установами. ДРС здійснює контроль якості АРВ, а СКМУ відповідає за оцінювання якості аналізу в пояснювальних записках. Станом на грудень 2020 року в Регламенті КМУ є положення¹⁶² про те, що АРВ, якщо його було проведено, має додаватися до проекту акта, тож КМУ тепер при прийнятті своїх рішень може спиратися на комплексний аналіз впливу. Крім ДРС, АРВ тепер також розглядає СКМУ, але точні ролі обох установ і те, як вони повинні координувати свій аналіз, не визначено.

Аналіз наданих СКМУ та Мінфіном висновків щодо зразків законопроектів, показує, що до схвалення законопроектів КМУ питання щодо недоліків не порушуються. У двох із п'яти випадків¹⁶³ ані Мінфін, ані СКМУ не порушували питання про відсутність аналізу впливу на бюджет, хоча, виходячи із запропонованих заходів у законопроектах, він ймовірно матиме місце.

Висновок

Нормативно-правовою базою встановлено вимогу щодо аналізу проектів актів, але комплексний АРВ вимагається лише для актів, які впливають на господарську діяльність. Якість аналізу впливу в супровідних документах залишається дуже низькою, що перешкоджає ухваленню рішень на основі фактів. Питання визначення альтернатив, аналізу фіскальних та інших впливів і розробки механізмів впровадження все ще недостатньо відображені. Забезпечення якості, хоча й здійснюється ДРС, Мінфіном та СКМУ, є формальним і не усуває суттєві недоліки.



¹⁶¹ Про це свідчить порівняння пояснювальної записки та АРВ до проекту Закону України «Про водовідведення стічних вод населених пунктів».

¹⁶² Регламент КМУ, пункт 1 параграфа 50, рядок 5.

¹⁶³ Проект Закону «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності» та Проект Закону України «Про Митний тариф України».

Принцип 11: Політика і законодавство розробляються інклюзивно, що забезпечує активну участь суспільства і дозволяє узгоджувати різні погляди всередині уряду.

Загалом, значення індикатора « Публічні консультації з питань державної політики» — 1. Порівняно з 2018 роком, це — негативна тенденція, головним чином через те, що певні інструменти, необхідні для ефективного залучення заінтересованих сторін, як то попередні сповіщення, збір відгуків, їхній аналіз і звітування про них, протягом 2021 та 2022 років послідовно не впроваджувались. Регулярність оприлюднення міністерствами законопроектів для консультацій з 2021 року впала. Позитивною подією у 2022 році є посилення контролю за консультаціями у процесі забезпечення якості.

Індикатор 2.11.1. Публічні консультації з питань державної політики						
Цей індикатор вимірює використання інструменту публічних консультацій при формуванні політики та розробці законів. Він оцінює нормативно-правову базу, наявність функції контролю якості публічних консультацій і послідовність оприлюднення законопроектів для письмових публічних консультацій в Інтернеті, а також перевіряє, чи було дотримано мінімальних стандартів публічних консультацій для ухвалених законопроектів.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Адекватність нормативно-правової бази для ефективного процесу публічних консультацій			9/10	9/10	9/10	
2. Забезпечення якості процесу публічних консультацій			1/3	1/3	3/3	
3. Послідовність у оприлюдненні законопроектів для письмових публічних консультацій			1/4	1/4	0/4*	
4. Тест практик публічних консультацій			3/24	0/24	0/24	
Усього			14/41	11/41	12/41	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Вимога щодо проведення публічних консультацій щодо проектів документів політик і актів законодавства залишається недостатньо врегульованою, що впливає на її ефективність. Хоча нормативно-правова база охоплює численні вимоги щодо консультацій з громадськістю¹⁶⁴, обов'язковість проведення консультацій щодо всіх проектів законів і підзаконних актів не встановлена. Консультації необхідні лише щодо проектів актів з «питань, пов'язаних із соціально-економічним розвитком держави, реалізацією і захистом прав і свобод громадян, задоволенням їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів».¹⁶⁵ Уряд у 2020 році підготував закон «Про публічні консультації», схвалений Верховною Радою у першому читанні. Представницька робоча група вже підготувала доопрацьовану редакцію до другого читання наприкінці 2021 року. Однак законодавчий процес був призупинений через війну.

¹⁶⁴ Обов'язок заздалегідь інформувати про громадські консультації, обов'язок звітувати про громадські консультації та оприлюднити звіт, мінімальна тривалість консультацій, порядок проведення консультацій.

¹⁶⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», пункт 12.

Законодавством встановлюються мінімальні строки для консультацій (15 днів для загальної письмової консультації¹⁶⁶ та один місяць для всіх актів, що впливають на господарську діяльність¹⁶⁷) і вимагає попереднього повідомлення у формі річних орієнтовних планів проведення консультацій.¹⁶⁸ Однак така практика не є гарантованою, оскільки з чотирьох законопроектів, включених у вибірку, які пройшли консультації у 2021 році¹⁶⁹, лише один¹⁷⁰ був включений до річних планів консультацій міністерств.

Послідовність оприлюднення законопроектів для письмових консультацій з громадськістю є недостатньою. Аналіз показників ефективності профільних міністерств щодо регулярності проведення консультацій з громадськістю показує, що чотири міністерства, включені у вибірку, з 2018 року збільшили кількість консультацій, але у 2022 році на цей позитивний крок негативно вплинула війна (табл. 1).

Таблиця 1. Послідовність в оприлюдненні законопроектів чотирма міністерствами, включеними у вибірку

	2018	2021	2022
Міністерство аграрної політики та продовольства	50%	60%	50%
Міністерство економіки	50%	69%	Дані відсутні
Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів	20%	40%	40%
Міністерство соціальної політики	13%	77%	Дані відсутні

Примітка: Розрахунок Програми SIGMA на основі даних, наданих Програмою SIGMA для оцінювання у 2018 та 2023 роках, а також на основі відкритих даних.

Непослідовне проведення консультацій з громадськістю можна пояснити надзвичайною ситуацією, в якій внаслідок війни опинилася країна. Проте прогалини в нормативно-правових актах, що дозволяють проводити консультації з громадськістю щодо окремих категорій проектів законів і нормативно-правових актів¹⁷¹, звужують обсяг необхідних консультацій, а відсоток законопроектів, опублікованих для письмових консультацій з громадськістю, був низьким ще до війни.

Якість консультацій за 2022 рік перевірити не вдалося, оскільки консультації не проводились щодо жодного зі зразків. За даними СКМУ, консультації з громадськістю не проводилися щодо жодного з п'яти проектів актів¹⁷², включених у вибірку, хоча принаймні два проекти (проект Закону України «Про

¹⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», стаття 12.

¹⁶⁷ Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», стаття 9.

¹⁶⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», стаття 6.

¹⁶⁹ 1) Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; 2) Проект Закону України «Про географічні зазначення спиртних напоїв»; 3) Проект Закону України «Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів»; 4) Проект Закону України «Про допоміжні репродуктивні технології».

¹⁷⁰ Проект Закону України «Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів».

¹⁷¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 року «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», стаття 12.

¹⁷² До вибірки 2022 року входили: 1) Проект Закону України «Про оголошення природних територій міста Моршина, природних територій Моршинського родовища мінеральних лікувальних розсолів та природних

хімічну безпеку та управління хімічною продукцією» та проект Закону «Про хміль та хмелепродукти») вимагають консультацій з громадськістю відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», оскільки вони безпосередньо впливають на господарську діяльність.

У 2021 році консультації проводилися щодо чотирьох з п'яти наданих зразків. Проте коментарі від громадськості надійшли лише у двох випадках.¹⁷³ Крім того, КМУ не було поінформовано про те, які були коментарі та як вони були враховані. У пояснювальній записці йдеться лише про те, що консультації проводились, і хто брав в них участь.

Контроль якості процесу консультацій з громадськістю є обов'язковим¹⁷⁴ та здійснюється на практиці. СКМУ є центральною інституцією, відповідальною за нагляд за процесом консультацій з громадськістю та перевірку дотримання наявних процедур. СКМУ виконує свою функцію контролю якості шляхом надання висновків щодо всіх проектів, які вносяться на розгляд КМУ. Висновки СКМУ, хоча й наявні до усіх п'яти законопроектів, включених у вибірку 2022 року, не завжди висвітлюють недоліки та прогалини в процесі, що свідчить про неефективність процесу контролю якості. У 2021 році лише в одному висновку СКМУ згадувалися консультації з громадськістю¹⁷⁵, тоді як інші чотири на громадські консультації не посилалися, хоча один проект не відповідав вимогам.¹⁷⁶

Загалом, значення індикатора «Міжвідомчі консультації з питань державної політики» — 4. Це свідчить про покращення порівняно з 2018 роком, особливо завдяки вдосконаленню нормативно-правової бази. Було встановлено мінімальну тривалість і оформлено міжвідомчі механізми вирішення конфліктів.

територій Нинівського родовища мінеральних лікувальних розсолів Львівської області курортом державного значення»; 2) Проект Закону України «Про хміль та хмелепродукти»; 3) Проект Закону України «Про Митний тариф України»; 4) Проект Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності»; та 5) Проект Закону України «Про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією».

¹⁷³ Коментарі від громадськості надійшли лише у двох випадках. 1) Проект Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування»; 2) Проект Закону України «Про географічні зазначення спиртних напоїв». Трьома іншими законопроектами у вибірці були: 1) Проект Закону України «Про водовідведення стічних вод населених пунктів»; 2) Проект Закону України «Про Національний реєстр викидів та перенесення забруднювачів»; 3) Проект Закону України «Про допоміжні репродуктивні технології».



¹⁷⁴ Регламент КМУ, параграф 52.

¹⁷⁵ Проект Закону України «Про географічні зазначення спиртних напоїв».

¹⁷⁶ Проект Закону України «Про водовідведення стічних вод населених пунктів».

Індикатор 2.11.2. Міжвідомчі консультації з питань державної політики

Цей індикатор вимірює адекватність нормативно-правової бази для міжвідомчих консультацій і практично перевіряє систему щодо п'яти законопроектів.

значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Адекватність нормативно-правової бази для ефективного процесу міжвідомчих консультацій			5/9	9/9	9/9	
2. Перевірка методів міжвідомчих консультацій			9/12	9/12	9/12	
Усього			14/21	18/21	18/21	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Міжвідомчі консультації добре врегульовані та відбуваються постійно. У 2020 році було запроваджено мінімальну тривалість міжвідомчих консультацій у десять днів.¹⁷⁷ У надзвичайних ситуаціях, ця тривалість може бути коротшою і навіть становити шість годин.¹⁷⁸ Законодавство також передбачає проведення консультацій з усіма заінтересованими органами, а також з Мін'юстом, Мінфіном, Мінекономіки та Мінцифри.¹⁷⁹ Висновок Мін'юсту є обов'язковим, тоді як інші органи можуть завізувати проект акту без надання відповіді.¹⁸⁰ Розробник повинен поінформувати Уряд про результати міжвідомчих консультацій у пояснювальній записці та в окремих таблицях із детальною інформацією щодо позицій заінтересованих органів, з якими проводилися консультації (у тому числі із зазначенням будь-яких неврегульованих розбіжностей).¹⁸¹

Судячи з аналізу зразків, на практиці міжвідомчі консультації відбуваються відповідно до встановлених правил. У чотирьох із п'яти випадків, включених до вибірки 2022 року,¹⁸² розробник проконсультувався з усіма обов'язковими та обраними заінтересованими міністерствами, і всі відповідні міністерства надали обов'язкові відповіді. У п'ятому випадку щодо проекту Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності», хоча розробник спочатку не дотримувався встановлених правил, згодом — після втручання СКМУ та Урядового Комітету з питань економіки, фінансової політики, паливно-енергетичного комплексу, стратегічних галузей, розвитку громад і територій та інфраструктури — були проведені консультації

¹⁷⁷ Регламент КМУ, параграф 38.

¹⁷⁸ Там само.

¹⁷⁹ Там само, пп. 33 і 44

¹⁸⁰ Там само, п 39.

¹⁸¹ Там само, п 50.

¹⁸² До вибірки 2022 року входили: 1) Проект Закону України «Про оголошення природних територій міста Моршина, природних територій Моршинського родовища мінеральних лікувальних розсолів та природних територій Нинівського родовища мінеральних лікувальних розсолів Львівської області курортом державного значення»; 2) Проект Закону України «Про хміль та хмелепродукти»; 3) Проект Закону України «Про Митний тариф України»; 4) Проект Закону України «Про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності»; та 5) Проект Закону України «Про хімічну безпеку та управління хімічною продукцією».

з відповідними міністерствами. Цей випадок також демонструє, що контроль якості міжвідомчих консультацій існує та є ефективним.

Крім того, у всіх п'яти випадках, як того вимагає регламент, КМУ було поінформовано про результати міжвідомчих консультацій у пояснювальній записці та в окремих таблицях із детальною інформацією про позиції органів, з якими проводилися консультації (у тому числі щодо нерегульованих розбіжностей).

Єдиною вимогою, яку не вдалося перевірити на основі наданої документації, було дотримання мінімальної тривалості консультацій.



Висновок

Нормативно-правові акти не забезпечують повних і послідовних консультацій з громадськістю щодо всіх проектів документів політик та актів законодавства, що є приводом для серйозного занепокоєння. Це обмежує можливість взаємодії з ключовими заінтересованими сторонами та широкою громадськістю під час формування політики. Правила консультацій з громадськістю ефективно не дотримуються, а тому недоліки не усуваються. Через війну у 2022 році було проведено менше консультацій, ніж у 2021 році.

Міжвідомчі консультації чітко регламентовані та проводяться послідовно, навіть під час війни. Виходячи з аналізу зразків, дотримання правил і ефективний контроль якості є очевидними. Про результати міжвідомчих консультацій, включно з нерегульованими розбіжностями, повідомляється в супровідній документації.

Принцип 12: Законодавство є однорідним за структурою, стилістикою і мовою; вимоги щодо розробки законодавства послідовно застосовуються всіма міністерствами; нормативні акти оприлюднюються.

Загалом, значення індикатора «Передбачуваність та узгодженість законодавства» — 3 та залишилося незмінним з 2018 року. Позитивним зсувом порівняно з 2018 роком є покращення правової визначеності, оскільки жоден із ініційованих урядом законів не був змінений після свого прийняття протягом року у 2022 році. Проте своєчасність схвалення підзаконних актів залишається приводом для занепокоєння.

Індикатор 2.12.1. Передбачуваність та узгодженість законодавства						
Цей індикатор вимірює передбачуваність та узгодженість законодавства. Він оцінює наявність навчальних та настановних документів, а також функцію контролю якості. Стабільність законів оцінюється на основі співвідношення кількості законів, змінених протягом року після ухвалення, а передбачуваність оцінюється через сприйману узгодженість тлумачення правил ведення бізнесу.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Доступність настановних документів з питань нормопроєктування			2/2	2/2	2/2	
2. Забезпечення якості процесу нормопроєктування			3/3	3/3	3/3	
3. Закони, до яких впродовж одного року було внесено зміни (%)			0/3	1/3	3/3	
4. Сприйняття суб'єктами підприємництва ясності і стабільності державної політики (%)			0/2	Дані відсутні	0/2	
5. Своєчасність ухвалення обов'язкових підзаконних актів (%)			*	0/3	0/3	
Усього			5/10	6/11	8/13	

Примітки; *Субіндикатор у 2018 році не існував. «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 11, а не 13. Діапазони перерахунку балів 0-2=0, 3=1, 4-5=2, 6-7=3, 8=4, 9-11=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Наявні процедури та настанови для забезпечення якості процесу розробки нормативно-правових актів. Як Мін'юст¹⁸³, так і Юридичний департамент СКМУ¹⁸⁴ несуть відповідальність за правову експертизу проектів нормативно-правових актів, тобто їхні функції частково збігаються. Обидва ці органи здійснюють аналіз конституційності та відповідності наявній законодавчій базі, але СКМУ може вносити до проекту юридичні редакційні зміни. Мін'юст опублікував Методичні

¹⁸³ Регламент КМУ, глава 4.

¹⁸⁴ Там само, п 52.

рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки.¹⁸⁵ Те саме зробила й Верховна Рада щодо ініційованих народними депутатами законопроектів.¹⁸⁶

Мін'юст постійно забезпечує практичне застосування своїх законодавчих настанов, а проєкти актів є юридично узгодженими. На практиці у 2022 році всі проаналізовані законопроекти¹⁸⁷ супроводжувалися обов'язковою експертизою Мін'юсту та Юридичного департаменту СКМУ. Загалом обсяг висновків, наданих Мін'юстом, залишився однаковим для обох оцінюваних років: Мін'юст видав 3 205 висновків правової експертизи у 2021 році та 2 967 — у 2022 році.

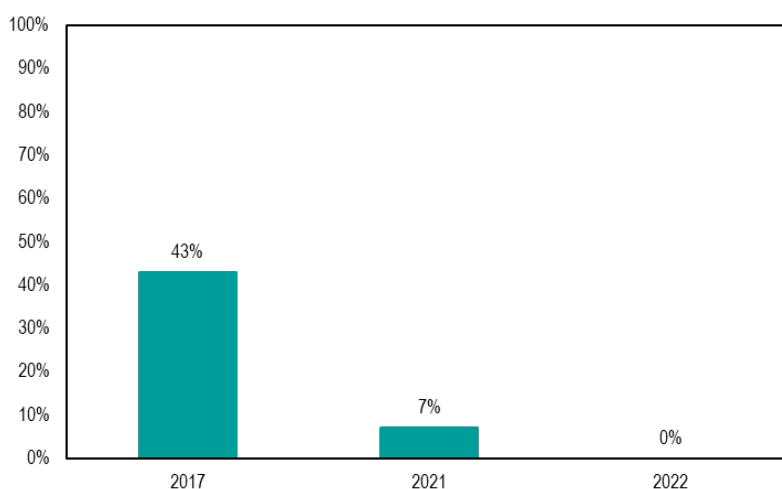
Порівняно з 2021 роком у 2022 році менше ініційованих Урядом законів було змінено протягом року після їх прийняття. Що стосується чотирьох нових законів, ініційованих Урядом і Президентом і прийнятих Верховною Радою у 2021 році, до одного протягом одного року після прийняття було внесено зміну, запропоновану Президентом. У 2022 році до жодного із нових законів протягом року після їхнього прийняття не вносилися запропоновані Урядом або Президентом зміни. У 2017 році ця частка становила 43% (до шести з чотирнадцяти нових законів року після їх прийняття було внесено зміни). Проте частка ініційованих народними депутатами нових законів, переглянутих протягом першого року після прийняття, становила 54% у 2022 році та 50% у 2021 році.

¹⁸⁵ Методичні рекомендації щодо розроблення проєктів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки, схвалені Постановою колегії Міністерства юстиції України № 41 від 21 листопада 2000 року.

¹⁸⁶ Правила оформлення проєктів законів та основні вимоги законодавчої техніки, 4-е видання.

¹⁸⁷ Висновки Мін'юсту були надані для оцінювання для усіх п'яти зразків законопроектів у 2022 році: 1) Проєкт Закону України «Про оголошення природних територій міста Моршина, природних територій Моршинського родовища мінеральних лікувальних розсолів та природних територій Нинівського родовища мінеральних лікувальних вод (розсолів) Львівської області курортом державного значення»; 2) Проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» щодо медичного обслуговування та соціального захисту ветеранів війни»; 3) Проєкт Закону України «Про ратифікацію Протоколу між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова про внесення змін до Угоди про вільну торгівлю між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Молдова від 13 листопада 2003 року»; 4) Проєкт Закону України «Про зупинення у відносинах України з Російською Федерацією та Республікою Білорусь дії Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів та Протоколу про внесення змін і доповнень до Угоди про співробітництво в галузі трудової міграції та соціального захисту трудящих-мігрантів від 15 квітня 1994 року»; і 5) Проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо функціонування установ виконання покарань та установ попереднього ув'язнення в період воєнного стану».

Малюнок 18. Частка законів, до яких впродовж одного року після ухвалення було внесено зміни, 2017–2022 рр.



Джерело: Розрахунок Програми SIGMA на основі інформації і даних наданих Парламентом для цього оцінювання.

Уряд гірше забезпечує своєчасне схвалення нормативно-правових актів необхідних для реалізації прийнятих законів. Лише 33% усіх передбачених прийнятими у 2021 році законами, включеними у вибірку, нормативно-правових актів схвалено вчасно. Гірша ситуація була у 2022 році, коли показник становив 11%. Із 61 підзаконного акта, передбаченого трьома законами, включеними у вибірку 2022 року, вчасно були схвалені лише 7; у 2021 році вчасно схвалені 3 із загальної кількості 9.

Сприйняття бізнесом чіткості та стабільності формування політики в Україні залишається низьким. Згідно з дослідженням Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти у 2023 році, лише 27% підприємств-респондентів скоріше погоджуються або повністю погоджуються з тим, що закони та нормативно-правові акти, які стосуються їхніх компаній, чітко виписані, не суперечать один одному або не переглядаються надто часто. У 2017 році ця частка становила 33%.

Загалом, значення індикатора «Доступність законодавства» — 3. Значення залишається незмінним, але оцінюється незначне підвищення через дію правил публікації актів у зведеній формі. Основними недоліками залишаються повне оприлюднення всіх підзаконних актів, у тому числі актів міністерств, і низьке сприйняття бізнесом наявності законів і нормативно-правових актів, що впливають на бізнес.

Індикатор 2.12.2. Доступність законодавства						
Цей індикатор вимірює як нормативно-правову базу для оприлюднення законів, так і доступність законодавства на практиці на основі аналізу доступності законодавства через центральний реєстр та на підставі того, як це сприймається бізнес-спільнотою.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр.	Тенденція 2021–2023 рр.		Бали			
	2018	2021	2023			
1. Адекватність нормативно-правової бази, що регулює публічну доступність законів	5/6	6/6	6/6			
2. Фактичний доступ до актів первинного і вторинного законодавства	4/8	4/8	4/8			
3. Сприйняття доступності законів та нормативно-правових актів, що впливають на суб'єкти підприємництва (%)	0/2	Дані відсутні	0/2			
Усього	9/16	10/14	10/16			

Примітки: «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 14, а не 16. Діапазони перерахунку балів 0-2=0, 3-4=1, 5-7=2, 8-10=3, 11-12=4, 13-14=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методологія» на сторінці 8.

Процес, кінцеві терміни та обов'язки відповідних органів щодо публікації та консолідації законодавства встановлюються відповідними нормативно-правовими актами.¹⁸⁸ Законодавчі акти повинні оприлюднюватися в офіційних друкованих виданнях протягом 15 днів після їхнього прийняття.¹⁸⁹ Згідно з нормами, наявні кілька офіційних друкованих видань, в яких публікуються прийняті акти. «Офіційний вісник України» та «Урядовий Кур'єр» — два головних видання, в яких оприлюднюються акти.¹⁹⁰ Також закони та інші акти ВРУ офіційно оприлюднюються в газетах «Голос України» та «Відомості Верховної Ради України», а закони та акти Президента України — в «Офіційному віснику Президента України».¹⁹¹

¹⁸⁸ Відповідні нормативно-правові акти є такими: 1) Указ Президента України № 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності»; 2) Постанова КМУ № 376 від 23 квітня 2001 року «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним»; 3) Наказ № 102/5 від 22 грудня 2006 року «Про видання та розповсюдження інформаційного бюлетеня «Офіційний вісник України»».

¹⁸⁹ Указ Президента України. 503/97 «Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності», пункт 1.

¹⁹⁰ Там само.

¹⁹¹ Там само.

За ведення центрального реєстру усіх законодавчих актів відповідає Мін'юст.¹⁹² Нормативно-правові акти подаються на державну реєстрацію протягом трьох робочих днів з дня їх прийняття (у разі законів — протягом трьох робочих днів з дня підписання Президентом України), а міжнародні договори — протягом п'яти робочих днів з дня набрання ними чинності.¹⁹³ Акти вносяться до реєстру протягом п'яти робочих днів з дня їх надходження до Мін'юсту. Усі акти в реєстрі ведуться у зведеному вигляді.

Доступ до усіх актів первинного та вторинного законодавства безкоштовний¹⁹⁴; акти надаються у зведеному форматі в кількох державних електронних базах даних.¹⁹⁵ Проте на практиці існують випадки, коли деякі нормативно-правові акти міністерств відсутні у відкритому доступі.¹⁹⁶

Дослідження Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти у 2023 році показує, що 43% представників бізнес-спільноти повідомили про те, що інформацію про закони та нормативно-правові акти, що впливають на їхні компанії, можна легко отримати в органах державної влади. Результатом стало покращення порівняно з 2017 роком, коли ця частка становила 39%.

¹⁹² Постанова КМУ № 376 від 23 квітня 2001 року «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним»; Постанова КМУ № 731 від 28 грудня 1992 року «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади».

¹⁹³ Постанова КМУ № 376 від 23 квітня 2001 року «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним», пункт 8.

¹⁹⁴ Там само, пункт 16.

¹⁹⁵ Див. первинне та вторинне законодавство за посиланнями: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/index>, <https://www.kmu.gov.ua/npasearch> та <http://www.reestrnpa.gov.ua/>.

¹⁹⁶ Наприклад, такі нормативно-правові акти не були зареєстровані та відсутні онлайн: 1) Постанова № 24 від 24 квітня 1999 року «Методичні вказівки з санітарно-мікробіологічного контролю предметів вжитку та обладнання закладів для дітей та підлітків»; 2) Постанова № 10 від 24 грудня 1998 року «Державні санітарні правила і норми безпеки для здоров'я одягу та взуття».

Малюнок 19. Сприйняття суб'єктами підприємництва стабільності та доступності законодавства



Примітки: Відсоток респондентів, які відповіли «повністю згоден» або «скоріше згоден» на такі запитання: «Закони та нормативно-правові акти, що стосуються мого підприємства, виписані чітко, не суперечать один одному і не змінюються занадто часто» та «Інформацію про закони та нормативно-правові акти, що стосуються мого підприємства, легко отримати в органах державної влади».

Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (КМІС) у 2017 році «Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти формуванням політики та наданням послуг» (на замовлення Програми SIGMA) та здійсненого у 2023 році Програмою SIGMA Опитування громадської думки (проведене у квітні 2023 року).

Висновок

Встановлені чіткі процедури і правила нормопроекування, яких дотримуються. Також ефективно забезпечується ретельний контроль за якістю законодавства, хоча існує дублювання функцій між двома відповідальними органами. Доступ до усіх актів первинного та вторинного законодавства централізований та надається у зведеному форматі в кількох державних електронних базах даних, які доступні онлайн безкоштовно. Проте Уряд суттєво відстає у вчасному схваленні підзаконних актів, визначених прийнятими законами.

Державна служба та управління людськими ресурсами

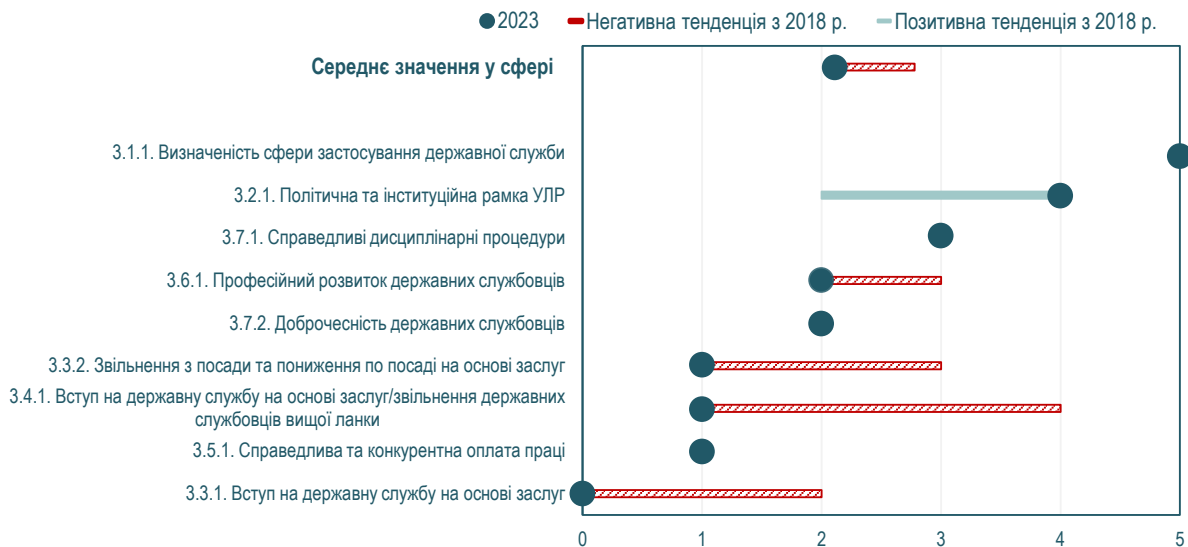
Принципи державного управління

Принцип 1:	Сфера застосування державної служби адекватна, чітко визначена та застосовується на практиці.
Принцип 2:	Запроваджені і застосовуються на практиці політика і правова рамка для професіоналізації та злагодженості державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.
Принцип 3:	Набір на посади державної служби відбувається на основі заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження по посаді та звільнення державних службовців є чіткими.
Принцип 4:	Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі посади державної служби не допускається.
Принцип 5:	Система оплати праці державних службовців оснований на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.
Принцип 6:	Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.
Принцип 7:	Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.

Резюме та рекомендації

Державна служба в Україні сильно постраждала внаслідок збройної агресії Росії та наступного введення воєнного стану. Були вжиті особливі заходи щодо набору, звільнення, переведення, просування по службі, організації роботи та доброчесності, що призвело до зменшення уваги до практики добору, заснованого на заслугах. Крім того, суттєво скоротилися кошти, які виділяються на заробітну плату та навчання державних службовців, що вплинуло на різні індикатори ефективності.

Малюнок 20. Загальні значення індикатора на Принцип у сфері державної служби та управління людськими ресурсами



Примітка: Середнє значення у сфері — просте середнє арифметичне субіндикаторів. Субіндикатори відсортовані від найменшого до найбільшого.

Джерело: Уточнення Програми SIGMA на основі даних оцінювання.

Горизонтальна і вертикальна сфери застосування державної служби визначаються відповідно до Принципів державного управління. Війна розширила інституційні рамки державної служби (створенням військових адміністрацій) і вплинула на кадри — багато державних службовців покинули країну, перемістилися в інші регіони або були мобілізовані. Регулюванням, зумовленим воєнним станом, запроваджено нові процедури, які застосовуються до державних службовців, і таким чином тимчасово змінили матеріальну сферу діяльності державної служби.

Стратегічні засади реформи державної служби були наявні увесь час та виконувалися, і до них були внесені лише незначні коригування з метою пристосувати їх до викликів, пов'язаних з війною. Незважаючи на все ще нечіткі межі політичної відповідальності за державну службу, Національне агентство України з питань державної служби (НАДС) виходить з численними ініціативами, щоб допомогти професіоналізувати кадрові функції (HR) у державному управлінні та розв'язати надзвичайні виклики в управлінні людськими ресурсами (HRM). У березні 2021 року запрацювала інформаційна система управління людськими ресурсами (HRMIS), але її не було розгорнуто у всіх державних органів. Оскільки вона не є обов'язковою, її впровадження зустрічає опір.

У період з 2020 до 2023 року повноцінний конкурсний набір на основі заслуг, передбачений Законом України «Про державну службу» (ЗДС), здебільшого не застосовувався. Спочатку це було пов'язано зі спеціальними нормами, запровадженими під час пандемії COVID-19, а пізніше — із запровадженням воєнного стану. Хоча з 2018 року відбулися певні покращення, як то створення у 2019 році Центру оцінювання кандидатів, якість конкурсного відбору на основі заслуг погіршилася. Скорочено терміни подання заяв, скасовано принцип відбору кандидата з найвищим рейтингом та скасовано адміністративну інстанцію, в якій кандидати, що не погоджуються з результатами

конкурсу, могли б оскаржувати рішення. Порівняно з прийнятною практикою в кадровій сфері плинність кадрів на державній службі надзвичайно висока (20% у 2021 році та 17% у 2022 році).

Малюнок 21. Вступ на державну службу на конкурсній основі застосовувався лише протягом 16 місяців у період 2020–2023 років



Джерело: Програма SIGMA, на основі чинного законодавства.

Незважаючи на чітке визначення сфери діяльності та обов'язків вищого корпусу державної служби, наявні постійні проблеми щодо складу Комісії з питань вищого корпусу державної служби, яка також була позбавлена основних повноважень. У період з 2020 до 2023 року управління вищою державною службою зазнало значних перебоїв, коли відбір не ґрунтувався на заслугах і відбувався без застосування передбачених ЗДС конкурсних процедур. Такий відхід від правил став відповіддю на пандемію COVID-19 і введення воєнного стану. Крім того, політично вмотивовані звільнення у 2020 та 2021 роках призвели до значної плинності кадрів серед вищого корпусу державної служби.

Чинна система оплати праці й надалі має серйозні недоліки з точки зору справедливості, прозорості та структури заробітної плати. Уряд сповнений рішучості продовжувати розпочату в 2020 році реформу, незважаючи на війну. Значні надбавки до посадових окладів державних службовців, які обіймають посади ФПР корелюються зі змінною частиною заробітної плати тих державних службовців, які обіймають звичайні посади. Як перші, так і другі види надбавок важко фінансувати через бюджетні обмеження. Проект ФПР потребує переосмислення.

З 2018 року було здійснено суттєве оновлення системи підвищення кваліфікації державних службовців. Ця реформа передбачала створення ринку тренінгових послуг, акредитацію навчальних програм та розвиток Порталу управління знаннями. Можливість підвищення по службі в умовах воєнного стану має безліч недоліків і відлякує багатьох державних службовців від просування по службі, оскільки попереднє звільнення з державної служби є умовою для тимчасового призначення на вищу посаду.

З 2018 року дисциплінарна система державної служби не зазнала суттєвих змін, положення відповідають Принципам. Проте значна частка дисциплінарних стягнень скасовується судами. Крім того, воєнним станом запроваджено нові підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Досвід корупції та сприйняття корупції в Україні значно зменшилися. Хоча законодавча база щодо боротьби з корупцією та забезпечення доброчесності державних службовців є всебічною, воєнний стан призупинив обов'язок подавати декларації про майно. Схвалення Антикорупційної стратегії було відкладено, що призвело до відсутності стратегії у період 2021–2022 років.

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

1. Уряд має якнайшвидше відновити застосування положень Закону України «Про державну службу» які забезпечують набір та підвищення по службі а основі заслуг, у тому числі відновити дію Єдиного порталу вакансій державної служби та оновити його.
2. Верховній Раді та Уряду слід продовжити підготовку комплексної реформи системи оплати праці державних службовців на основі класифікації посад державної служби для підвищення справедливості, прозорості та конкурентоспроможності оплати праці. Графік реалізації має враховувати бюджетні обмеження та непередбачуваність фінансової ситуації.
3. Політична відповідальність за розробку, координацію та впровадження політики державної служби має бути чітко покладена на члена Кабінету Міністрів України (КМУ).

Середньострокові рекомендації (3–5 років)

4. Уряд має підвищити спроможність державної служби, зокрема шляхом належного структурування управління вищим корпусом державної служби, реформування системи оплати праці і класифікації, а також удосконаленої системи призначення на посади державної служби всіх рівнів, щоб справлятися з викликами інтеграції в ЄС, відновлення та національних реформ незалежно від підтримки зовнішніх консультантів. У цьому контексті він повинен оцінити концепцію ФПР і розробити стратегію їхньої остаточної інтеграції в майбутню класифікацію посад, та систему оплати праці.
5. Уряд має посилити професіоналізм процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби та усунути політичний вплив на оцінювання кандидатів. Членам КМУ можна було б дозволити на власний розсуд обирати серед кандидатів, визнаних у процесі оцінювання такими, що відповідають вимогам.
6. Уряд має забезпечити цифровізацію кадрових процедур та їхнє розгортання в органах державного управління.

Аналіз

Принцип 1: Сфера застосування державної служби адекватна, чітко визначена і застосовується на практиці.

Загалом, значення індикатора «Адекватність сфери застосування державної служби» — 5. Сфера застосування державної служби порівняно з проведеними у 2021 та 2018 роках Програмою SIGMA оцінюваннями змінилася несуттєво; вона є всебічною та чітко визначеною.

Індикатор 3.1.1. Адекватність сфери повноважень державної служби						
Цей індикатор вимірює, якою мірою законодавча база, що встановлює адекватний горизонтальну, вертикальну і матеріальну сфері застосування державної служби ¹⁹⁷ , послідовно застосовується в державному секторі.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр.	Тенденція 2021–2023 рр.		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Чіткість законодавчої бази сфери застосування державної служби			1/2	1/2	1/2	
2. Адекватність горизонтальної сфери застосування державної служби			6/6	6/6	6/6	
3. Всебічність матеріальної сфери застосування державної служби			2/2	2/2	2/2	
4. Вилучення зі сфери застосування державної служби посад політичних призначенців			2/2	2/2	2/2	
5. Чіткість нижньої межі державної служби			1/1	1/1	1/1	
Усього			12/13	12/13	12/13	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методики».

ЗДС¹⁹⁸ чітко визначає державну службу як публічну, професійну та політично неупереджену діяльність, що передбачає практичне виконання завдань і функцій держави. Горизонтальна сфера, визначена відповідно до Принципів SIGMA, є широкою. Дія ЗДС поширюється не лише на міністерства, а й на: 1) інші центральні органи виконавчої влади, у тому числі регуляторні органи; 2) регіональні та (децентралізовані) місцеві державні адміністрації; 3) незалежні установи; 4) Офіс Президента і Апарат Верховної Ради; 5) органи прокуратури; 6) органи військового управління та

¹⁹⁷У публікації ОЕСР (2017), SIGMA, Принципи державного управління, ОЕСР, Париж, с. 40, Програма SIGMA пояснює, що для державної служби нею застосовані вузькі межі, які охоплюють: 1) міністерства та адміністративні органи, підпорядковані безпосередньо Уряду, Прем'єр-міністру або міністрам (тобто державна служба у суворому сенсі цього слова); апарати парламенту, президента та ппрем'єр-міністра; 2) інші адміністративні органи на рівні центральних органів управління, якщо вони відповідають за забезпечення загальних інтересів держави чи інших державних органів; 3) незалежні конституційні органи, підзвітні безпосередньо парламенту. Сфера повноважень державної служби, таким чином, не охоплює установи на рівні субнаціональних органів управління та спеціальні види державної служби, виборні посади і політичних призначенців, а також допоміжний персонал органів управління.

¹⁹⁸ Закон України № 889-VIII «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, зі змінами.

органи дипломатичної служби.¹⁹⁹ Спеціальні положення застосовуються до деяких державних установ, найчастіше у сфері оплати праці, на додаток до або замість ЗДС.²⁰⁰

Вертикальна сфера застосування державної служби також чітко визначена. Законодавство виводить політичні посади з-під дії ЗДС²⁰¹ і чітко проводить нижню межу державної служби, вилучивши з-під сфери дії ЗДС посади працівників, які виконують функції обслуговування.²⁰²

Широкомасштабна збройна агресія Росії проти України поки що мала обмежений вплив на сферу застосування державної служби, але значно вплинула на кадровий склад державної служби. Президент може створювати військові адміністрації в областях.²⁰³ Зазвичай вони створюються на базі наявних структур державного управління та наділяються новими повноваженнями, пов'язаними із впровадженням воєнного стану, обороною, цивільним захистом, громадською безпекою та правопорядком, захистом критичної інфраструктури, захистом громадянських прав, свобод і законних інтересів. Для виконання цих завдань виділено додатковий персонал.

У 2022 році за кордон виїхало 4 355 державних службовців та 3 637 було мобілізовано до збройних сил. Загалом на захоплених агресором територіях України чи в межах районів бойових дій залишилося 4 713 державних службовців²⁰⁴, 108 державних службовців загинули, 80 отримали поранення та 205 зникли безвісти.²⁰⁵ Ще один наслідок — перерозподіл навантаження між державними службовцями: 45% респондентів опитування, проведеного НАДС, повідомили про збільшення навантаження, 21% — про зменшення, 5% — припинили роботу.²⁰⁶ Для адаптації до цієї ситуації за рішенням працедавця працівникам може бути скорочена щорічна відпустка до 24 днів, а працівникам, які працюють на об'єктах критичної інфраструктури, може бути відмовлено у відпустці; керівники органів також можуть збільшити тривалість робочого часу до 60 годин в тиждень.²⁰⁷ Пандемія COVID-19 допомогла державній службі підготуватися до цієї надзвичайної ситуації — у 2020 році НАДС видало Методичні рекомендації щодо організації роботи державних службовців за межами адміністративної будівлі державного органу.²⁰⁸

Воєнний стан тимчасово змінив матеріальну сферу застосування законодавства про державну службу. Зміни та їхні наслідки описані нижче в цій главі.

¹⁹⁹ ЗДС, стаття 3.

²⁰⁰ Наявна спеціальна схема оплати праці, наприклад, для митної та податкової адміністрацій (відповідно до Митного та Податкового кодексів) і деяких контролюючих органів.

²⁰¹ ЗДС, частина 3 статті 3.

²⁰² Там само, пункт 4 частини 1 статті 2, частина 1 статті 1, пункт 14 частини 3 статті 3. Крім того, посади працівників, які виконують функції обслуговування визначаються Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) № 271 від 6 квітня 2016 року «Про затвердження критеріїв визначення переліку посад працівників державних органів, які виконують функції з обслуговування», зі змінами.

²⁰³ Закон України № 28 від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану», стаття 4.

²⁰⁴ НАДС, Статистичні дані про чисельність державних службовців у період воєнного стану станом на 31 грудня 2022 року.

²⁰⁵ Річний звіт НАДС за 2022 рік, с. 6. Дані стосуються всіх державних службовців, у тому числі працівників судової системи, прокуратури та місцевих державних адміністрацій.

²⁰⁶ НАДС, Результати опитувань «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану», травень 2022 року.

²⁰⁷ Закон України № 2352-ІХ від 1 липня 2022 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин», стаття 12.

²⁰⁸ Наказ НАДС № 215-20 від 13 листопада 2020 року «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації роботи державних службовців за межами адміністративної будівлі державного органу».

Хоча Команди підтримки реформ (КПР-RST) формально не належать до державної служби, їх слід згадати в цьому контексті. З 2016 року вони функціонують в рамках так званої Української архітектури реформ в окремих міністерствах, державних установах та Секретаріаті Кабінету Міністрів України (КМУ)²⁰⁹ за підтримки донорів — насамперед Європейського Союзу (ЄС) — і керуються Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР).²¹⁰ Це сторонні експерти — переважно українці, — набрані за конкурсом та найняті на тимчасовій основі. Хоча формально вони не мають повноважень ухвалювати рішення, на практиці вони відіграють важливу роль у формуванні, координації та реалізації державної політики.

Хоча створення КПР забезпечує Україну додатковими висококваліфікованими працівниками²¹¹ для просування реформ у короткостроковій перспективі та відіграє важливу роль у прискоренні розробки та реалізації реформ у багатьох сферах, ця концепція в довгостроковій перспективі не є сталою. Це може призвести до залежності від консультантів, що фінансуються ззовні, які виконуватимуть роботу державних службовців без прав та обов'язків державної служби. Україні бракує довгострокового бачення того, як забезпечити сталість такої підтримки — бажано шляхом інтеграції цього потенціалу в державну службу.

Висновок

Горизонтальна і вертикальна сфери застосування державної служби України чітко визначені та відповідають Принципам. Війна суттєво вплинула на державну службу, спричинивши порушення у кардовій складовій: багато державних службовців або покинули країну чи перемістилися в інші регіони, або були мобілізовані до збройних сил. Положення щодо воєнного стану тимчасово змінили матеріальну сферу застосування законодавства про державну службу. КПР надали нові компетенції органам влади, але відсутнє бачення того, як забезпечити сталість і зберегти цю спроможність у довгостроковій перспективі.



²⁰⁹ Наразі КПР працюють у Міністерстві фінансів (Мінфін), Міністерстві економіки, Міністерстві розвитку громад та територій, Міністерстві інфраструктури, Міністерстві захисту довкілля та природних ресурсів, Міністерстві освіти і науки, Державному агентстві автомобільних доріг та у Державній митній службі, <https://rdo.in.ua/en/ura>.

²¹⁰ КПР фінансуються з Мультидонорського рахунку стабілізації та сталого розвитку України ЄБРР (МДР), яким керує ЄБРР. Донорами МДР є Австрія, Данія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Японія, Нідерланди, Норвегія, Польща, Швеція, Швейцарія, Сполучене Королівство, Сполучені Штати та найбільший донор — Європейський Союз.

²¹¹ Приклади проаналізованих оголошень для працівників КПР показують, що рівень вимог до цих посад значно вищий, ніж звичайні вимоги до державних службовців. Наприклад, оголошення 2023 року у Мінфіні про заміщення посади старшого керівника проєктів з питань реформи управління державними фінансами та оптимізації бюджетних видатків містило вимогу, серед іншого, мати принаймні п'ять років (а краще десять років) відповідного досвіду в управлінні проєктами, фінансами, аудиті, банківських інвестиціях/роботі в якості корпоративного консультанта, економічних дослідженнях та аналізі або фінансовому консалтингу.

Принцип 2: Запроваджені і застосовуються на практиці політика і правова рамка для професіоналізації та злагодженості державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.

Загалом, значення індикатора «Адекватність політики, законодавчої бази та інституційної структури для професійного управління людськими ресурсами на державній службі» — 4. Головною подією з часу базового моніторингу Програми SIGMA у 2018 році стало створення системи HRMIS.

Індикатор 3.2.1. Адекватність політики, законодавчої бази та інституційної структури для професійного управління людськими ресурсами на державній службі						
Цей індикатор вимірює ступінь впровадження політики, законодавчої бази та інституційного потенціалу та забезпечення узгоджених практик управління людськими ресурсами (HRM) у державній службі, а також оцінює, чи реалізуються політика та закони для забезпечення належного управління державною службою, наприклад, діюча база даних державної служби, наявність і використання даних тощо.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
1. Запровадження політичної відповідальності за державну службу			0/2	0/2	0/2	
2. Якість документів політики щодо державної служби			3/4	3/4	3/4	
3. Реалізація політики державної служби та її моніторинг			1/4*	3/4	3/4	
4. Правильний баланс між первинним і вторинним законодавством			0/2	2/2	2/2	
5. Наявність центрального дієздатного координаційного органу			3,5/4	4/4	3,5/4	
6. Професіоналізм кадрових підрозділів в державних органах			1/2	2/2	2/2	
7. Наявність діючої бази даних людських ресурсів з даними про державну службу			0/4	3/4	3/4	
8. Доступність та використання даних про державну службу			2/5	2/5	2/5	
Усього			10,5/27	19/27	18,5/27	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Стратегія РДУ на 2022–2025 роки, яка є продовженням Стратегії РДУ на 2016–2021 роки, також включає завдання і заходи з реформування державної служби. У сфері ДСУЛР вона передбачає 25 завдань. План дій з реалізації Стратегії РДУ містить 15 заходів, які не завжди відповідають цим цілям. Менше ніж для половини заходів у сфері ДСУЛР здійснено розрахунок вартості. У 2022 році, незважаючи на те, що було виконано 93% запланованих заходів, досягнуто лише 29% цільових значень індикаторів ефективності. Подібна розбіжність між виконанням запланованих заходів та досягненням цілей спостерігалася у 2021 році. Це свідчить про те, що або заплановані заходи не завжди узгоджувалися з поставленими цілями, або поставлені цілі були надто амбітними. Компонент ДСУЛР Стратегії РДУ не був пристосований до викликів війни; були перенесені лише деякі кінцеві терміни, що відображає вже наявне відставання.²¹²

²¹² З Плану заходів на 2022–2025 роки не було вилючено жодного із заходів, але додано один: 21¹ Організація функціонального аудиту виконавчих органів під час воєнного стану відповідно до методики, затвердженої НАДС.

Правильний баланс між первинним і вторинним законодавством зберігається, за винятком положення, що регулює ФПР, які є державними службовцями (на відміну від членів КПР). Концепція ФПР була запроваджена як інструмент підвищення спроможності державної служби розробляти та впроваджувати ключові національні реформи. Ідея полягала у створенні низки посад з строгішими вимогами, досконалішими процедурами відбору та значно вищою фіксованою складовою заробітної плати. Незважаючи на те, що концепція ФПР є основою політичною інновацією та суттєвою зміною у системі державної служби, ці посади регулюються лише підзаконними актами як окрема, відмінна від інших група посад державної служби в аспекті процесу набору та відбору²¹³, а також винагороди (вони одержують спеціальні надбавки).²¹⁴ Однак ФПР навіть не згадуються в ЗДС, і в ЗДС відсутній чіткий дозвіл на розробку конкретних процедур відбору для них. Їхні надбавки ґрунтуються на перехідних, тимчасових положеннях ЗДС, дія яких постійно продовжується.²¹⁵

Політична відповідальність за державну службу залишається невизначеною. Її формально закріплено за КМУ²¹⁶, але на практиці вона розподіляється між Міністром КМУ та головою НАДС. З одного боку, Міністр КМУ має загальні обов'язки з координації та контролю за всіма 13 органами, діяльність яких спрямовується безпосередньо КМУ, включно з НАДС. З іншого боку, ЗДС віддає функцію формування та реалізації політики у сфері державної служби безпосередньо НАДС. Проте Голова НАДС є державним службовцем категорії А, а не політичним призначенцем і не членом КМУ.²¹⁷ Відповідна рекомендація Програми SIGMA від 2018 року щодо усунення цієї неясності не була виконана.

НАДС має значні повноваження щодо управління державною службою. Воно відповідає не лише за державну службу, а й бере участь у формуванні політики зайнятості та управління людськими ресурсами в органах місцевого самоврядування, несе відповідальність за розробку та моніторинг схеми посадових окладів державних службовців та готує пропозиції щодо підвищення ефективності управління людськими ресурсами в державних органах.²¹⁸ Агентство відіграє важливу роль в організації та координації професійного навчання, проводить перевірки та активно підтримує кадрові підрозділи в органах державної влади шляхом видання наказів, інструкцій та інших допоміжних матеріалів. І хоча Голова НАДС щорічно звітує про широку діяльність органу,²¹⁹ комплексні регулярні звіти про стан справ на державній службі не готуються.

НАДС сприяє узгодженості та координації управління людськими ресурсами на державній службі, зокрема шляхом організації регулярних засідань Ради управління людськими ресурсами, яка збирає понад 100 учасників, які представляють кадрові служби центральних органів виконавчої влади²²⁰, а

²¹³ Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зі змінами; цілий розділ присвячено особливостям проведення конкурсних відборів на заміщення посад фахівців з питань реформ категорій Б і В, пункти 69–85².

²¹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 18 січня 2017 року «Питання оплати праці працівників державних органів», зі змінами.

²¹⁵ ЗДС, розділ XI, Прикінцеві та перехідні положення, пункт 14.

²¹⁶ Там само, пункт 1 частини 1 статті 12 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», пункт 5 частини 1 статті 20.

²¹⁷ Постанова Кабінету Міністрів України № 394 від 24 червня 2016 року «Про затвердження Положення про Міністра Кабінету Міністрів України», зі змінами, підпункт 2 пункту 3 та пункт 6; ЗДС, стаття 13; Постанова Кабінету Міністрів України № 500 від 1 жовтня 2014 року «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби», зі змінами, пункт 1.

²¹⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 500 від 1 жовтня 2014 року «Про затвердження Положення про Національне агентство України з питань державної служби», зі змінами, підпункт 2 пункту 3, підпункти 7 і 8 пункту 4, підпункт 9¹ пункту 8.

²¹⁹ Обов'язок, який впливає зі статті 45 ЗДС.

²²⁰ Наказ НАДС № 48 від 15 лютого 2018 року «Про затвердження кількісного та посадового складу Ради управління людськими ресурсами державної служби при НАДС», зі змінами.

також Рішельє-форуму, щорічних міжнародних конференцій з питань реформування державної служби. З лютого 2022 року НАДС ще активніше розв'язує нові виклики. Воно розробило централізовані навчальні програми для розв'язання питань, пов'язаних з війною²²¹, що триває, підтримало мобільність державних службовців шляхом створення так званого «резерву відновлення»²²² та надало державним органам відповідні інструкції та роз'яснення.²²³

Більшість кадрових підрозділів у вибраних органах²²⁴ мають стратегії управління людськими ресурсами²²⁵, що є покращенням порівняно з 2018 роком, а їхні працівники регулярно проходять навчання з питань управління людськими ресурсами. Однак існує мало свідчень того, що кадрові підрозділи працюють як бізнес-партнери та управлінці – постачальники обґрунтованих порад та прогнозів.²²⁶

Найважливішим вдосконаленням є створення системи HRMIS, яка запрацювала з 31 березня 2021 року. Система має кілька модулів і повинна дозволяти звітування в режимі реального часу. Наявність всебічних високоякісних кадрових даних має важливе значення для ефективного управління державною службою та ухвалення обґрунтованих рішень як на центральному рівні, так і на рівні органів, підвищення підзвітності та прозорості для політичних лідерів та громадськості. Наразі системою користується лише незначна частина державних органів, оскільки вона не є обов'язковою.²²⁷ Визначена в Стратегії РДУ ціль полягає в тому, щоб до кінця 2023 року 50% усіх установ використовували HRMIS²²⁸. Небажання державних органів впроваджувати HRMIS (вони стверджують, що вона не відповідає їхнім потребам) обмежує доступність та прозорість інформації і перешкоджає обґрунтованому управлінню державною службою, у тому числі стратегічному кадровому плануванню. Той факт, що інформаційну систему управління людськими ресурсами не інтегровано із системами розрахунку заробітної плати призводить до відсутності прозорості та затримки з отриманням даних про оплату праці. Це також заважає оцінити вплив різних сценаріїв у контексті поточної реформи оплати праці. Нарешті, вести окремі системи управління персоналом не є рентабельним.

Висновок

Було розроблено HRMIS, але її впровадження залишається обмеженим у більшості органів. Хоча стратегічні засади реформи державної служби вже запроваджені, їм бракує належної адаптації до нових викликів, спричинених війною, що триває. Крім того, залишається незрозумілим, хто несе

²²¹ Докладніше див. Принцип 3.6 «Підвищення кваліфікації і професійна підготовка державних службовців».

²²² Там само.

²²³ Наприклад, роз'яснення № 147 від 01 березня 2022 року «Щодо прийому на роботу до державних органів під час воєнного стану в Україні» та Спільне роз'яснення НАДС, Мінекономіки та Мінреінтеграції від 19 травня 2023 року «Щодо оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють свої повноваження на територіях, на яких ведуться (велися) бойові дії під час воєнного стану».

²²⁴ Міністерство економіки, Міністерство соціальної політики, Державна податкова служба, Державна казначейська служба та Державна митна служба.

²²⁵ Міністерство соціальної політики: Стратегія управління персоналом на 2020–2022 роки; Державна податкова служба: Програма управління людськими ресурсами на 2020–2023 роки Державної податкової служби; Державна казначейська служба: Стратегія управління персоналом на 2020–2024 роки; Державна митна служба: Стратегія управління персоналом Державної митної служби України на 2021–2024 роки.

²²⁶ За винятком Державної митної служби, яка надала приклади відповідних обґрунтованих звітів, які сприяють ухваленню рішень керівництвом державних органів.

²²⁷ Законопроект, який запроваджує обов'язкове використання HRMIS, перебуває на розгляді у Верховній Раді, проект № 6496, нова запропонована стаття 17, пункт 12⁵.

²²⁸ Стратегія реформування державного управління на 2022–2025 роки, с. 17, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reforms/pars-2022-2025-eng.pdf>

політичну відповідальність за державну службу. НАДС здійснила низку кроків для удосконалення функцій управління персоналом в органах державного управління та активно вирішує поточні виклики УЛР.

Принцип 3: Відбір державних службовців відбувається на основі заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими.

Загалом, значення індикатора «Меритократія та ефективність відбору державних службовців» — 0. Суттєве погіршення ситуації спричинено внесенням змін до ЗДС, які зробили процес відбору таким, що меншою мірою ґрунтується на заслугах, а також призупиненням конкурсного набору на посади державної служби в умовах воєнного стану.

Індикатор 3.3.1. Меритократія та ефективність відбору державних службовців						
Цей індикатор вимірює, наскільки законодавча база та організація набору на державну службу забезпечують ефективний відбір кандидатів, які бажають вступити на державну службу, на основі заслуг, і чи забезпечує це бажані результати з точки зору справедливих і недискреційних призначень на посади на основі конкурсу, які в очах шукачів роботи підвищують привабливість та ефективність державного сектора.						
Цей індикатор вимірює лише набір кадрів ззовні. Індикатор набору та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг охоплює призначення та підвищення по службі на вищих керівних посадах державної служби, а показник професійного розвитку охоплює підвищення по посаді.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база та організація добору кадрів						
1. Адекватність законодавчої бази для відбору на посади державної служби на основі заслуг			13/18	7/18	1/18	
2. Практичне застосування процедур відбору на посади державної служби			4/18	3/18	0/18	
3. Час, необхідний для найму державного службовця			2/2	2/2	0/2*	
4. Середня кількість придатних кандидатів на одну вакансію			0/4	0/4*	0/4*	
5. Ефективність набору на посади державної служби (%)			3/4	0/4*	0/4*	
6. Рівень утримання на службі новоприйнятих державних службовців (%)			2/4	2/4	2/4	
Усього			24/50	14/50	3/50	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Закон України «Про правовий режим воєнного стану» передбачає, що «у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби... без конкурсного відбору».²²⁹ Це формулювання не допускає конкурсного відбору, навіть якщо державний орган цього бажає. Пряме призначення супроводжується певними обмеженнями: призначення здійснюється на визначений строк, що не перевищує 12 місяців після припинення дії воєнного стану, і такі працівники не можуть бути переведені на інші посади державної служби.²³⁰ Процеси добору організуються відділами кадрів на підставі заяв кандидатів та документів, що підтверджують їх громадянство, освіту та професійний досвід. Єдина методика оцінки придатності кандидатів відсутня, оскільки вона залишена на розсуд кожного органу.

З міркувань безпеки 25 лютого 2022 року роботу Єдиного порталу вакансій державної служби призупинено.²³¹ Відтоді державне управління бореться з проблемою інформування потенційних кандидатів про вакантні посади. Натомість кадрові підрозділи використовують інші канали, зокрема вебсайти своїх органів, соціальні мережі та загальнонаціональні портали з питань працевлаштування.²³² Обмежена інформація про вакансії в поєднанні з почастишенням звільнень з державної служби та непривабливими зарплатами робить ситуацію дуже складною.²³³ Тим не менш, у 2022 році на посади було призначено 13 778 державних службовців, а в першому кварталі 2023 року — ще 6 894.

Необхідність і пропорційність обмежень щодо конкурсного набору на державну службу на основі заслуг, які були запроваджені в лютому 2022 року, не були переглянуті та все ще діють станом на вересень 2023 року. Це призвело до зростання кількості строково призначених державних службовців, чиї посади мають бути відкритими для заміщення після скасування воєнного стану. Така ситуація стане серйозним збоєм у функціонуванні державної служби.

²²⁹ Закон України № 389-VIII від 12 травня 2015 року «Про правовий режим воєнного стану», зі змінами, частина 5 статті 10.

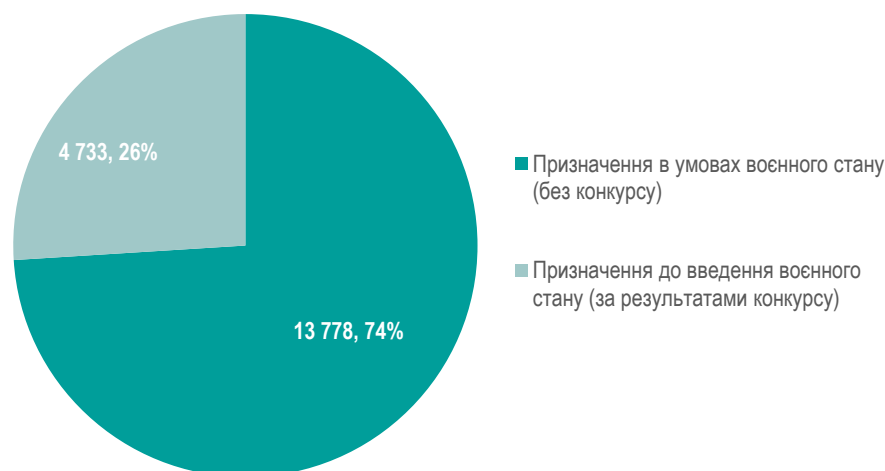
²³⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану», частина 7 статті 10.

²³¹ Постанова КМУ № 263 від 12 березня 2022 року «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану», пункт 4.

²³² Наприклад, <https://www.work.ua/>.

²³³ Співбесіди з представниками кадрових підрозділів державних органів проведено у квітні 2023 року.

Малюнок 22. Переважна більшість призначень у 2022 році відбулися без конкурсу



Джерело: Дані, отримані від НАДС

Призупинення відкритого конкурсного набору на основі заслуг через війну настало після відступу від Принципів державного управління у період з квітня 2020 року по березень 2021 року. Через пандемію COVID-19 передбачені ЗДС конкурсні процедури відбору на основі заслуг були призупинені, а замість них запроваджено добір на строкові контракти.²³⁴ Незважаючи на те, що під час карантину вакансії оголошувалися, процедурам бракувало повної конкурентності та відбору на основі заслуг, оскільки вони передбачали лише співбесіди. Крім того, строки подання документів були невиправдано короткими («не менше трьох днів»), а принцип призначення кандидата з найвищим рейтингом у процедуру не було закладено.²³⁵

Незважаючи на те, що пандемія вплинула на кадрові процедури в більшості європейських країн, їх уряди не призупинили відбір персоналу на основі заслуг.²³⁶ Винятковий режим в Україні був довготривалим і мав значні наслідки. Станом на березень 2021 року, за даними НАДС, за 10 місяців понад 14 241²³⁷ державних службовців були дібрані без належної перевірки компетентності претендентів та обов'язкового вибору найкращого кандидата. Після скасування режиму карантину

²³⁴ Закон України № 553-IX[1] від 13 квітня 2020 року «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», пункт 8 розділу II «Прикінцеві Положення»; Закон України. 1285-IX[4] від 23 лютого 2021 «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби», пункт 4 розділу I.

²³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 290 від 22 квітня 2020 року «Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», зі змінами.

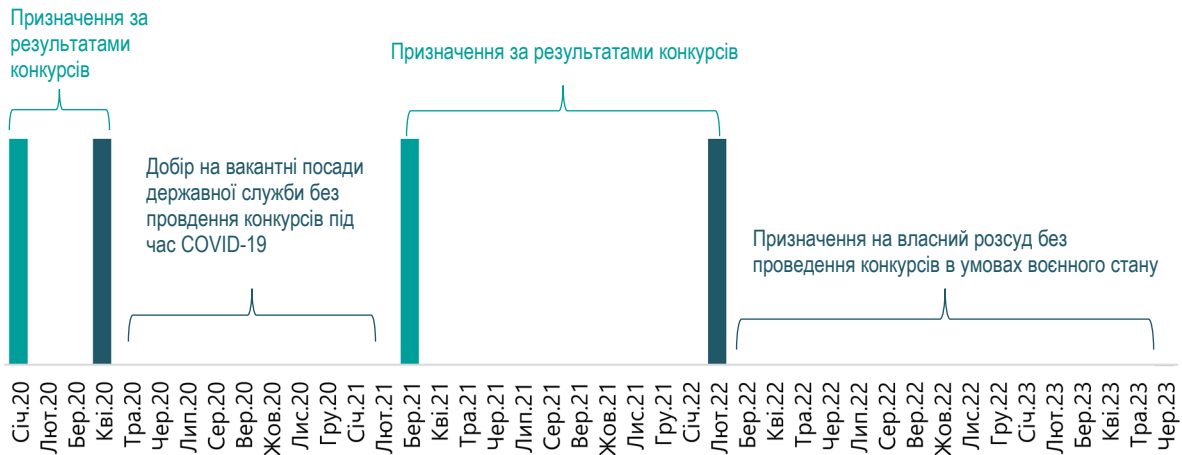
²³⁶ ОЕСР (2020) Державне Управління: Відповідь на пандемію COVID-19: Картування реагування органів державного управління держав-членів ЄС на пандемію COVID-19 (для країн-кандидатів на вступ до ЄС і країн, яких стосується Європейська політика сусідства), ОЕСР, Париж, <https://sigmaweb.org/publications/SIGMA-mapping-response-EU-members-coronavirus.pdf>.

²³⁷ Статистичні дані щодо посад державної служби, відбір кандидатів на які здійснюється на основі контракту (на 2 березня 2021 р.), <https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-posad-derzhavnoyi-sluzhbi-dobir-kandidativ-na-yaki-zdiysnyuyetsya-za-kontraktom-stanom-na-02032021>.

було оголошено понад 14 тис. звичайних конкурсів на заміщення державних службовців, які були тимчасово призначені на посади під час дії карантину.²³⁸

Загалом із січня 2020 року до червня 2023 року (42 місяці) передбачений законодавством про державну службу відкритий конкурсний відбір кадрів на основі заслуг застосовувався лише 15 місяців.

Малюнок 23. Впродовж більшої частини 2020 - 2023 років призначення на вакантні посади державної служби не відбувалися на конкурсній основі



Джерело: Програма SIGMA, на основі чинного законодавства.

Незважаючи на згадані вище тимчасові заходи, з 2018 року було впроваджено кілька вдосконалень процедури набору кадрів. Серед них — утворення у 2019 році Центру оцінювання кандидатів²³⁹, полегшення процесу подання заявок через Єдиний портал вакансій на участь в конкурсах на зайняття вакантних посад державної служби, що дає змогу кандидатам подавати документи з цифровим підписом в електронному вигляді. Крім того, тести на знання законодавства тепер можна скласти дистанційно, а також дозволено дистанційні співбесіди.²⁴⁰ У 2021 році НАДС запровадило процедури забезпечення розумного пристосування для кандидатів з інвалідністю.²⁴¹

Тим не менш, передбачені законодавством методи відбору, які використовуються для кандидатів на некерівні посади, є застарілими і продовжують зосереджуватися здебільшого на формальних

²³⁸ Статистичні дані щодо низки оголошених конкурсів на заміщення посад державної служби станом на 31 жовтня 2021 року, <https://nads.gov.ua/news/statistichni-dani-shchodo-kilkosti-ogoloshenih-konkursiv-na-posadi-derzhavnoyi-sluzhbi888888>.

²³⁹ Відповідно до пункту 1 Постанови Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зі змінами; Центр оцінювання, за окремими винятками, проводить тестування на посади категорії А, посади фахівців з питань реформування та посади категорій Б і В у міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади.

²⁴⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зі змінами; пункти 19, 3 та 6¹.

²⁴¹ Наказ НАДС № 157-21 від 1 жовтня 2021 року «Про затвердження Методики забезпечення осіб з інвалідністю, які бажають взяти участь у конкурсі на зайняття посад державної служби, розумним пристосуванням».

критеріях та перевірці знань.²⁴² Більш досконалі методики, як то ситуаційні завдання та перевірка абстрактного мислення, залишаються обов'язковими лише для кандидатів на керівні посади.²⁴³ Обґрунтовані плани кадрового забезпечення, що містять прогнози майбутніх потреб у працівниках, не готуються. Структуровані співбесіди не є обов'язковими, а також не обов'язково включати працівників кадрових підрозділів до складу конкурсних комісій. Обов'язкове оприлюднення запитань, які використовуються при тестуванні кандидатів на вакантні посади державної служби, ставить під сумнів прогностичну цінність методів відбору.²⁴⁴

Крім того, деякі законодавчі зміни призвели до зниження якості процедур набору кадрів. Встановлений законодавством строк подання заяв скорочено до семи днів²⁴⁵, а також скасовано вимогу призначення кандидата з найвищим рейтингом. Натомість суб'єкт призначення тепер має право вибирати з трьох найкращих кандидатів.²⁴⁶

Крім того, якщо НАДС раніше виконувало функції апеляційного органу для кандидатів на вакантні посади державної служби²⁴⁷, то чинні тепер положення передбачають пряме звернення до суду.²⁴⁸ Проте оскарження у суді результатів конкурсу на практиці не застосовується, оскільки в умовах воєнного стану конкурсні процедури набору не застосовуються.

Методи відбору, які використовуються для ФПР, є хорошою практикою: залучення до оцінювання зовнішніх експертів²⁴⁹, перевірка аналітичних здібностей, а також знань²⁵⁰ через тести на когнітивне мислення, розв'язання ситуаційних завдань, тестування на знання іноземної мови, після яких проводиться співбесіда.²⁵¹ Ці методи мали служити моделлю для звичайних державних службовців, але не були впроваджені.

Незважаючи на те, що концепція ФПР виявилася позитивною зміною з точки зору якості відбору кадрів, виклики з позиціонування в організаційних структурах новоприйнятих ФПР не були належним чином вирішені. (див. сферу «Підзвітність»)

У 2021 році тривалість процедур прийому на роботу відповідно до ЗДС була досить короткою. (в середньому 42 дні в обраних органах). Утримання на посадах новоприйнятих державних службовців стабільно становить 87% (дані доступні лише для окремих органів).²⁵² Дані для аналізу ефективності набору та кількості відповідних кандидатів на посаду відсутні.

²⁴² Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зі змінами; пункт 26.

²⁴³ Там само, пп. 26 і 41.

²⁴⁴ Там само, пп. 29 і 77.

²⁴⁵ ЗДС, частина 5 статті 23.

²⁴⁶ Там само, частина 1 статті 28.

²⁴⁷ ОЕСР (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління: Україна, с. 72, ОЕСР, Париж, www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf.

²⁴⁸ ЗДС, частина 6 статті 28.

²⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України № 246 від 25 березня 2016 року «Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби», зі змінами.

²⁵⁰ Там само, пп. 73 і 74

²⁵¹ Там само, пп. 75–85-2.

²⁵² Згідно з даними п'яти вибраних установ — у середньому 87% у 2023 році та 86% у середньому у 2021 році.

Загалом, значення індикатора «Звільнення з державної служби та пониження по посаді на основі заслуг» — 1. Серед інших факторів на значення індикатора впливає запровадження можливості звільнення державних службовців на підставі однієї негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання та повноваження вказувати додаткові підстави для звільнення в контрактах.

Індикатор 3.3.2. Звільнення з державної служби та пониження по посаді на основі заслуг							
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та методи управління людськими ресурсами забезпечують справедливе звільнення з державної служби та справедливе пониження державних службовців по посадах у передбачених законодавством випадках. Індикатор не стосується звільнення та пониження по посаді державних службовців вищої ланки.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2018	2021	2023	
Законодавча база та організація звільнення з посад та пониження по посадах							
1. Об'єктивність критеріїв звільнення з державної служби у законодавстві про державну службу				6/6	0/6	0/6	
2. Об'єктивність наявних у законодавстві критеріїв пониження державних службовців по посадах				2/2	2/2	2/2	
3. Право на оскарження в судовому порядку рішень про звільнення та пониження по посаді				2/2	2/2	2/2	
Справедливість та результати методів звільнення							
4. Рішення про звільнення, підтверджені судами (%)				0/4	0/4	1/4	
5. Виконання судових рішень на користь звільнених державних службовців (%)				2/4	3/4	1/4	
Усього				12/18	7/18	6/18	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Положення ЗДС, що регулюють звільнення державних службовців, мають ряд недоліків: 1) він не встановлює критеріїв для ухвалення індивідуальних рішень щодо звільнення державних службовців у разі реорганізації; 2) допускає звільнення на підставі однієї негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання (що є регресом порівняно з 2018 роком); 3) містить інші положення, які створюють ризики щодо забезпечення захисту права на працю державних службовців.

Ще однією помітною зміною з 2018 року стало запровадження строкових трудових контрактів для посад державної служби. До оголошення конкурсу керівник державної служби в органі має право визначати, чи посада повинна заміщуватися за контрактом.²⁵³ Ці контракти укладаються на три роки з можливістю продовження ще на три роки.²⁵⁴ У контрактах мають бути визначені різні аспекти, зокрема завдання, ключові індикатори ефективності, результативності, якості та своєчасності

²⁵³ ЗДС, частина 3 статті 31¹.

²⁵⁴ Там само, частини 8 і 13 статті 31¹.

виконання.²⁵⁵ Незважаючи на те, що така зміна запроваджує основу для управління людськими ресурсами на основі ефективності, вона також створює ризики дворівневої державної служби та утримання великої кількості державних службовців на тимчасових контрактах без обґрунтування (наприклад, тимчасове заміщення посади або обмежені за часом проекти). Більше того, ці контракти також можуть містити підстави для звільнення, що не передбачаються ЗДС.²⁵⁶

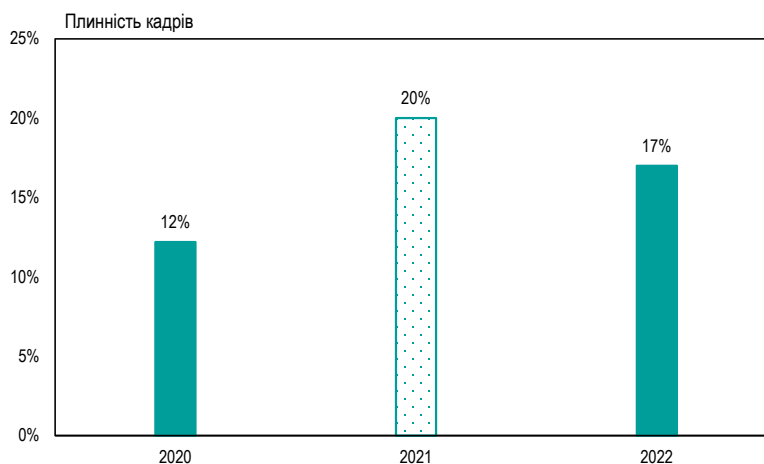
Дані про судові рішення щодо звільнених державних службовців з обраних органів (централізовані дані відсутні) свідчать, що суди часто стають на бік звільнених державних службовців, як це було у 45% судових рішень у 2022 році та 81% у 2021 році.

Оскарження звільнення передбачено законодавством. Пониження по посаді можливе лише за згодою державних службовців або внаслідок скорочення чи реорганізації, щоб уникнути звільнення державних службовців, якщо вони не можуть бути переведені на рівнозначні посади.²⁵⁷

Воєнним станом були запроваджені додаткові положення, пов'язані з трудовою діяльністю. Працівники можуть бути відправлені у простій на певний строк з ініціативи працедавця або працівника. Коли відправлення у простій відбувається за ініціативою працедавця, відсутні чіткі критерії, крім того, що відправлення не може бути прихованим покаранням.²⁵⁸

Плинність державних службовців з кінця лютого 2022 року є значною: частина держслужбовців виїхала за кордон, багато змінили місце проживання. На кінець першого кварталу 2023 року понад 24 000 державних службовців звільнилися зі своїх посад, що призвело до плинності кадрів у 20%.²⁵⁹ Державні органи намагаються розв'язати ці проблеми, дозволяючи дистанційну роботу для тих, хто залишився в Україні, і надаючи неоплачувану відпустку тим, хто виїхав з країни.

Малюнок 24. Висока плинність кадрів на державній службі в Україні у період 2020–2022 рр.



Примітка: Вища плинність кадрів у 2021 році частково пов'язана із закінченням строкових призначень, пов'язаних із COVID-19, і необхідністю проведення конкурсів на ці посади.

Джерело: Дані, отримані від НАДС

²⁵⁵ ЗДС, пункт 5 частини 5 статті 31¹.

²⁵⁶ Там само, стаття 88¹; пункт 3 частини 12 статті 31¹.

²⁵⁷ Там само, стаття 11, пункт 10 частини 3 статті 7, частина 3 статті 87.

²⁵⁸ Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», стаття 13.

²⁵⁹ За десять місяців 2022 року було 17 586 звільнень, а за три місяці 2023 року — 7 052, що становить 20,3% плинності кадрів за 13 місяців.

Висновок

У період з 2020 до 2023 року застосування конкурсного набору на основі заслуг, передбаченого ЗДС, було обмежене. Спочатку це було пов'язано зі спеціальними нормами, пов'язаними з пандемією COVID-19, а пізніше — із запровадженням воєнного стану. Положення щодо звільнення не забезпечують повного захисту прав державних службовців. Плинність кадрів на державній службі дуже висока.



Принцип 4: Призначення та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг

Загалом, значення індикатора «Призначення та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг» — 1. Це явний регрес порівняно з 2021 та 2018 роками. Основною причиною падіння є застосування відбору на керівні посади в умовах воєнного стану без конкурсу. У 2021 році значення було нижчим, ніж у 2018 році — головним чином через можливість дискреційних звільнень з вищих посад державної служби, що призвело до дуже високої плинності кадрів.

Індикатор 3.4.1. Призначення та звільнення державних службовців вищої ланки на основі заслуг

Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та організація відбору та умови перебування на посадах вищого корпусу державної служби забезпечують професіоналізацію вищого керівництва, є вільними від неналежного політичного впливу при призначенні на посади вищого корпусу державної служби або звільнення з них. Цей індикатор стосується всіх конкурсів на керівні посади — як зовнішніх, так і внутрішніх.

Призначення на керівні посади та звільнення з них розглядається як окремий індикатор через важливість ролі цієї категорії державних службовців та підвищений ризик політизації та фаворитизму. Високий пріоритет, який надається заслугам і конкуренції в процесі набору, зменшує можливість політичного впливу при призначенні на такі посади.

значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			

	2018	2021	2023
Законодавча база та організація призначення на посади вищого корпусу державної служби та звільнення з них			
1. Сфера застосування вищого корпусу державної служби належно визначена в законодавстві	2/3	2/3	2/3
2. Адекватність законодавчої бази для відбору на керівні посади державної служби на основі заслуг	13/15	10/15	2/15
3. Об'єктивність критеріїв припинення трудових відносин державних службовців вищої ланки у законодавчій базі	4/4	0/4	0/4
4. Законодавчий захист прав державних службовців вищої ланки при пониженні по посаді	1/2	0/2	0/2
Практика призначення посади вищого корпусу державної служби та звільнення з них на основі заслуг			
5. Практичне застосування процедур відбору на посади вищого корпусу державної служби	6,5/9	2,5/9	0/9
6. Співвідношення придатних кандидатів на одну вакансію вищого рівня	0/4	0/4	0/4
7. Ефективність надбору на посади вищого корпусу державної служби (%)	3/4	0/4	0/4
8. Частка жінок на посадах вищого корпусу державної служби (%)	0/4	2/4	2/4
9. Стабільність на посадах вищого корпусу державної служби (%)	3/4	0/4	0/4
10. Рішення про звільнення, підтверджені судами (%)	4/4	2/4	4/4
11. Виконання судових рішень на користь звільнених державних службовців вищої ланки (%)	4/4	4/4	4/4
Усього	40,5/57	22,5/57	14/57

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

До вищого корпусу державної служби в Україні, за певними винятками, належать, серед іншого, державні секретарі міністерств та керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу КМУ.²⁶⁰ На державних секретарів покладено обов'язки з управління персоналом, і їхня роль обмежується здебільшого адмініструванням міністерства та оперативними питаннями, тоді як формування політики покладено на заступників міністрів.²⁶¹ Метою реформи, пов'язаної із запровадженням директоратів і ФПР²⁶², було створення крупніших організаційних структур, відповідальних за сфери політики та очолюваних генеральними директорами (детальніше — у розділі «Підзвітність»). Внаслідок непослідовного та неповного впровадження цієї реформи відповідальність за сфери політики покладено на політичних призначенців — заступників міністрів — а не на вищий корпус державної служби, як у переважній більшості держав-членів ЄС та ОЕСР.²⁶³

У період оцінювання призначення на посади вищого корпусу державної служби часто відбувалися без конкурсу чи критеріїв, заснованих на заслугах, а звільнення часто відбувалося на розсуд осіб, які ухвалювали рішення на політичному рівні. З вересня 2019 року до березня 2021 року положення ЗДС дозволяли звільняти на власний розсуд державних службовців вищої ланки без надання обґрунтування протягом чотирьох місяців з моменту призначення прем'єр-міністра, міністра чи керівника центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ). Якщо вищим керівникам, які були звільнені з посади, протягом шести місяців не була запропонована інша посада, вони звільнялися з державної служби.²⁶⁴ Хоча можливість усунення вищих керівників з посад за політичним розсудом існує в деяких державах-членах ЄС та ОЕСР, така ситуація сприяла надзвичайно високій плинності кадрів на цих посадах в Україні, нестабільності, яка завдає шкоди державному управлінню. Після відновлення конкурсів почали застосовуватися звичайні положення про звільнення. Вони містять ті самі недоліки, що й положення, що застосовуються до посад державних службовців, які не належать до вищого корпусу: недостатній захист під час реорганізацій; можливість звільнення лише після однієї негативної оцінки за результатами щорічного оцінювання; та можливість введення додаткових підстав для звільнення в контрактах.²⁶⁵

Дані щодо плинності кадрів на посадах вищого корпусу державної служби за період 2020-2022 років підкреслюють помітну відсутність стабільності на цих посадах.

²⁶⁰ ЗДС, пункт 1 частини 2 статті 6, Закон про ЦОВВ, стаття 24.

²⁶¹ Стаття 10, пункт 21 частини 2 статті 8 та стаття 9 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» не конкретизують повноваження заступників міністрів, залишаючи їх визначати міністрам. Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 5 квітня 2017 року «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу»» надає роз'яснення щодо розподілу обов'язків між заступниками міністра та державними секретарями.

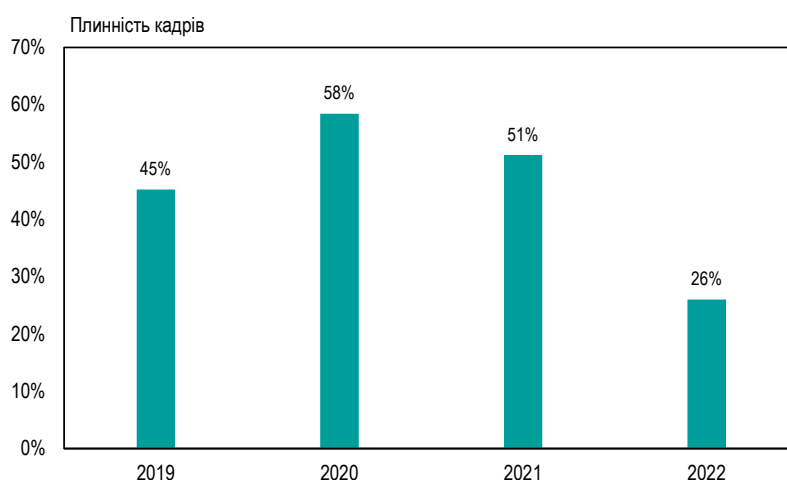
²⁶² Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалена Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1013-р від 27 грудня 2017 року.

²⁶³ Kuperus H., A, Rode (2016), *Top Public Managers in Europe. Management and Employment in Central Public Administration*, Ministry of Interior and Kingdom Relations, the Hague.

²⁶⁴ ЗДС, стаття 87¹. Цю статтю було введено Законом України № 117-IX від 19 вересня 2019 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади та було вилучено Законом України № 1285-IX від 23 лютого 2021 «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби».

²⁶⁵ Докладніше обговорюється у рамках Принципу 3.

Малюнок 25. Тривала дуже висока плинність кадрів на вищих посадах державної служби у період 2020–2022 рр.



Джерело: Дані, отримані від НАДС

Через карантин COVID-19 конкурси на заміщення посад вищого корпусу державної служби, які проводилися відповідно до ЗДС, були призупинені з квітня 2020 року до березня 2021 року. Натомість суб'єктами призначення проводилися прямі призначення за спрощеною процедурою: публічні оголошення, перевірка документів та співбесіди.²⁶⁶ Строкові призначення у спрощеному порядку діяли до призначення у встановленому законом порядку переможця конкурсу, але не пізніше 6 грудня 2021 року.²⁶⁷ У період карантину, пов'язаного з пандемією COVID-19, без проведення конкурсу було заміщено 102 посади категорії А.²⁶⁸ Це на той час становило більше половини всіх посад вищого корпусу державної служби.²⁶⁹

З лютого 2022 року проведення конкурсів призупинено через правовий режим воєнного стану. Призначення здійснюється на підставі заяви кандидата та поданих ним/нею основних документів. Станом на червень 2023 року за цими положеннями на посади вищого корпусу державної служби було призначено 56 кандидатів.

Загалом протягом більшої частини оцінюваного періоду призначення на посади вищого корпусу державної служби здійснювалися без передбаченого ЗДС конкурсу. Крім того, станом на червень 2023 року на 17 посадах вищого корпусу державної служби були виконувачі обов'язків, причому у

²⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 290 від 22 квітня 2020 року «Деякі питання призначення на посади державної служби на період дії карантину, установленого з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2», зі змінами.

²⁶⁷ Пункт 8 розділу II Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» від 13 квітня 2020 року № 553-IX, який набрав чинності 18 квітня 2020 року. Конкурси були відновлені після скасування їхнього призупинення відповідно до пункту 4 розділу I Закону України № 1285-IX від 23 лютого 2021 «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення проведення конкурсів на зайняття посад державної служби та інших питань державної служби», який набрав чинності 6 березня 2021 року. Контракти діяли не більше дев'яти місяців з дати припинення дії пов'язаних із пандемією COVID-19 положень.

²⁶⁸ У 2020 році було призначено 85 осіб, а у 2021 році — ще 17 осіб перед тим, як Постанову було скасовано Постановою Кабінету Міністрів України № 237 від 24 березня 2021 року.

²⁶⁹ Станом на кінець 2021 року було 177 посад вищого корпусу державної служби, а на кінець 2020 року — 166.

14 випадках не дотримано передбаченого законом тримісячного обмеження щодо тимчасового виконання обов'язків.²⁷⁰

Малюнок 26. Значну частку теперішніх державних службовців, які обіймають посади вищого конкурсу державної служби, призначено без конкурсу (станом на червень 2023 р.)



Примітка: На кінець 2022 року загальна кількість вищого корпусу державної служби становила 198 осіб, і це значення було використано для підготовки малюнка. Відтоді загальна кількість могла змінитися, тому частки можуть дещо відрізнятись.

Джерело: Інформація, отримана від НАДС

Комісія з питань вищого корпусу державної служби (КВКДС) не займається організацією набору в умовах воєнного стану, але виконує низку інших функцій.²⁷¹ З 2018 року повноваження КВКДС скорочено. Вона більше не дає згоди на дострокове звільнення з посад категорії А, не сприяє переведенню між посадами категорії А шляхом внесення пропозицій щодо переведення, не затверджує перелік посад державної служби.²⁷² Поточний склад КВКДС не забезпечує професійного і вільного від політичного впливу управління державною службою. По-перше, строк повноважень більшості його членів збігається зі строком повноважень політичних органів, які їх призначають — Верховної Ради, Президента та КМУ. По-друге, на посаду експерта з питань людських ресурсів призначається заступник міністра без попереднього досвіду кадрової роботи.

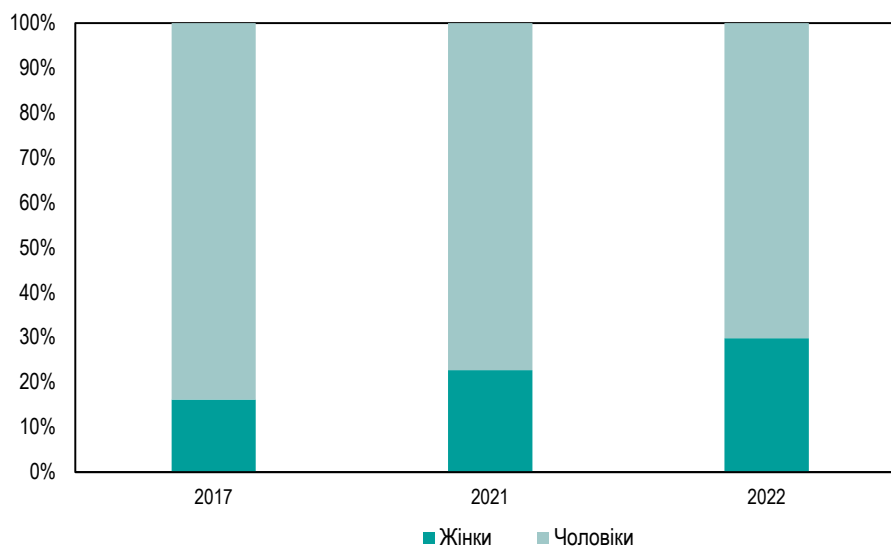
Гендерний баланс на вищих посадах державної служби ще далекий від досягнення (Малюнок 27), але частка жінок на цих посадах стабільно зростає з 2017 року (59 жінок із 198 вищих державних службовців на кінець 2022 року).

²⁷⁰ Згідно з частиною 8 статті 31 ЗДС, не більше трьох місяців.

²⁷¹ Обов'язки КПВК виходять за рамки добору кадрів. Вони передбачають затвердження типових вимог до професійної компетентності державних службовців вищої ланки, здійснення дисциплінарного провадження щодо вищого державного службовця та внесення пропозицій про застосування дисциплінарних заходів до суб'єктів призначення.

²⁷² Зміни до статті 15 ЗДС, внесені Законом України 117-ІХ від 19 вересня 2018 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», зі змінами.

Малюнок 27. Частка жінок на посадах вищого корпусу державної служби постійно зростає




Джерело: Дані, отримані від НАДС

Висновок

Через неповну та непослідовну реалізацію концепції ФПР великі сфери політики в міністерствах керуються та координуються політичними призначеннями (заступниками міністрів), а не вищим корпусом державної служби. Наявні постійні системні проблеми зі складом та функціонуванням КВКДС. Крім того, КВКДС було позбавлено деяких важливих повноважень. З 2020 по 2023 роки в управлінні вищим корпусом державної служби відбулися значні збої. У зв'язку з пандемією COVID-19 і введенням воєнного стану набір кадрів проводився не на основі заслуг, без застосування конкурсних процедур, передбачених ЗДС. Крім того, політично вмотивовані звільнення у 2020 та 2021 роках призвели до значної плинності кадрів серед вищого корпусу державної служби.

Принцип 5: Система оплати праці державних службовців основана на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.

Загалом, значення індикатора «Справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців» — 1, що є падінням порівняно з 2021 та 2018 роками.

Індикатор 3.5.1. Справедливість і конкурентоспроможність системи оплати праці державних службовців						
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та організація системи оплати праці державних службовців підтримують справедливу та прозору винагороду державних службовців з точки зору як законодавчих та організаційних передумов, так і ефективності та справедливості такої системи на практиці.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база та організація системи оплати праці						
1. Встановлений законодавством обов'язок ґрунтувати зарплати на класифікаціях посад			2/2	2/2	2/2	
2. Вичерпність, ясність і прозорість визначення заробітної плати у законодавстві, критеріїв і процедур встановлення			0/2	0/2	0/2	
3. Наявність інформації щодо заробітної плати			0/3	3/3	1/3	
Ефективність і справедливість системи оплати праці на практиці						
4. Справедливість у визначенні посадових окладів у системі класифікації посад			1/4	0/4*	0/4*	
5. Різниця між мінімальним та максимальним розміром посадового окладу			2/2	2/2	2/2	
6. Дискреційні повноваження керівників при призначенні премій			0/4	0/4	0/4	
7. Мотиваційний характер премій (%)			0/2	0/2	0/2	
8. Конкурентоспроможність зарплат державних службовців (%)			0/3	0/3*	0/3*	
Усього			5/22	7/22	5/22	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

З 2018 року у системі оплати праці державних службовців, яка продовжує демонструвати різні недоліки, не відбулося суттєвих змін. Як зазначається в затвердженій урядом Концепції, непривабливості та складності системи, окрім неконкурентоспроможних порівняно з приватним сектором розмірів зарплат, сприяють постійні структурні проблеми. До них належать: 1) відсутність класифікації посад на основі відповідальності та складності; значні відмінності в оплаті праці на подібних посадах у різних органах; 2) складна структура заробітної плати зі значною варіабельністю на основі управлінського розсуду²⁷³; 3) значні надбавки за вислугу років; 4) нечіткі процедури

²⁷³ У міністерствах і територіальних органах фіксована складова в середньому становить 62% у загальній заробітній платі, Звіт НАДС результати підготовки експериментального проекту з проектом умов оплати праці

преміювання; 5) відсутність належно обґрунтованого кадрового планування, , наслідком чого є велика кількість вакантних посад, які зберігаються виключно для збільшення фонду преміювання; 5) обмежена доступність інформації про зарплату.²⁷⁴

Різниця між мінімальним та максимальним розміром посадового окладу становить 7,5.²⁷⁵ Уряд схвалив реформу системи у 2020 році для розв'язання багатьох проблем, визначених вище. НАДС наполегливо керує цим напрямом роботи. Експериментальний проект умов оплати праці державних службовців державних органів з урахуванням результатів класифікації посад²⁷⁶, до якого залучено чотири органи, призвів до внесення змін до методики оцінювання посад. Дослідження заробітної плати, проведене для порівняння заробітної плати державних службовців з еквівалентними посадами в бізнес-секторі²⁷⁷, виявило, що, хоча різниця в оплаті між нижчими посадами є мінімальною, для посад, які знаходяться вище в ієрархічній драбині, розбіжність зростає на користь бізнесу. Уряд схвалив законопроект, який розв'язує деякі виклики (наприклад, наближається до забезпечення співвідношення фіксованої та змінної складових зарплати 70/30) і створює основу для подальших змін, і наприкінці 2022 року направив його на розгляд до Верховної Ради. Законодавчий процес триває, незважаючи на війну.

Війна вплинула на зарплати державних службовців. Бюджет на оплату праці держслужбовців скоротили на 20% порівняно з 2021 роком.²⁷⁸ Знецінення гривні та зниження купівельної спроможності суттєво погіршили матеріальне становище державних службовців. Можуть запроваджуватися вимушені відпустки зі зниженням розміру заробітної плати державних службовців (але не нижче двох третин).²⁷⁹ Окрім цього, положення звільняють працедавців від відповідальності за затримку з виплатою заробітної плати, якщо вона сталася внаслідок військових дій або обставин непереборної сили.²⁸⁰ У травні 2022 року вже 54% держслужбовців повідомили про зниження рівня оплати праці.²⁸¹ Поки таке зниження зумовлене зменшенням розміру змінної складової зарплати. У деяких органах змінна складова становить більшу частину виплачуваної на руки зарплати,.

державних службовців державних органів, які є учасниками експериментального проекту, на 2022 рік з урахуванням результатів класифікації посад, 1 липня 2021 року.

²⁷⁴ Постанова Кабінету Міністрів України № 622 від 27 травня 2020 року «Про схвалення Концепції реформування системи оплати праці державних службовців та затвердження плану заходів з її реалізації»; ОЕСР (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління, Україна, ОЕСР, Париж, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

²⁷⁵ Однак, якби обов'язкові надбавки ФПР були враховані та порівняні з найменшим посадовим окладом звичайної посади, різниця між мінімальним та максимальним розміром посадового окладу збільшилася би до 1:15 і перевищила рівень, рекомендований Програмою SIGMA. Надбавки можуть бути скасовані або зменшені, але лише у разі несвоєчасного виконання завдань або погіршення якості роботи, згідно з Положенням про застосування стимулюючих виплат державним службовцям, затвердженим Постановою КМУ № 15 від 18 січня 2017, пункт 9.

²⁷⁶ НАДС, Секретаріат КМУ, Міністерство фінансів та Міністерство цифрової трансформації.

²⁷⁷ Дослідження охоплювало дані за 2020 рік і, як орієнтир, включало дані про понад 600 посад у 206 компаніях.

²⁷⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 401 від 1 квітня 2022 року «Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету» та Закон України «Про державний бюджет України на 2023 рік».

²⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України № 221 від 7 березня 2022 року «Деякі питання оплати праці працівників державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що фінансуються або дотуються з бюджету, в умовах воєнного стану» Наприклад, вимушені відпустки були застосовані до близько 4 000 працівників Державної митної служби.

²⁸⁰ Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», стаття 10.

²⁸¹ НАДС, Результати опитування «Організація роботи державних службовців та оплата праці в умовах воєнного стану», травень 2022 року.

Щоб мотивувати державних службовців до переїзду на деокуповані території запроваджено спеціальні положення: на територіях, на яких ведуться активні бойові дії, посадові оклади збільшуються вдвічі, а в зонах ризику бойових дій — на 50%.²⁸²

Ініціативу ФПР було запроваджено для залучення на державну службу фахівців з кваліфікаціями, необхідними для підготовки та впровадження національних реформ, пропонуючи їм значно вищі зарплати. Особи, що обіймають посади, віднесені до посад ФПР, отримують велику фіксовану обов'язкову надбавку (у випадку посад державних експертів надбавка більш ніж у три рази перевищує посадовий оклад²⁸³), що робить загальний рівень оплати їхньої праці непорівняним з іншими державними службовцями. Однак на практиці загальна середня зарплата державних службовців, що обіймають посади ФПР категорії Б, і тих, хто обіймає звичайні посади державної служби цієї категорії, є співставною через великі премії, які отримують останні. Водночас, різниця в оплаті праці на подібних посадах між органами може сягати 50%, що ставить під сумнів внутрішню справедливість поточної системи.²⁸⁴ За відсутності централізованого розподілу таких посад ініціатива ФПР застосовувалася непослідовно, а використання посад ФПР більше залежить від бюджетних ресурсів окремих органів, ніж від їхніх потреб. Три з шести міністерств з найбільшим навантаженням щодо сфер політики ЄС взагалі не беруть участі в схемі ФПР.²⁸⁵ Уряд планував мати до кінця 2020 року 2000 ФПР, але ця ціль не була досягнута. Крім того, через поточні бюджетні скорочення та зміну їх фінансування (з 2021 року вони більше не фінансуються за цільовою програмою)²⁸⁶ зменшилась кількість ФПР (на кінець 2022 р. було 568 ФПР, в тому числі 21 категорії А). У 2023 році скорочення було особливо різким: за перші чотири місяці 2023 року кількість ФПР у міністерствах скоротилася з 562 до лише 335. Водночас кількість директоратів, в яких наявні ФПР, скоротилася з 59 до 40 в усіх міністерствах.²⁸⁷ Деякі міністерства раніше отримували вигоду від схеми ФПР, але вони вирішили відмовитися від неї.²⁸⁸ Чинна стратегія РДУ передбачає включення ФПР до загальної схеми посадових окладів державних службовців.

²⁸² Постанова Кабінету Міністрів України № 391 від 25 квітня 2023 року «Деякі питання оплати праці працівників державних органів та органів місцевого самоврядування під час воєнного стану»

²⁸³ Рівень посадового окладу спеціаліста державного органу, який працює в міністерстві, становить 8300 грн. Надбавка ФПР для державного експерта директорату/ департаменту становить 30 500 грн. Постанова Кабінету Міністрів України № 15 від 18 січня 2017 року «Питання оплати праці працівників державних органів», зі змінами.

²⁸⁴ Дані НАДС щодо посад категорії Б державної служби в обраних міністерствах.

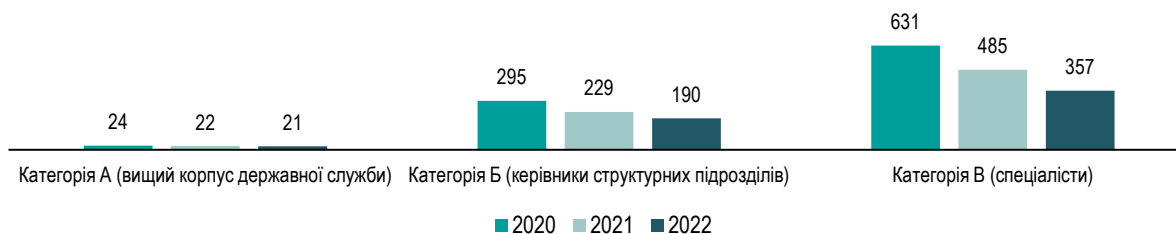
²⁸⁵ Навантаження у сфері європейської інтеграції визначається НАДС. Залучені міністерства є такими: Міністерство економіки; Міністерство аграрної політики та продовольства; Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів; Міністерство енергетики та Міністерство юстиції України. Звіт НАДС про результати двох досліджень центральних органів виконавчої влади та інших органів державної влади щодо оцінювання їх спроможності імплементувати право ЄС у законодавство України, с. 15.

²⁸⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 905 від 11 листопада 2016 року «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ»; зі змінами.

²⁸⁷ Дані представлені Секретаріатом КМУ на засіданні Координаційної ради з питань реформування державного управління 29 червня 2023 року.

²⁸⁸ Міністерство закордонних справ, Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України та Міністерство регіонального розвитку.

Малюнок 28. Кількість посад фахівців з питань реформ зменшується



Джерело: Дані НАДС

Висновок

Чинна система оплати праці й надалі має серйозні недоліки, які вже були виявлені у 2018 році. Належна класифікація посад відсутня, а змінна складова заробітної плати, залежна від дискреції керівництва, становить надто суттєву частину виплачуваної на руки заробітної плати, що перешкоджає запровадженню принципу рівної оплати за однакову працю. Частина питань має вирішити започаткована реформа, і НАДС налаштоване на її просування, незважаючи на спричинені війною зміни у ситуації. Великі надбавки для ФПР співставні змінній складовій заробітної плати осіб, що не обіймають посади ФПР. Як перші, так і другі види надбавок важко фінансувати через бюджетні обмеження. Проєкт ФПР потребує доопрацювання.

Принцип 6: Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності і мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.

Загалом, значення індикатора «Професійний розвиток і професійна підготовка державних службовців» — 2, що є регресом порівняно з 2018 роком. Основна причина — запровадження у 2022 році підвищення по службі не на основі заслуг, яке вимагає попереднього звільнення.

Індикатор 3.6.1. Професійний розвиток і професійна підготовка державних службовців						
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та організація підготовки, оцінювання ефективності, мобільність та підвищення по посадах підтримують справедливий професійний розвиток на державній службі.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база та організація професійного розвитку						
1. Визнання навчання правом та обов'язком державних службовців			2/2	2/2	2/2	
2. Координації політики у сфері навчання на державній службі			3/3	3/3	3/3	
3. Формування, реалізація політики навчання на державній службі та її моніторинг			3/3	3/3	2/3	
4. Оцінювання навчальних курсів			2/2	2/2	2/2	
5. Професіоналізм при проведенні оцінювання службової діяльності державних службовців			2/4*	2/4*	2/4*	
6. Зв'язок між оцінюванням і заходами, спрямованими на підвищення професійних досягнень			4/4*	0/4*	0/4*	
7. Чіткість критеріїв мобільності та заохочення до неї			2/2	2/2	2/2	
8. Адекватність законодавчої бази для підвищення по посаді на основі заслуг			2/2	2/2	0/2	
9. Відсутність політичного втручання у підвищення по посадах			0/2	0/2	0/2	
10. Право державних службовців на оскарження рішень щодо результатів оцінювання службової діяльності			2/2	1/2	1/2	
11. Право державних службовців на оскарження рішень щодо мобільності			2/2	0/2	0/2	

Ефективність методів професійного розвитку			
12. Витрати на навчання пропорційно річному фонду заробітної плати (%)	0/4	0/4	0/4
13. Участь державних службовців у навчанні (%)	0/5	2/5	1/5
14. Сприйняття рівня меритократії в державному секторі (%)	3/5	Дані відсутні	4/5
Усього	27/42	19/37	19/42

Примітки: *Дані недоступні або не надані. «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 37, а не 42. Діапазони перерахунку балів 0-5=0, 6-11=1, 12-19=2, 20-26=3, 27-32=4, 33-37=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

З 2018 року НАДС запровадила значні зміни у систему професійного розвитку на державній службі. Реформа призвела до розробки нового положення про навчання, удосконалення оцінювання навчальних потреб (ОНП), розробки процедур акредитації освітніх програм та механізмів оцінювання навчання, створення Порталу знань та створення ринку надавачів послуг з підвищення кваліфікації державних службовців.²⁸⁹ З 2019 року Портал управління знаннями, який містить близько 1 700 електронних курсів, дозволяє державним службовцям обрати навчальну програму, зареєструватися, взяти участь та отримати сертифікат. Щоб отримати найвищу оцінку за результатами оцінювання службової діяльності, усі державні службовці повинні отримати певну кількість кредитів на сертифікованих курсах.²⁹⁰ Проте процес акредитації має здійснюватися професійними асоціаціями, які проводять незалежне оцінювання, але на практиці його все ще виконує НАДС.²⁹¹

НАДС очолює та координує проведення навчання на державній службі. Воно затверджує центральні програми навчання, так звані загальні програми підвищення кваліфікації. У 2020–2022 роках НАДС затверджено 1570 загальних програм підвищення кваліфікації²⁹², з яких реалізовано 1090 (69%). Основними причинами обмеженого темпу реалізації стали пандемія COVID-19 і війна Росії проти України. У 2022 році Українська школа урядування отримала назву «Вища школа публічного управління» (ВШПУ) і була підпорядкована НАДС. Вона відіграє важливу роль у розробці та реалізації навчальних програм для державних службовців. НАДС готує трирічні ОНП, а також річні ОНП, а річні плани навчання ґрунтуються на визначених потребах.

Війна, яка триває, суттєво вплинула на професійний розвиток на державній службі. Фактичні витрати на навчання державних службовців не досягли рекомендованих КМУ амбітних 2% від фонду оплати

²⁸⁹ Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 6 лютого 2018 року «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», зі змінами; Наказ НАДС № 211-19 від 28 листопада 2019 року «Про затвердження Порядку організації підвищення кваліфікації державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад», зі змінами.

²⁹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 640 від 23 серпня 2017 року «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», зі змінами, Додаток 5.

²⁹¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 6 лютого 2018 року «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», зі змінами; пункт 13.

²⁹² Із 1 570 затверджених загальних програм підвищення кваліфікації 210 — у 2020 році, 468 — у 2021 році та 592 — у 2022 році.

праці.²⁹³ У 2021 році витрати становили 0,05% та у 2022 році були зменшені до 0,015%.²⁹⁴ Однак для державних службовців доступно багато електронних навчальних курсів, які зменшують витрати на навчання. Тим не менш, відсоток державних службовців, що пройшли навчання, впав з 50% у 2021 році до 39% у 2022 році, а деякі органи не змогли організувати будь-якого навчання, якщо навчання не пропонували партнери з розвитку. Також було скориговано зміст навчальних курсів: НАДС затвердило 31 навчальну програму, пов'язану із функціонуванням державної служби в умовах воєнного стану, а ВПШУ розробила 14 програм підвищення кваліфікації, пов'язаних з деокупацією, реінтеграцією та управлінням деокупованими територіями.

Законодавство щодо оцінювання службової діяльності відповідає основним критеріям, встановленим Програмою SIGMA. Ефективність оцінюється за індивідуальними цілями з використанням індикаторів; державні службовці беруть участь у визначенні своїх цілей, а співбесіди щодо ефективності є обов'язковими.²⁹⁵ Діяльність державних службовців оцінюється за результативністю, ефективністю та якістю.²⁹⁶ Проте дані про оцінювання результатів службової діяльності всіх державних службовців відсутні, що негативно впливає на кілька субіндикаторів і не дозволяє оцінити, як система працює на практиці.

Воєнний стан вплинув на підвищення державних службовців по посадах всередині установ у несподіваний спосіб. Оскільки необхідні для підвищення по посаді²⁹⁷ конкурси більше не проводяться²⁹⁸, єдиним способом підвищення по посаді є пряме призначення на певний термін, якому повинно передувати звільнення з поточної посади. Ця процедура зараз широко використовується в державних органах України, але має різні негативні наслідки. Ця процедура не є конкурсною та також виключає державних службовців, які не погоджуються на тимчасові призначення. Крім того, вона заважає кар'єрному росту та має наслідком фінансові витрати. Після цих «штучних» звільнень державним службовцям виплачується грошова компенсація в еквіваленті невикористаної щорічної відпустки, а оскільки відсутні обмеження щодо перенесення невикористаної щорічної відпустки з року в рік, за багато років дні відпустки можуть накопичитися і спричинити значні витрати установ.²⁹⁹

ЗДС³⁰⁰ регулює переведення державних службовців на інші посади за їхньою згодою, в тому числі з метою підвищення кваліфікації, але Закон «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного

²⁹³ Постанова Кабінету Міністрів України № 106 від 6 лютого 2019 року «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», зі змінами. Пункт 2 рекомендує планувати виділення коштів на навчання у розмірі не більше 2% від фонду заробітної плати.

²⁹⁴ Постанова Кабінету Міністрів України № 401 від 1 квітня 2022 року «Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету», зі змінами.

²⁹⁵ ЗДС, частини 2 і 4 статті 44; Постанова Кабінету Міністрів України № 640 від 23 серпня 2017 року «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», зі змінами.

²⁹⁶ Постанова Кабінету Міністрів України № 640 від 23 серпня 2017 року «Про затвердження Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців», зі змінами, пункт 4.

²⁹⁷ ЗДС, стаття 40.

²⁹⁸ Закон України «Про правовий режим воєнного стану», частина 5 статті 10.

²⁹⁹ Голова НАДС публічно згадала про випадок накопичення невикористаної щорічної відпустки, яке призвело до виплати державному службовцю суми, еквівалентної 400 тис. євро. Інтерв'ю з Головою НАДС, Наталією Алюшиною, від 23 травня 2023 року, <https://glavcom.ua/interviews/holova-natsahentstva-z-derzhsluzhbi-natalija-aljushina-chinovniki-katehoriji-a-mali-bi-otrimuvati-po-250-tis-hrn-929657.html>.

³⁰⁰ ЗДС, стаття 41, частина 8 статті 48.

стану»³⁰¹ дозволяє всім працедавцям переводити працівників на іншу посаду без їхньої згоди. Більш того, в умовах воєнного стану деяких державних службовців можуть мобілізувати.³⁰² Станом на березень 2023 року в лавах територіальної оборони Збройних Сил України та добровольчих формуваннях територіальних громад проходили службу 3 147 державних службовців.³⁰³

НАДС вирішило проблеми в управлінні постраждалими від конфлікту територіями, створивши «резерв відновлення»³⁰⁴ для забезпечення працівниками військових адміністрацій на деокупованих територіях. ІТ-система буде співставляти включених у резерв з потребами у персоналі. Призначення в умовах воєнного стану, будуть тимчасовими і не вимагатимуть обов'язкового проходження кваліфікаційних іспитів.

Незважаючи на виклики та запровадження позаконкурсних призначень, сприйняття меритократії в державному секторі зросло на 31%.³⁰⁵

Висновок

З 2018 року було здійснено суттєве оновлення системи підвищення кваліфікації державних службовців. Ця реформа передбачала створення ринку тренінгових послуг, акредитацію навчальних програм та розвиток Порталу управління знаннями. Уряд намагається вирішити поточні виклики шляхом створення резерву відновлення та розробки відповідних програм навчання. Питання підвищення по посадах в умовах воєнного стану має серйозні недоліки і відлякує державних службовців від просування по службі.

³⁰¹ Закон України «Про організацію трудових відносин в умовах воєнного стану», частина 1 статті 3.

³⁰² Звільнення (бронювання) від призову на військову службу регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 76 «Деякі питання реалізації положень Закону України «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію» щодо бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час» від 27 січня 2023 року, зі змінами.


³⁰³ Дані НАДС станом на 31 березня 2023 року. Дані наводяться щодо центральних органів виконавчої влади (міністерств та інших органів, підпорядкованих міністерствам, Прем'єр-міністру та КМУ), без урахування органів юстиції та прокуратури, місцевих державних адміністрацій.

³⁰⁴ Постанова КМУ № 524 від 23 травня 2023 року «Про реалізацію експериментального проєкту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України».

³⁰⁵ Згідно з дослідженням Програми SIGMA, середній бал у відповіді державних службовців на запитання «У державному секторі більшість людей можуть досягти успіху, якщо вони готові наполегливо працювати» становив 5,5 у 2018 році, а у 2022 році зріс до 7,2. (за шкалою від 1 до 10, де 10 означає «цілком погоджуюся»).

Принцип 7: Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.

Загалом, значення індикатора «Якість дисциплінарних процедур для державних службовців» — 3, залишаючись на тому самому рівні з 2021 та 2018 роками. Дисциплінарні процедури добре врегульовані, але в багатьох випадках суди скасовують покарання, накладені органами державної влади.

Індикатор 3.7.1. Якість дисциплінарних процедур для державних службовців						
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та організація дисциплінарних процедур підтримують індивідуальну відповідальність, професіоналізм і доброчесність державних службовців і захищають державних службовців від несправедливих і свавільних дисциплінарних стягнень.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база та організація дисциплінарної системи						
1. Адекватність законодавства про державну службу для дотримання основних принципів, пов'язаних з дисциплінарними процедурами			2/4	4/4	4/4	
2. Відповідність дисциплінарних процедур суттєвим процесуальним принципам			6/6	6/6	6/6	
3. Кінцеві терміни для ініціювання дисциплінарних заходів та/або покарання за неналежну поведінку			1/2	1/2	1/2	
4. Законодавчі гарантії усунення державних службовців від виконання службових обов'язків			1/2	1/2	1/2	
Виконання дисциплінарних процедур						
5. Рішення про дисциплінарні стягнення, підтверджені судами (%)			2/4	0/4	0/4	
Усього			12/18	12/18	12/18	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

З 2018 року дисциплінарна система державної служби не зазнала суттєвих змін, а положення відповідають основним принципам дисциплінарних процедур. Проте законодавство не розрізняє серйозні та незначні порушення та встановлює обмежені строки притягнення до дисциплінарної відповідальності. Внаслідок цього деякі серйозні дисциплінарні проступки можуть залишатися безкарними. Значна частка дисциплінарних стягнень скасовується судами.³⁰⁶

Воєнний стан також впливає на дисциплінарні процедури. Ненадання прав на віддалену роботу або відсутність на роботі може бути підставою для дисциплінарних санкцій.³⁰⁷ Робота з-за кордону

³⁰⁶ Згідно з аналізом п'яти установ (Мінекономіки, Мінсоцполітики, ДПС, Казначейства та ДМС), рівень підтверджених судами рішень щодо дисциплінарних стягнень становив 18,5% у 2022 році та 27,9% у 2021 році.

³⁰⁷ Постанова Кабінету Міністрів України № 440 від 12 квітня 2022 року «Деякі питання організації роботи державних службовців та працівників державних органів у період воєнного стану», пункт 3.

заборонена, окрім офіційних відряджень, і це може призвести до дисциплінарних стягнень.³⁰⁸ Крім того, певні дії, вчинені під час воєнного стану, можуть залишитися непокараними.³⁰⁹

Загалом, значення індикатора «Доброчесність державних службовців» — 2, таке саме, що й у 2021 та 2018 роках.

Індикатор 3.7.2. Доброчесність державних службовців						
Цей індикатор визначає наскільки законодавство, політика та організаційні структури сприяють доброчесності державного сектора, а також чи застосовуються ці заходи на практиці та як громадськість сприймає рівень корупції на державній службі.						
Індикатор не стосується внутрішніх адміністративних проваджень, пов'язаних із доброчесністю, оскільки це охоплюється окремим індикатором щодо дисциплінарних процедур.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база та організація доброчесності державного сектора						
1. Повнота законодавчої і нормативно-правової бази у сфері доброчесності державного сектора			5/5	5/5	3/5	
2. Наявність комплексної політики у сфері доброчесності в державному секторі та плану дій			0/4	0/4	3/4	
3. Реалізація політики у сфері доброчесності державного сектора			3/3	0/3*	0/3*	
Доброчесність державного сектора та сприйняття громадськістю						
4. Розслідування на практиці			0/4*	1/4	2/4	
5. Сприйняття бізнес-спільнотою рівня хабарництва в державному секторі (%)			2/4	Дані відсутні	3/4	
6. Наявний у громадськості досвід хабарництва у державному секторі (%)			0/4	Дані відсутні	0/4	
Усього			10/24	6/16	11/24	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 16, а не 24. Діапазони перерахунку балів 0-2=0, 3-5=1, 6-7=2, 8-10=3, 11-13=4, 14-16=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

³⁰⁸ Там само.

³⁰⁹ В умовах воєнного стану особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, не несе відповідальність, у тому числі кримінальну, за рішення, дії чи бездіяльність, негативні наслідки яких неможливо було передбачити або які охоплюються виправданим ризиком, за умови, що такі дії (бездіяльність) були необхідні для відсічі збройної агресії проти України або ліквідації (нейтралізації) збройного конфлікту. Закон України «Про правовий режим військового стану» частина 3 статті 9. На додаток до цього, особи, які не виконали певних обов'язків щодо звітування, звільняються від відповідальності. Закон України № 2436-IX від 27 липня 2022 року «Про внесення змін до Закону України «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни...».

Загальна інституційна та правова структура, відповідальна за доброчесність та боротьбу з корупцією серед державних службовців, не зазнала суттєвих змін і є завершеною. Двома головними суб'єктами є Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) та Національне антикорупційне бюро (НАБУ). НАЗК є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, відповідальним за формування та реалізацію державної антикорупційної політики.³¹⁰ Його голова призначається на посаду та звільняється з посади КМУ за результатами відкритого конкурсу.³¹¹ НАЗК підзвітне Верховній Раді та КМУ.³¹² НАБУ є центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних та інших кримінальних правопорушень.³¹³ Його керівника на конкурсній основі призначає КМУ.³¹⁴ НАБУ підзвітне Верховній Раді; воно також подає щорічні звіти Президенту та КМУ.³¹⁵

Законодавча база, що регулює доброчесність державних службовців, є всебічною. Вона регулює конфлікт інтересів³¹⁶, роботу за сумісництвом³¹⁷, перехід посадових осіб після відставки до приватних компаній, які вони контролювали³¹⁸, питання прийому подарунків та вигід³¹⁹, декларування майна³²⁰, захист викривачів, а також включає Кодекс поведінки.³²¹ Кримінальний кодекс визначає покарання за вчинені державними службовцями злочини, пов'язані з шахрайством, обманом і корупцією.³²² Обов'язок подавати річну декларацію про майновий стан було тимчасово скасовано через воєнний стан для декларацій за 2021 та 2022 роки.³²³ Його відновили у вересні 2023 року³²⁴. НАЗК припинило перевірку декларацій за цей період, але продовжує моніторинг способу життя. Призупинення значно ускладнило розслідування, пов'язані з конфліктом інтересів, оскільки декларації про майно були важливим джерелом інформації.

³¹⁰ Закон України № 1700-VII «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, зі змінами, частина 1 статті 4.

³¹¹ Там само, частина 1 статті 5.

³¹² Там само, частина 2 статті 4.

³¹³ Закон України «Про Національне антикорупційне бюро України», стаття 1.

³¹⁴ Там само, статті 6 і 7.

³¹⁵ Там само, стаття 26.

³¹⁶ Закон України № 1700-VII «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року, зі змінами, стаття 1.

³¹⁷ Там само, стаття 25.

³¹⁸ Там само, стаття 26.

³¹⁹ Там само, стаття 23.

³²⁰ Там само, стаття 45 та пов'язане вторинне законодавство

³²¹ Наказ НАДС № 158 від 31 серпня 2016 року «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування», зі змінами.

³²² Кримінальний кодекс України; № 2341-III від 5 квітня 2011 року, зі змінами.

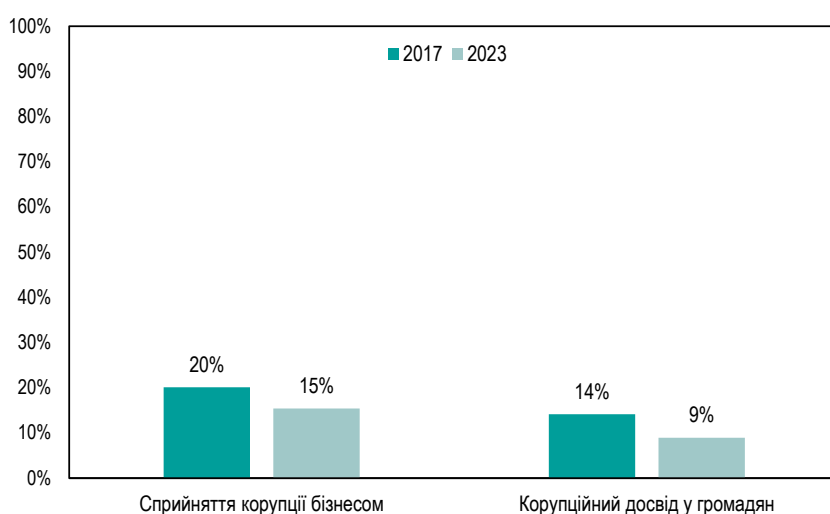
³²³ Закон України № 2115-IX від 3 березня 2022 року «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни», підпункт 1 пункту 1.

³²⁴ Закон України № 3384-IX від 20 вересня 2023 року «Про внесення змін до деяких законів України про визначення порядку подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в умовах воєнного стану», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3384-IX#Text>.

Лише в червні 2022 року Верховна Рада схвалила Антикорупційну стратегію на 2021–2025 роки, а в березні 2023 року Уряд схвалив Антикорупційну програму на 2023–2025 роки.³²⁵ Через пізнє схвалення цих документів стратегічні засади, що стосувалися антикорупційної політики, у 2021 та 2022 роках були відсутні.

Проведене НАЗК у 2022 році опитування громадської думки показало дуже значне скорочення кількості повідомлень про корупцію. У 2021 році 8,6% респондентів вказали, що стикалися з корупцією при наданні адміністративних послуг органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, тоді як у 2022 році цей показник знизився до 2,6%.³²⁶ Зниження рівня сприйняття та досвіду корупції підтверджують дослідження Програми SIGMA 2017 та 2023 років.

Малюнок 29. Зменшення сприйняття корупції бізнесом та корупційного досвіду у громадян



Примітки: Сприйняття бізнесом корупції свідчить про частку респондентів, які відповіли «скоріше згоден» і «повністю згоден» на запитання: «Якщо говорити про посадових осіб, то наскільки ви погодитесь із таким твердженням? Щоб «справу було зроблено», фірмам у моїй сфері діяльності зазвичай доводиться здійснювати деякі нерегулярні «додаткові платежі»/дарувати «подарунки». «Корупційний досвід у громадян» показує частку респондентів, які відповіли «так» на запитання, чи давали вони хабар у будь-якій з таких державних установ: поліція, реєстраційні та дозвільні служби, комунальні служби, податкові органи, земельні служби чи будь-який інший державний орган.

Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (KMIC) у 2017 році «Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти формуванням політики та наданням послуг» (на замовлення Програми SIGMA) та здійсненого у 2023 році Програмою SIGMA Опитування громадської думки.

Висновок

Досвід корупції та сприйняття корупції в Україні значно зменшилися. Хоча законодавча база щодо боротьби з корупцією та забезпечення доброчесності державних службовців є всебічною, військовий стан призупинив обов'язок подавати декларації про майно. Схвалення Антикорупційної стратегії було відкладено, що призвело до відсутності стратегії у період 2021–2022 років. Дисциплінарні процедури відповідають основним процесуальним принципам, але адаптація до умов війни уможливорює випадки, коли певні дії, вчинені під час воєнного стану, залишаються безкарними.

³²⁵ Постанова КМУ № 220 від 4 березня 2023 року «Про затвердження Державної антикорупційної програми на 2023–2025 роки».

³²⁶ Корупція в Україні у 2022 році: Розуміння, сприйняття, поширеність, Національне агентство з питань запобігання корупції, Антикорупційна ініціатива ЄС та Міністерство закордонних справ Данії, https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2023/05/KORUPTSIYA-V-UKRAYINI-2022-analitychnyj-zvit_Engl_final.pdf.

Підзвітність

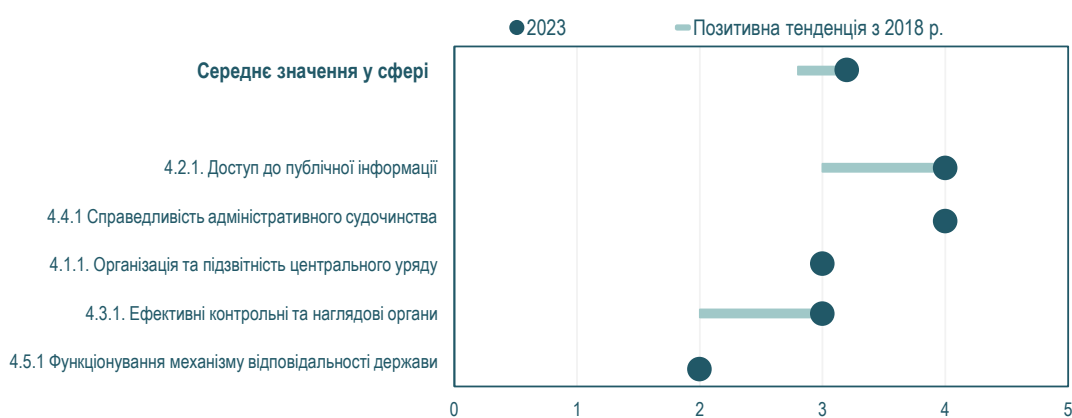
Принципи державного управління

Принцип 1:	Загальна організація державного управління на національному рівні є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність.
Принцип 2:	Право на доступ до публічної інформації закріплене законодавчо і послідовно реалізується на практиці.
Принцип 3:	Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.
Принцип 4:	Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.
Принцип 5:	Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/або належну компенсацію.

Резюме та рекомендації

Україні вдалося зберегти працездатну систему публічної підзвітності, продемонструвавши, що екзистенційна загроза країні не обов'язково передбачає обмеження механізмів внутрішнього та зовнішнього контролю за виконавчою владою. Крім того, у сфері доступу до публічної інформації та незалежних наглядових органів загальні показники покращилися порівняно з 2018 роком. Потужний ефект «єднання навколо прапора», що проявився у підвищенні довіри до всіх державних інституцій, був головним чинником позитивної тенденції. У сфері адміністративної юстиції ефективний розгляд справ адміністративними судами призвів до покращення показників порівняно з 2021 роком (і так само, як порівняно з 2018 роком). Цю загальну оптимістичну картину порушує відсутність узгодженої та чіткої політики щодо забезпечення доступу до інформації, зібраної в державних реєстрах, а також відсутність відчутного прогресу в сфері організації державного управління.

Малюнок 30. Загальні значення індикатора на Принцип у сфері підзвітності



Примітка: Середні значення у сфері — просте середнє арифметичне субіндикаторів. Субіндикатори відсортовані від найменшого до найбільшого.

Джерело: Уточнення Програми SIGMA на основі даних оцінювання.

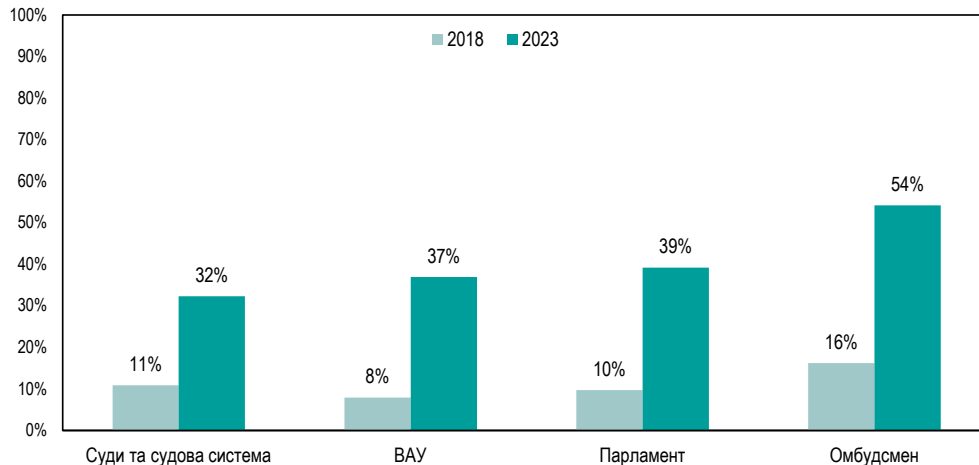
Не відбулося істотного перепланування організаційної архітектури державного управління, що є раціональним з огляду на необхідність збереження стабільності адміністративного апарату в умовах війни. Проте Уряду не вдалося розв'язати деякі проблеми, які не потребують жодних структурних реформ, як то сприяння більш орієнтованому на результати управлінню ефективністю діяльності органів та усунення перешкод для делегування прав на ухвалення рішень всередині міністерств. Було зроблено лише невеликий крок вперед щодо розв'язання давніх проблем статусу окремих юридичних осіб центральних і територіальних органів виконавчої влади. Реорганізація міністерств, найпомітнішою ознакою якої стало створення директоратів як спеціального типу структурних підрозділів, була неоптимальною та є кроком назад разом із тісно пов'язаною концепцією посад фахівців з питань реформ (ФПР).

Хороша законодавча база щодо доступу до публічної інформації залишається чинною, але потенційно надмірні обмеження доступу до деяких державних реєстрів під час війни впливають на загальну оцінку режиму прозорості. Хоча більш обмежувальний, обережний підхід до прозорості даних з державних реєстрів за поточних умов є виправданим, Уряд передав адміністраторам цих баз даних майже всі дискреційні повноваження щодо ухвалення рішень щодо обмежень та умов доступу до них. Серед найбільш проблемних випадків — обмеження доступу до: реєстру судових рішень; реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення; кадастру; реєстру підприємств; та реєстру декларацій про майновий стан державних службовців.

Наглядові органи користуються вищою довірою громадськості, ніж у 2018 році, та сприйняття їхньої ефективності контролю за державним управлінням є кращим. Проте спеціальна процедура, що надає Верховній Раді України (ВРУ) право на власний розсуд, висловлювати недовіру та відправляти у відставку керівників органів, призначених законодавчим

органом, не відповідає міжнародним стандартам незалежності наглядових органів. Такою процедурою вже скористалися проти Омбудсмена. З іншого боку, вперше з 2012 року Омбудсмен мала можливість представити річний звіт на пленарному засіданні ВРУ та зафіксувала зростання темпів виконання її рекомендацій. Незважаючи на рекордно високу довіру до судів, прогрес у судовій реформі є повільним і позначається довготривалим інституційним вакуумом. Понад три з половиною роки не працювала комісія, яка проводила оцінювання кандидатів на посади суддів, більше року не працювала Вища рада юстиції. Це призвело до виникнення майже 2000 вакантних посад і близько 9 600 нерозглянутих дисциплінарних справ щодо суддів.

Малюнок 31. Громадська довіра до наглядових органів

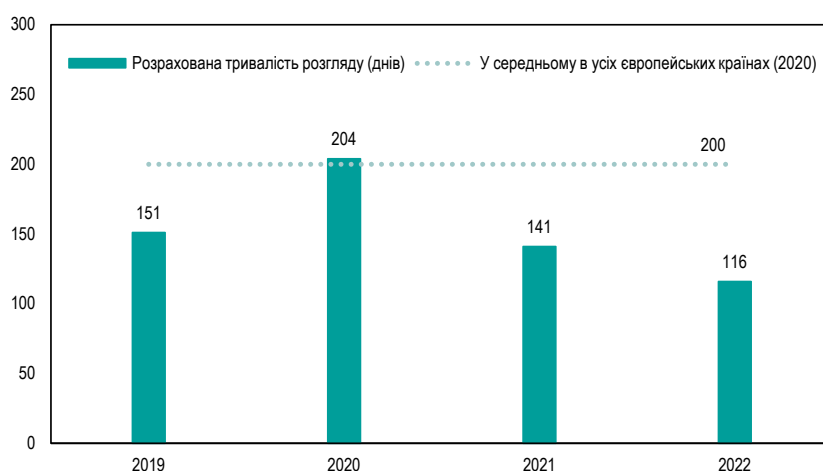


Примітка: Відсоток респондентів, які відповіли «цілком довіряю» або «скоріше довіряю» на п'ять окремих запитань: «Наскільки ви довіряєте судам і судовій системі/парламенту/омбудсмену/вищій аудиторській установі (ВАУ)?».

Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (KMIC) у 2017 році «Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти формуванням політики та наданням послуг» (на замовлення Програми SIGMA) та здійсненого у 2023 році Програмою SIGMA Опитування громадської думки.

У 2022 році, незважаючи на надзвичайні обставини та без жодних процесуальних змін, адміністративні суди скоротили середній термін розгляду справ у першій інстанції. Це стало можливим завдяки значному зменшенню кількості відкритих нових справ (на понад 25% менше порівняно з 2021 роком). Суди зберігали подібний рівень розгляду справ, незважаючи на збільшення кількості вакансій через відсутність відповідального за призначення суддів органу. Реформа найважливішого Київського адміністративного суду, яку підштовхували добре задокументовані звинувачення в корупції, перебуває на ранній стадії. Робота з відновлення роботи суду розпочалися у лютому 2023 року.

Малюнок 32. Менша кількість поданих заяв дозволила скоротити тривалість розгляду справ адміністративними судами першої інстанції в Україні



Джерело: Дані щодо України: Державна судова адміністрація; Дані щодо середнього значення по Європі: Європейська комісія з питань ефективності правосуддя (СЕПЕJ), Європейські судові системи — Звіт про оцінювання СЕПЕJ – Цикл оцінки 2022 (дані за 2020 рік), Страсбург 2022, <https://rm.coe.int/cepej-report-2020-22-e-web/1680a86279>

Не було досягнуто прогресу у виконанні рекомендації Програми SIGMA щодо встановлення моніторингу адміністративної та судової практики у справах, в яких держава виступає відповідачем. Відсутність такого механізму унеможлиблює виявлення та профілактику найпоширеніших випадків адміністративних правопорушень, що призводять до матеріальної відповідальності державних органів.

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

1. Враховуючи досвід реорганізації в пілотних міністерствах, Уряд має розробити чітке бачення внутрішньої організації міністерств з метою чіткого визначення обов'язків і вертикалі підзвітності, зокрема на рівні вищого політичного керівництва та вищої ланки державних службовців.
2. Уряд має реформувати відносини між міністерствами та органами, діяльність яких вони спрямовують, таким чином, щоб міністерства спрямовували ці органи через цілепокладання та контролювали їхні досягнення, а не керували ними на мікрорівні.
3. Верховна Рада має привести законодавство, яке регулює статус незалежних наглядових органів, у відповідність до міжнародних стандартів, зокрема, скасувавши можливість звільняти керівників цих органів через процедуру висловлення недовіри та надавши Уповноваженому з прав людини та Рахунковій палаті право самостійно призначати та звільняти керівників свого апарату, забезпечуючи конкурсну та прозору процедуру призначення на посади на основі заслуг.

Середньострокові рекомендації (3–5 років)

4. Уряду слід переглянути модель моніторингу та нагляду у сфері доступу до публічної інформації, враховуючи розширення повноважень інституту омбудсмена, на який зараз покладено деякі функції у цій сфері.

Аналіз

Принцип 1: Загальна організація державного управління на центральному рівні є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність.

Загалом, значення індикатора «Підзвітність та організація центрального уряду» — 3. (таке саме, як у 2018 та 2021 роках), що свідчить про відсутність помітного прогресу у розв'язанні проблем управлінської підзвітності та орієнтованого на результат керівництва діяльністю органів, які спрямовується міністерствами .

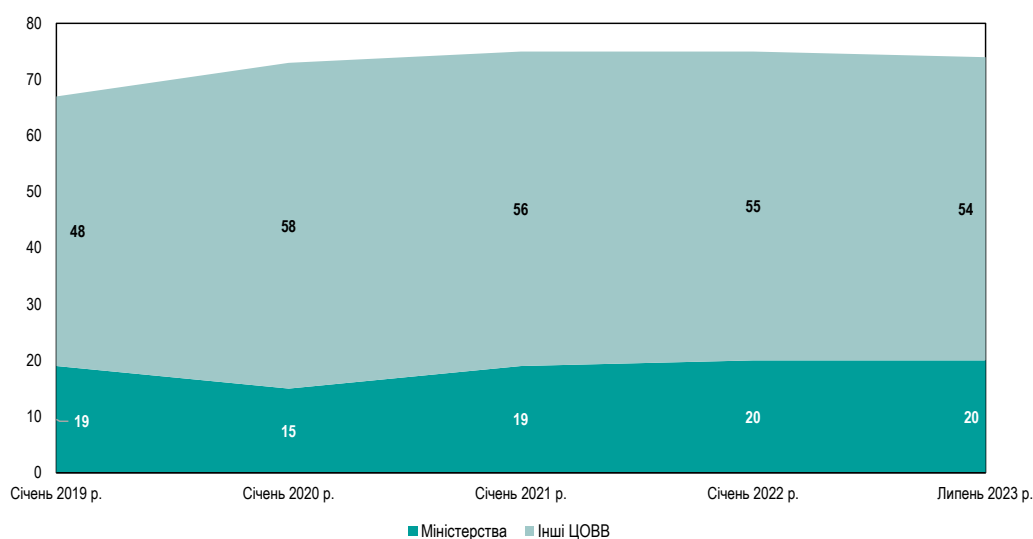
Індикатор 4.1.1. Підзвітність та організація центрального уряду						
Цей індикатор вимірює наскільки модель управління центрального уряду підтримує вертикалі підзвітності та сприяє зміцненню спроможності держави, яка визначається як здатність адміністративного апарату держави реалізовувати політику, надавати послуги громадянам і консультувати осіб, що ухвалюють рішення. з питань політики. Він включає оцінку правових та інституційних засад загальної організації центрального уряду, а також їхнє впровадження на практиці.						
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4 5
Тенденція 2018–2021 рр.	Тенденція 2021–2023 рр.	Бали				
		2018	2021	2023		
Політичні та правові засади організації центрального уряду						
1. Чіткість і повнота офіційної типології центральних органів влади		3/5	4/5	4/5		
2. Адекватність політичної та нормативно-правової бази для управління органами центрального уряду		1/5	1/5	1/5		
3. Якість основних механізмів підзвітності між міністерствами і підпорядкованими органами		4/5	5/5	5/5		
4. Механізми управлінської підзвітності в нормативно-правовій базі		3/5	3/5	3/5		
Організація центрального уряду та механізми підзвітності на практиці						
5. Узгодженість між практикою та політикою при реорганізації уряду		3/4	1/4	1/4		
6. Кількість державних органів, підпорядкованих Верховній Раді		4/4	4/4	4/4		
7. Підзвітність у звітуванні міністерствам органів, діяльність яких вони спрямовують		3/4	3/4	3/4		
8. Ефективність основних механізмів управлінської підзвітності для центральних органів влади		0/4	0/4	0/4		
9. Делегування права на ухвалення рішень всередині міністерств		1/4	2/4	2/4		
Усього		22/40	23/40	23/40		

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Нормативно-правові засади організації державного управління й надалі визначені Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» (ЦОВВ)³²⁷, що містить офіційну типологію ЦОВВ, якими є міністерства, та інші ЦОВВ: агентства, служби та інспекції. Розмежування між різними типами інших ЦОВВ не має нормативно-правового значення, оскільки всі вони підпорядковуються єдиній схемі управління та підзвітності.

Організаційний ландшафт ЦОВВ є стабільним, в якому відносно невелика кількість органів, які не є міністерствами³²⁸, що частково пов'язано зі значною роллю у виконанні адміністративних функцій державних підприємств (ДП).³²⁹ Лише у 2019 році було зафіксовано помітну тенденцію до створення ЦОВВ неміністерського типу, закладену у Концепцію оптимізації системи ЦОВВ 2017 року³³⁰. Враховуючи недостатню інституційну готовність, на якій наголошувала Програма SIGMA у 2018 році, до створення та ефективного управління новими органами (у тому числі через відсутність належного аналізу *ex-ante*), було б розумно утриматися від збільшення кількості інших ЦОВВ.

Малюнок 33. Динаміка кількості міністерств та інших центральних органів виконавчої влади



Джерело: Аналіз Програми SIGMA на основі змін до Постанови Кабінету Міністрів України (КМУ) № 442 від 10 вересня 2014 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» та Постанови КМУ від 10 вересня № 442 від 10 вересня 2014 р. (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF#Text>)

³²⁷Відомості Верховної Ради України, 2011, № 38.

³²⁸ Згідно з підрахунками Програми SIGMA, кількість інших ЦОВВ (не міністерств) в Україні є чи не найнижчою порівняно із західнобалканськими країнами і країнами Європейського сусідства (Johnsøn, J., L. Marcinkowski and D. Sześciło (2021), «Організація державного управління: Врядкування, автономія та підзвітність органів — Документи Програми SIGMA, № 63, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 44; <https://doi.org/10.1787/07316cc3-en>)

³²⁹ОЕСР (2021), *Огляд корпоративного управління державних підприємств: Україна*, Видавництво ОЕСР, Париж, с. 28, <http://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>. Як свідчать дані ОЕСР, кількість ДП в Україні є однією з найвищих у світі. Прикладами державних підприємств, які виконують адміністративні функції, є Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (організація повітряного руху), Адміністрація морських портів України та Інформаційні судові системи (керування ІТ-системами в судах та державним реєстром судових рішень).

³³⁰ Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схвалена Постановою Кабінету Міністрів України № 1013 від 27 грудня 2017 року.

Період 2021-2022 років ознаменувався негативною тенденцією централізації, без чіткого обґрунтування передання ще чотирьох органів у безпосереднє спрямування Кабінетом Міністрів України (КМУ).³³¹ Нещодавно Уряд започаткував ініціативу функціональних аудитів міністерств та інших ЦОВВ, зосереджуючись насамперед на перегляді кадрового забезпечення та мережі територіальних органів. Наразі це принесло обмежені результати зі скороченням граничної кількості працівників у двох міністерствах та чотирьох ЦОВВ.³³² Стриманий підхід до ще більших структурних змін в умовах війни, коли модифікація адміністративного апарату може посилити ризики для безперервності його функціонування, є зрозумілим.

Певний прогрес у розв'язанні давніх проблем, пов'язаних із окремими юридичними особами всіх ЦОВВ (включно з кожним територіальним органом ЦОВВ), є найбільш відчутною подією в законодавчій базі у сфері державного управління. У рамках реорганізації податкової та митної адміністрацій територіальні органи обох установ були позбавлені статусу юридичної особи та перетворені на структурні підрозділи центральних органів.³³³ Це забезпечує більшу гнучкість в управлінні територіальною мережею та забезпечує більш чітку ієрархію. Проте ця реформа досі не була розповсюджена на територіальні органи, що працюють в інших секторах.

Відносини між міністерствами та іншими ЦОВВ всебічно регулюються Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» разом із наказами окремих міністерств, які у відносно єдиний спосіб регулюють взаємодію з органами, діяльність яких вони спрямовують. Формально діють усі елементи класичного режиму підзвітності, зокрема повноваження міністерств затверджувати плани, бюджети та звіти ЦОВВ, діяльність яких ними спрямовуються, запитувати документи та інформацію та перевіряти їх діяльність. Кожен інший ЦОВВ також має в «своєму» міністерстві партнера (тобто підрозділ, відповідальний за моніторинг їх діяльності). Однак на практиці такі ЦОВВ самостійно планують свою діяльність, і погодження міністерства є лише формальністю. Механізм перевірок залишається лише на папері, оскільки жодне з чотирьох опитаних міністерств не вказало жодного випадку проведення перевірок у ЦОВВ, що ними спрямовуються.³³⁴

З іншого боку, простежуються деякі елементи «ручного» управління ЦОВВ з боку міністерств. Наприклад, для призначення керівників територіальних органів ЦОВВ зазвичай потрібне погодження з міністерством. Слід також зазначити, що річні плани ЦОВВ представляють собою підхід, орієнтований на продукти, зосереджуючись на окремих заходах, а не на конкретних ключових результатах та пов'язаних з ними цілях. Таким чином, участь міністрів у розробці планів ЦОВВ зосереджується на міркуваннях на оперативному рівні, а не на цілепокладанні і забезпеченні відповідальності ЦОВВ за їхнє досягнення. Не було зафіксовано жодного помітного прогресу в переході до більш орієнтованого на ключові результати спрямування ЦОВВ, рекомендованого Програмою SIGMA.

Внутрішнє управління міністерствами страждає від нечіткого розподілу повноважень на вищому рівні керівництва (тобто між заступниками міністра та державними секретарями). Як ті, так і інші уповноважені керувати роботою апарату міністерств і давати йому вказівки. Постанова КМУ³³⁵, спрямована на більш чітке розмежування повноважень, створила модель, яку прямо не передбачено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Нею запроваджено

³³¹ Бюро економічної безпеки, Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів, Державне агентство України з питань кіно, Державна служба України з етнополітики та свободи совісті.

³³² Дані Секретаріату Кабінету Міністрів України (СКМУ).

³³³ Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» від 14 січня 2020 року, Відомості Верховної Ради, 2020, № 28.

³³⁴ Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів та Міністерство економіки.

³³⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 243 від 5 квітня 2017 року «Деякі питання реалізації Закону України «Про державну службу»».

ієрархічне підпорядкування керівників департаментів заступникам міністра, а роль державних секретарів зводиться до керівництва допоміжними підрозділами міністерства.

Сприяння управлінській підзвітності шляхом делегування ширших повноважень щодо ухвалення рішень у міністерствах також залишається проблемою. Рекомендація Програми SIGMA³³⁶ щодо передачі деяких організаційних обов'язків державних секретарів на нижчі рівні управління (особливо керівникам департаментів і служб) не була врахована в рамках реорганізації міністерств. Цей процес зосереджувався головним чином на створенні нових структурних підрозділів (тобто директоратів). Немає чіткої функціональної різниці між директоратами та вже існуючими департаментами; їх основною характеристикою є заповнення їх так званими ФПР. Утворення директоратів призвело до створення у міністерствах паралельних, навіть конкуруючих, структур і не змогло досягти мети з розбудови оновленої спроможності у розробці та впровадженні реформ. Хоча концепція ФПР була значною мірою успішною інновацією з точки зору відбору кадрів, структурні рішення щодо розміщення фахівців з питань реформ у міністерствах були неоптимальними (див. сферу ДСУЛР). З огляду на зменшення кількості ФПР, концепція директоратів також втрачає свою корисність. Кількість директоратів невпинно скорочується, що викликає сумніви щодо загальної спрямованості та сталості цієї реформи.

Малюнок 34. Кількість директоратів у міністерствах



Джерело: Дані Секретаріату Кабінету Міністрів України (СКМУ).



Висновок

Організаційна архітектура Уряду залишається стабільною. Хоча наявна постійна законодавча база з обмеженими структурними змінами, у модернізації спрямування міністерствами ЦОВВ та у сприянні управлінської підзвітності в міністерствах не було зафіксовано жодного прогресу. Напрямок внутрішньої реорганізації міністерств під питанням, зважаючи на неоптимальні результати та неясне майбутнє новостворених директоратів.

³³⁶ ОЕСР (2018), *Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління*, Україна, ОЕСР, Париж, сс. 106-107, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

Принцип 2: Право на доступ до публічної інформації закріплене законодавчо і послідовно реалізується на практиці.

Загалом, значення індикатора «Доступність публічної інформації» — 4, що демонструє прогрес порівняно з 2018 роком, який цілком можна віднести на рахунок розширеного моніторингу дотримання стандартів прозорості, а також покращення сприйняття громадянами та бізнес-спільнотою комунікації з органами державної влади.

Індикатор 4.2.1. Доступ до публічної інформації						
Цей індикатор вимірює ступінь усталеності законодавчої та інституційної бази у сфері доступу до публічної інформації, ступінь її сприяння своєчасним відповідям на запити щодо публічної інформації безкоштовно або за розумну ціну. Він також охоплює практичне застосування цих вимог законодавства, з особливим акцентом на проактивне розкриття публічної інформації та сприйняття доступності публічної інформації.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча та інституційна база у сфері доступу до публічної інформації						
1. Адекватність законодавства у сфері доступу до публічної інформації			8/10	8/10	8/10	
2. Охоплення основних функцій щодо реалізації доступу до публічної інформації			1/5	3/5	3/5	
Рівень доступу громадян до публічної інформації						
3. Проактивність в оприлюдненні інформації органами державного управління на вебсайтах (%)			3/5	4/5	3/5	
4. Проактивність у розкритті даних центральним урядом (%)			5/5	5/5	2/5	
5. Сприйняття населенням доступності публічної інформації (%)			1/2.5	Дані відсутні	2,5/2,5	
6. Сприйняття бізнес-спільнотою доступності публічної інформації (%)			1,5/2,5	Дані відсутні	2/2.5	
Усього			19.5/30	20/25	20,5/30	

Примітки: «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 25, а не 30. Діапазони перерахунку балів 0-4=0, 5-8=1, 9-13=2, 14-17=3, 18-21=4, 22-25=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Закон України «Про доступ до публічної інформації» 2011 року³³⁷ визнаний одним із найпрогресивніших у Європі.³³⁸ Особливо вітається надання пріоритету проактивній прозорості та

³³⁷ Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32.

³³⁸ Згідно з Глобальним рейтингом права на інформацію, який оцінює якість законодавства про доступ до інформації, український закон посідає п'яте місце в Європі, <https://www.rti-rating.org/country-data/>.

відкритим даним. На Порталі відкритих даних міститься близько 30 000 наборів даних.³³⁹ Незначні обмеження щодо оприлюднення даних запроваджено Законом України «Про правовий режим воєнного стану», особливо щодо проактивного оприлюднення проектів нормативно-правових актів.³⁴⁰ Проте доступ до кількох публічних реєстрів було закрито на початку війни за рішеннями відповідних органів державної влади, які ними керували. Доступ до деяких із них, у тому числі до Порталу відкритих даних, поступово відновлюється, але залишаються суттєві обмеження (табл. 2). Хоча це було виправдано як запобіжний захід, не було сформовано узгодженої загальнодержавної політики щодо критеріїв закриття та обмеження доступу до інформації з державних реєстрів. Схвалена у березні 2022 року Постанова КМУ надає адміністраторам систем широкі повноваження з ухвалення рішень щодо обмеження доступу до реєстрів.³⁴¹

³³⁹ Портал відкритих даних, <https://data.gov.ua>.

³⁴⁰ Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Відомості Верховної Ради України, 2015, № 28, стаття 9.10.

³⁴¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 263 від 12 березня 2022 року «Деякі питання забезпечення функціонування інформаційно-комунікаційних систем, електронних комунікаційних систем, публічних електронних реєстрів в умовах воєнного стану». Постановою від 6 грудня 2022 року № 1364 до нього внесено зміни, згідно з якими публічні реєстри відновляться після закінчення бойових дій або тимчасової окупації та якщо дозволять технічні характеристики, визначені умовами воєнного стану, але адміністратори таких реєстрів можуть припинити доступ до їх негайно у разі загрози несанкціонованого доступу, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1364-2022-%D0%BF/ed20221206#Text>.

Таблиця 2. Доступність обраних державних реєстрів у період воєнного стану

Реєстр	Режим доступу громадян у період воєнного стану (станом на 26 червня 2023 року)	Деталізовані умови
Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань України https://usr.minjust.gov.ua	Частково доступний	Доступний лише за умови ідентифікації запитувача за допомогою кваліфікованого електронного підпису із завантаженням додаткового програмного забезпечення.
Земельний кадастр; http://map.land.gov.ua/	Частково доступний	Офіційний портал земельного кадастру наразі не працює. Громадяни можуть отримати необхідну інформацію з Кадастру через електронний кабінет після їх ідентифікації за допомогою кваліфікованого електронного підпису, а потім за плату отримати інформацію про право власності та інші речові права на земельні ділянки та їх характеристики за кадастровими номерами.
Державний реєстр актів цивільного стану громадян http://dracs.minjust.gov.ua/	Недоступний	Доступ надається лише уповноваженим особам (реєстраторам). Доступ для окремих користувачів не працює (неможливо перевірити власні дані, як це було можливо до обмежень)
Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення https://corruptinfo.nazk.gov.ua/	Недоступний	Окремі користувачі все ще можуть отримати довідки для себе, але доступ для інших користувачів до функцій пошуку та перегляду відомостей про осіб, притягнутих до кримінальної, адміністративної, дисциплінарної відповідальності за вчинення корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення та перевірки довідок Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, наразі вимкнено.
Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування https://portal.nazk.gov.ua/	Недоступний	Залишається можливість подання індивідуальних декларацій, але перегляд декларацій осіб, включених до Реєстру, неможливий.
Державний реєстр об'явлених рухомого майна https://orm.minjust.gov.ua/	Недоступний	Наразі Реєстр недоступний.

Примітка: До введення воєнного стану перелічені вище реєстри були загальнодоступними для всіх користувачів без обмежень.
Джерело: Аналіз Програми SIGMA

Жодних додаткових обмежень у доступі до інформації за запитом Законом України «Про режим воєнного стану»³⁴² не встановлювалося. Незважаючи на те що законодавча база не змінилася, нові обставини однозначно вплинули на її тлумачення, особливо розширивши сферу застосування обмежень, спрямованих на захист національної безпеки та територіальної цілісності. На процедурному рівні війна також виправдовує активацію положення про обставини непереборної сили, що дозволяє державним органам зволікати з відповіддю на інформаційні запити. Похвальним є те, що Омбудсмен видав вказівки щодо застосування підстав для відтермінування розгляду запитів на публічну інформацію³⁴³, але жодного такого документу щодо ще більш важливого питання

³⁴² Закон України «Про правовий режим воєнного стану», Відомості Верховної Ради України, 2015, № 28.

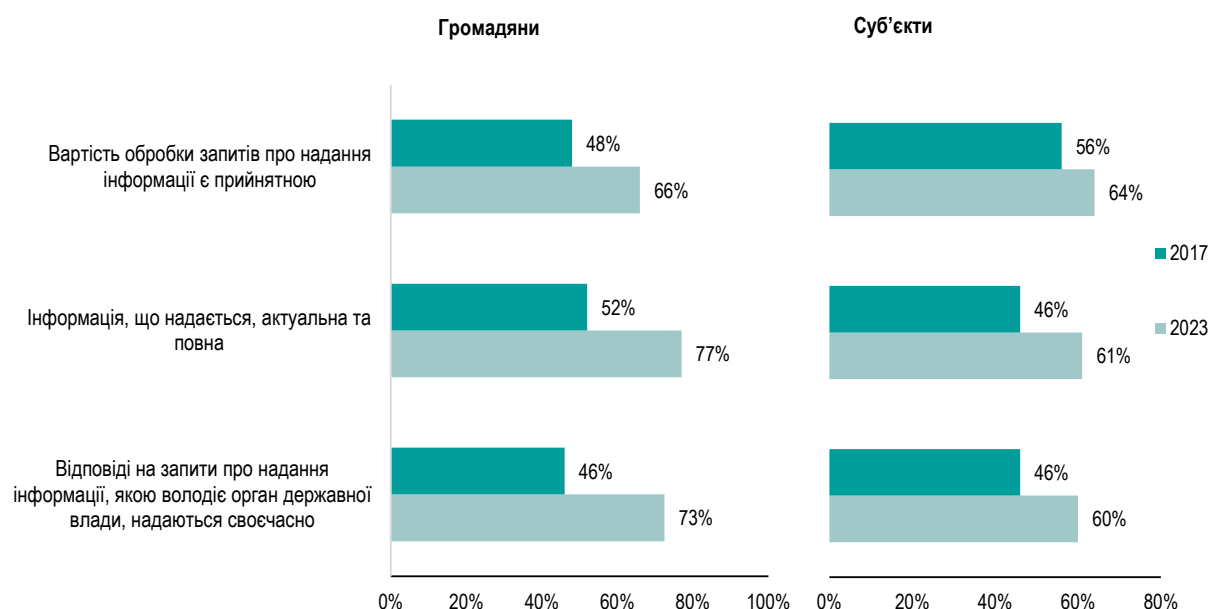
³⁴³ Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Особливості розгляду запитів на інформацію та відстрочки в їх задоволенні в умовах воєнного стану, Київ, 2022

<https://ombudsman.gov.ua/storage/app/media/Воєнний%20стан/Право%20на%20звернення%20та%20інформацію/Право%20на%20інформацію/Розгляд%20запитів%20на%20інформацію%20та%20відстрочка%20в%20їх%20задоволенні.pdf>.

тлумачення обмежень доступу до інформації в умовах війни видано не було. В окремих випадках омбудсмен надає володільцям інформації допомогу з цього питання.

Через відсутність комплексного механізму моніторингу адміністративної та судової практики реальний рівень реагування державних органів на запити на публічну інформацію в теперішніх умовах повною мірою оцінити неможливо. СКМУ збирає лише базові дані щодо кількості отриманих органами державної влади запитів на публічну інформацію, які демонструють значне зменшення у 2022 році. Проте статистика щодо середнього часу розгляду запитів та надання рішень про відмову в доступі до інформації, а також більшість загальних підстав для обмеження доступу до інформації відсутні. Про значні перешкоди в доступі до інформації вже повідомляли у 2021 році як Омбудсмен³⁴⁴, так і громадянське суспільство³⁴⁵ в контексті пандемії COVID-19. З іншого боку, опитування на замовлення Програми SIGMA підтверджує більш позитивне сприйняття громадянами та бізнес-спільнотою спілкування з органами державної влади.

Малюнок 35. Сприйняття громадянами та бізнесом прозорості державних органів (% респондентів, які «повністю згодні» або «скоріше згодні» з відповідними твердженнями)



Джерело: Розрахунки Програми SIGMA на основі проведеного Київським міжнародним інститутом соціології (KMIC) у 2017 році «Опитування щодо задоволеності бізнес-спільноти формуванням політики та наданням послуг» (на замовлення Програми SIGMA) та здійсненого у 2023 році Програмою SIGMA Опитування громадської думки.

Завдання нагляду за дотриманням державними органами вимог щодо прозорості покладено на Омбудсмена, який окрім розгляду окремих скарг також здійснює моніторинг вебсайтів та інспектує державні органи щодо дотримання вимог прозорості. Омбудсмен також подає до судів протоколи про накладення санкцій за порушення державними органами права на доступ до інформації. Ці квазіпрокурорські повноваження відрізняються від сучасної моделі інституцій омбудсмена, які в основному діють на основі необов'язкових рекомендацій, що не мають офіційної примусової сили.

Хоча активна роль Омбудсмена залишається важливою для просування культури прозорості серед державних органів, рекомендація Програми SIGMA щодо зміцнення механізмів незалежного

³⁴⁴ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік, Київ 2022, сс. 79–80.

³⁴⁵ IREX, Vibrant Information Barometer 2022, Kyiv 2022, https://www.irex.org/VIBE_2022_Ukraine.pdf.

нагляду в цій сфері не була виконана. Зокрема, Україна не пішла шляхом тих європейських країн, які створили спеціалізований наглядовий орган виключно для цієї сфери (або в поєднанні із захистом персональних даних), чия кількість дедалі збільшується.³⁴⁶ Враховуючи те, що інститут Омбудсмена має працювати в кількох нових сферах, пов'язаних з війною, його здатність служити ефективним охоронцем прозорості буде обмеженою, посилюючи потребу в більш спеціалізованому механізмі моніторингу.



Висновок

Хороша законодавча база у сфері доступу до інформації в поєднанні з дещо покращеним моніторингом її виконання сприяла прогресу в цій сфері. Незважаючи на те, що доступ до кількох публічних реєстрів залишається обмеженим в умовах воєнного часу, і немає чіткої та всебічної політики та нормативно-правової бази, зусилля державних органів з дотримання своїх зобов'язань щодо прозорості відображаються на позитивному сприйнятті громадянами та бізнес-спільнотою спілкування з органами державної влади.

³⁴⁶ Такі органи існують в Албанії, Бельгії, Хорватії, Естонії, Франції, Німеччині, Угорщині, Ірландії, Косові*, Мальті, Чорногорії, Республіці Північна Македонія, Португалії, Сербії, Словенії, Іспанії та Сполученому Королівстві. * Це визначення не впливає на позиції щодо статусу та відповідає Резолюції № 1244/99 Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй і консультативним висновкам Міжнародного Суду ООН щодо декларації незалежності Косова.

Принцип 3: Запроваджено дієві механізми захисту прав особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.

Загалом, значення індикатора «Ефективність контролю незалежних наглядових органів за органами державної влади» — 3, що відзначає прогрес порівняно з 2021 та 2018 роками. На це сильно вплинуло підвищення довіри та сприйняття ефективності наглядових органів у воєнних умовах, а також покращення у виконанні рекомендацій Омбудсмена та ВАУ.

Індикатор 4.3.1. Ефективність контролю незалежних наглядових установ за органами державної влади						
Цей показник визначає ступінь функціонування системи наглядових органів, що забезпечує незалежний та ефективний нагляд за всіма органами державного управління. Оцінюється якість законодавчої бази, а також ефективність наглядових органів у зміні практик державного управління та зміцненні довіри серед населення.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча та інституційна бази, що стосуються наглядових установ						
1. Законодавчі гарантії незалежності та адекватних повноважень інституту омбудсмена			7/10	7/10	8/10	
2. Законодавчі гарантії незалежності та адекватних повноважень ВАУ			9/10	8/10	8/10	
3. Законодавчі гарантії незалежності судів та суддів			9/10	10/10	10/10	
Ефективність громадської довіри до наглядових						
4. Виконання рекомендацій Омбудсмена (%)			0/8	0/8	2/8	
5. Виконання рекомендацій ВАУ (%)			0/8*	8/8	4/8	
6. Сприйняття населенням незалежності наглядових органів (%)			0/5	Дані відсутні	1/5	
7. Довіра населення до наглядових органів (%)			0/5	Дані відсутні	2/5	
8. Сприйняття здатності наглядових органів і громадян до ефективної відповідальності Уряду (%)			0/5	Дані відсутні	3/5	
Усього			25/61	33/46	38/61	

Примітки: * Дані недоступні або не надані. «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 46, а не 61. Діапазони перерахунку балів 0-8=0, 9-15=1, 16-23=2, 24-30=3, 31-38=4, 39-46=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Законодавчі засади для незалежних наглядових органів (Уповноваженого ВРУ з прав людини та Рахункової палати) загалом залишається відповідною міжнародним стандартам, за винятком особливого порядку дострокового звільнення членів цих органів, запровадженого Законом України

«Про правовий режим воєнного стану» у травні 2022 року.³⁴⁷ Згаданий закон дає ВРУ можливість звільнити будь-яку посадову особу, призначену законодавчим органом на визначений термін на підставі висловлення їй недовіри.

Механізм вже працює. У травні 2022 року, через кілька тижнів після введення в дію процедури висловлення недовіри, Верховною Радою були припинені повноваження Омбудсмена. Постанові Верховної Ради бракувало суттєвого обґрунтування. За інформацією ЗМІ, підставою для звільнення були звинувачення у бездіяльності у процесі створення гуманітарних коридорів та обміну військовополоненими, а також невдоволення медійною діяльністю Омбудсмена.³⁴⁸ У цьому контексті слід зазначити, що міжнародні стандарти інституту Омбудсмена передбачають можливість дострокового звільнення у разі неналежних поведінки або діяльності, а не у випадку «втрати довіри» до посадової особи.³⁴⁹ Згідно з таким підходом Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» дозволяє достроково припинити повноваження у разі «порушення присяги».³⁵⁰ Однак цю процедуру не було задіяно, а ВРУ вирішила застосувати механізм, який не сумісний із базовими гарантіями незалежності інституту Омбудсмена.

Суперечки навколо передчасного звільнення попереднього Уповноваженого з прав людини не підірвали суспільного сприйняття спроможності інституту Уповноваженого з прав людини ефективно наглядати за Урядом, яке з 2018 року подвоїлося (як і в інших наглядових органів). Також значно зросла довіра до Омбудсмена. Інститут Омбудсмена, як і в 2018 році, є тим самим наглядовим органом, якому найбільш довіряють, і єдиним, якому довіряє більшість населення. Хоча довіра до наглядових органів під час війни значно зросла, у середньому частка населення, яка їм довіряє, набагато менша за 50%.

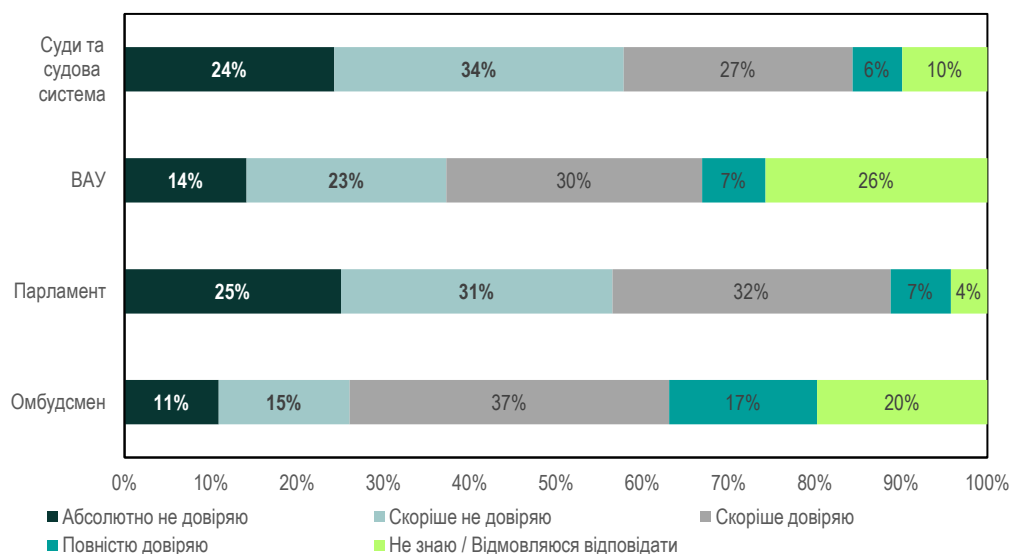
³⁴⁷ Закон України «Про правовий режим воєнного стану», частина 4 статті 12.

³⁴⁸ «Денісову звільнили з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3496579-denisova-dismissed-as-verkhovna-rada-commissioner-for-human-rights-source.html>; «Рада звільнила Денісову з посади Омбудсменки», <https://imi.org.ua/en/news/verkhovna-rada-dismisses-denisova-from-ombudswoman-position-i45877>.

³⁴⁹ Див., наприклад, Принципи захисту та зміцнення інституту омбудсмена (Венеційські принципи), ухвалені Венеційською комісією на її 118-й пленарній сесії, Венеція, 15–16 березня 2019 р., Принцип 11, [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-e).

³⁵⁰ Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», стаття 9.

Малюнок 36. Довіра громадськості до наглядових органів



Примітка: Відсоток респондентів, які відповіли на чотири окремі запитання про довіру до наглядових органів: «Наскільки ви довіряєте судам і судовій системі/парламенту/омбудсмену/вищій аудиторській установі (BAU)?».

Джерело: Опитування Програмою SIGMA громадської думки у 2023 р.

Інститут Омбудсмена проактивно діє з метою спростити доступу до своїх послуг в умовах війни. Створено мережу з 24 регіональних представництв для прийому та розгляду звернень громадян. Це сприяло швидкому збільшенню кількості отриманих справ. За перші п'ять місяців 2023 року представництвами Уповноваженого з прав людини вже зафіксовано більше випадків, ніж за весь 2022 рік, що також можна сприймати як неявну ознаку довіри до органу та його видимості. З іншого боку, така ситуація створює особливий організаційний виклик для цього органу та піднімає питання, чи слід на нього на постійній основі покладати особливі обов'язки у сферах доступу до публічної інформації та захисту персональних даних, які покладаються на спеціалізовані незалежні органи у переважній більшості європейських країн.

Згідно з рекомендаціями Програми SIGMA³⁵¹, спостерігається явний прогрес у моніторингу виконання рекомендацій Омбудсмена. Річні звіти містять перелік рекомендацій та інформацію про стан виконання кожної з них. Згідно зі звітами, рівень виконання у 2022 році майже подвоївся порівняно з 21% у 2021 році³⁵² і становив 39%, хоча більшість рекомендацій досі недостатньо враховуються органами державної влади. Рівень виконання також залишається значно нижчим, ніж виконання рекомендацій Рахункової палати. У 2022 році органи державної влади виконали 63% рекомендацій Рахункової палати. Хоча це значно вищий показник, ніж показник Омбудсмена, він свідчить про значне зниження порівняно з 2021 роком, коли цей показник становив 82%. Також покращилась співпраця Омбудсмена з Верховною Радою, особливо з огляду на те, що у травні 2023 року — вперше з 2012 року — Уповноваженого було запрошено представити річний звіт на пленарному засіданні ВРУ.

На відміну від наведених вище позитивних змін, судова реформа залишається незавершеною³⁵³, що впливає на загальну якість незалежного нагляду за виконавчою владою та створює довгострокову загрозу нинішньому рекордно високому рівні довіри до судової влади. Незважаючи

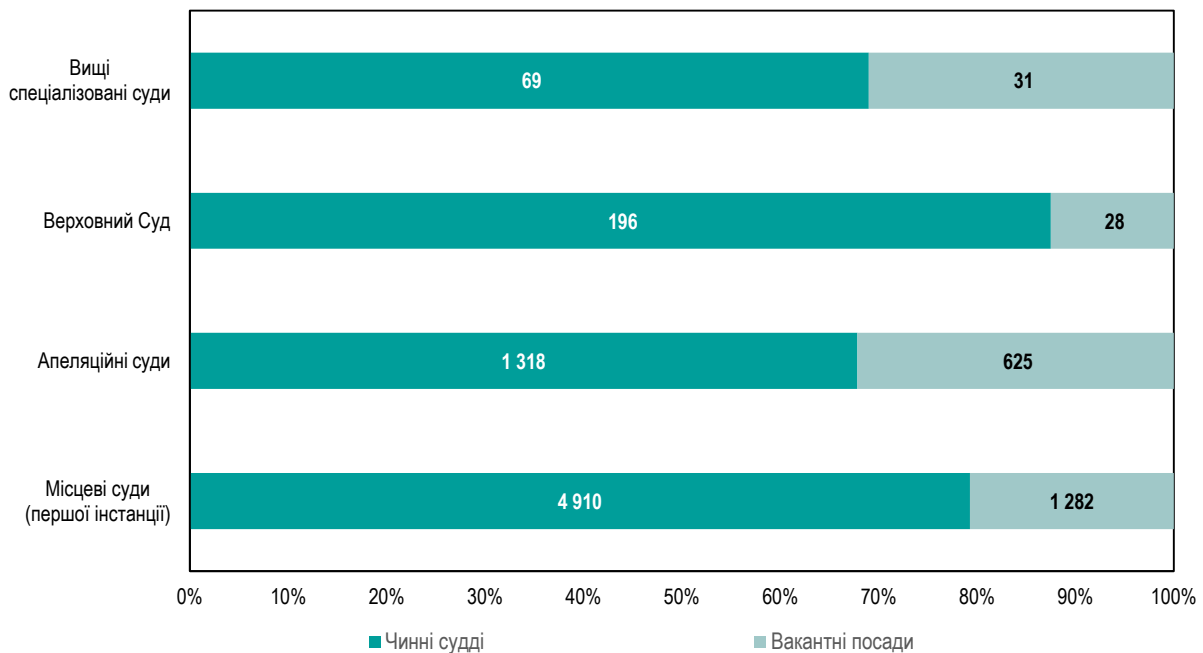
³⁵¹ ОЕСР (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління — Україна, ОЕСР, Париж, с. 107, <https://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

³⁵² Дані Омбудсмена.

³⁵³ Оцінювання не охоплює спеціалізований Вищий антикорупційний суд.

на наявність законодавчої бази у сфері управління судовою системою та забезпечення її незалежності, період оцінювання відзначався порушенням функціонування системи. У період з жовтня 2019 року до червня 2023 року Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС), відповідальна за оцінювання кандидатів на посади суддів, не працювала, оскільки повноваження попереднього складу були припинені законом. Це призвело не лише до появи майже 2000 вакантних посад у всіх інстанціях (Малюнок 37), а й залишило у вакуумі близько 300 суддів, які (відповідно до скасованих у 2016 році правил) були призначені на початковий строк п'ять років.³⁵⁴ Після закінчення цього строку вони не можуть виконувати суддівські функції, одержуючи при цьому основну заробітну плату та очікуючи рішень щодо безстрокового призначення від ВККС та Вищої ради правосуддя (ВРП).

Малюнок 37. Вакантні посади суддів у судах, травень 2023 р.



Примітка: 100% = загальна кількість посад у судовій системі.
Джерело: Дані Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Лише за кілька днів до широкомасштабного вторгнення Росії більшість членів ВРП подали у відставку. На думку незалежних експертів, це рішення було пов'язане з проведенням незадовго до цього оцінювання доброчесності членів ВРП та кандидатів до неї.³⁵⁵ Навіть до цього рішення ВРП повноцінно не працювала. Через припинення роботи ВККС вона не могла ухвалювати рішення про призначення суддів. Прогалини в законодавстві також призвели до призупинення функціонування системи дисциплінарної відповідальності суддів: на сьогоднішній день залишаються нерозглянутими понад 9 600 дисциплінарних справ.³⁵⁶ Лише у січні 2023 року ВРП відновила роботу у новопризначеному складі.

³⁵⁴ Дані ВККС.

³⁵⁵ Чижик, Г. (2022) «Судова реформа під час війни: Чому може навчити ЄС український досвід судової реформи?», VerfBlog, <https://verfassungsblog.de/judicial-reform-in-times-of-war/>, цифровий ідентифікатор DOI: [10.17176/20221222-001557-0](https://doi.org/10.17176/20221222-001557-0). «Більшість членів головного судового органу підуть у відставку через реформу», <https://kyivindependent.com/most-members-of-main-judicial-body-to-resign-over-reform/>.



³⁵⁶ Дані ВРП.

Висновок

Наглядовим органам вдалося заслужити більшу довіру громадськості за свою діяльність у воєнних умовах, але рівень залишається нижчим за середні показники ЄС. Усунення з посади попереднього Омбудсмена через процедуру, яка не відповідає міжнародним стандартам, було поєднане з кращою співпрацею із законодавчою владою та підвищенням наступником рівня виконання рекомендацій установи. Головний виклик повноцінно функціональній системі зовнішнього нагляду за виконавчою владою полягає в необхідності завершення комплексної судової реформи.

Принцип 4: Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.

Загалом, значення індикатора «Справедливість у розв'язанні адміністративних спорів у судах» — 4. Хоча ця оцінка така сама, як у 2018 році, у порівнянні з 2021 роком прогрес досягнутий завдяки ефективному розгляду адміністративних справ.

Індикатор 4.4.1. Справедливість у розв'язанні адміністративних спорів у судах						
Цей індикатор вимірює наскільки законодавча база та організація судів підтримують справедливе ставлення при розв'язанні адміністративних судових спорів, та наскільки адміністративне судочинство характеризується ефективністю, якістю (у тому числі доступністю) та незалежністю. Також вимірюються результати в аспекті руху справ та сприйняття незалежності громадськістю.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база та організація судової системи						
1.	Адекватність законодавчої бази для адміністративної юстиції		6/6	6/6	6/6	
2.	Доступність адміністративного судочинства		3/4	3/4	3/4	
3.	Ефективність засобів правового захисту від надмірної тривалості провадження в адміністративних справах		0/2	0/2	0/2	
4.	Використання електронної системи управління справами		1/1	1/1	1/1	
5.	Публічна доступність судових рішень		2/2	0/2	0/2	
6.	Організація роботи суддів в адміністративних справах		4/5	5/5	5/5	
Ефективність адміністративної системи						
7.	Сприйняття населенням незалежності судової системи (%)		0/5	Дані відсутні	1/5	
8.	Розрахована тривалість розгляду справ судами першої інстанції		5/5	4/5	5/5	
9.	Коефіцієнт розгляду справ в адміністративних судах першої інстанції (%)		4/5	3/5	5/5	
10.	Справи, повернуті судом вищої інстанції на новий розгляд (%)		3/5	3/5	3/5	
Усього			28/40	25/35	29/40	

Примітки: «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 35, а не 40. Діапазони перерахунку балів 0-5=1, 6-11=1, 12-18=2, 19-24=3, 25-30=4, 31-35=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

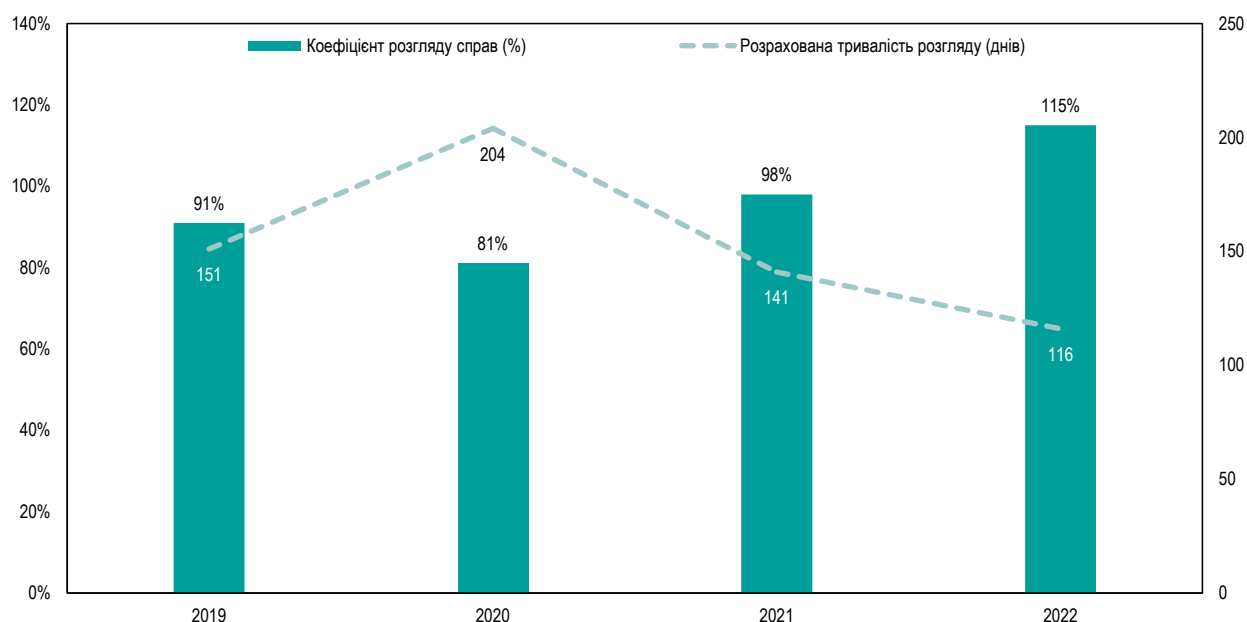
Створено процесуальні засади судового розгляду всіх видів адміністративних дій та бездіяльності, що включають повноваження адміністративних судів щодо нагляду за виконанням судових рішень.³⁵⁷ Наявна трирівнева система адміністративних судів, що складається з 27 окружних судів,

³⁵⁷ Кодекс адміністративного судочинства України, Відомості Верховної Ради України, 2005, №№ 35–37.

8 апеляційних судів і Верховного Суду, юрисдикція якого охоплює надзвичайні засоби правового захисту. Доступ до адміністративного судочинства полегшується завдяки добре налагодженій системі правової допомоги та можливості домагатися звільнення від сплати судових зборів.

Незважаючи на те, що адміністративні суди також страждають від нестачі суддів, у 2022 році вони продемонстрували надзвичайну ефективність у розгляді справ. Їм вдалося не лише розглядати справи, що надходили, а й значно зменшити кількість старих справ та скоротити середню тривалість розгляду й ухвалення рішень, особливо в порівнянні з 2020 роком, зачепленим пандемією COVID-19. Частково це можна пояснити значним зменшенням кількості поданих заяв (падіння більш ніж на 25%), але все ж варто зазначити, що, незважаючи на війну, суди встигли розглянути майже стільки ж справ, скільки у 2021 році.³⁵⁸ Це також свідчить про хорошу роботу запровадженого Законом України «Про правовий режим воєнного стану» механізму передачі справ із судів, які безпосередньо постраждали від військових дій.³⁵⁹ Хоча системна проблема надмірної тривалості судових адміністративних проваджень наразі дещо зменшилася, внаслідок чого зменшився попит на спеціальні заходи, слід підкреслити відсутність прогресу в розробці законодавства щодо ефективних засобів правового захисту проти затримок (включно з механізмом компенсації).

Малюнок 38. Основні індикатори ефективності при розгляді адміністративних справ судами першої інстанції



Джерело: Дані Державної судової адміністрації.

Гарантовано базову технічну підтримку роботи судів. Кількість помічників суддів така сама, як і суддів. Національна школа суддів пропонує навчання суддів, допомагаючи їм виконати мінімальну законодавчу вимогу у 40 навчальних годин протягом трьох років.³⁶⁰ Електронна система управління справами відповідає основним стандартам, уможливорюючи реєстрацію та пошук справ, а також вимірювання навантаження на суддів, хоча відсутня можливість генерувати більш розширену статистику щодо ефективності суддів або відкладених справ. Проте Державна судова адміністрація у своїх щорічних звітах надає вичерпні дані щодо завантаженості судів.

³⁵⁸ Дані Державної судової адміністрації.

³⁵⁹ Закон України «Про правовий режим воєнного стану», стаття 26.

³⁶⁰ Закон України «Про судоустрій і статус суддів», Відомості Верховної Ради України, 2016, № 31, стаття 89.2.

Проте дві третини населення сприймають судову систему як політично залежну.³⁶¹ Хоча певне підвищення довіри можна пояснити ефектом «єднання навколо прапора», погана оцінка політичної незалежності судів свідчить про те, що системні збої в судовій системі ще не усунені. Зусилля з усунення давніх проблем доброчесності та незалежності адміністративного судочинства були відзначені останнім часом ухваленням Закону України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду»; згаданий суд розглядає скарги на адміністративні рішення центральних органів державної влади.³⁶² Це рішення отримало схвалення організацій громадянського суспільства, оскільки керівництво ОАСК та його відомі судді ставали темою численних журналістських репортажів та розслідувань Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), які фіксували факти корупції.³⁶³ Проте відсутність діючої системи дисциплінарної відповідальності суддів викликає занепокоєння щодо того, чи вирішуватиметься доля суддів ОАСК, і яким чином. Крім того, пов'язані зі створенням нового суду масштабні організаційні зусилля вимагатимуть ефективного та скоординованого управління із залученням всіх основних учасників системи: ВРП, ВККС та Державної судової адміністрації.

Іншим питанням, що викликає занепокоєння і яке потенційно перешкоджає доброчесності судової влади та довірі до неї, є постійна проблема з публічною доступністю судових рішень. У той час як усі судові рішення підлягають оприлюдненню в Єдиному державному реєстрі судових рішень³⁶⁴, у 2021 році Омбудсмен уже помітила практику обмеження оприлюднення рішень державним підприємством, що є адміністратором реєстру, на підставі подань органів прокуратури.³⁶⁵ Цій практиці бракує конкретного та чіткого правового підґрунтя. Під час війни прозорість судових рішень страждає від додаткових, вмотивованих міркуваннями безпеки, обмежень, незважаючи на відсутність будь-яких змін до Закону України «Про доступ до судових рішень», які передбачають правила та умови для таких обмежень.

Висновок

Незважаючи на безпрецедентні труднощі, з якими стикається судова система у своїй діяльності, адміністративні суди продемонстрували дуже хорошу ефективність у розгляді справ та не допускали затягування. Розпочато довгоочікуваний процес реформування Окружного адміністративного суду міста Києва. Загальну оптимістичну картину псують проблеми з прозорістю судових рішень та відсутність ефективних засобів правового захисту від надмірної тривалості судових розглядів.

³⁶¹ Опитування Програмою SIGMA громадської думки у 2023 р.

³⁶² Закон України «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду» від 13 грудня 2022 року.

³⁶³ «ОАСК ліквідовано: що далі?», <http://en.dejure.foundation/tpost/625n61zu61-the-dack-was-liquidated-whats-next?amp=true>; «У Києві зареєстрували міський окружний адміністративний суд. Він замінить ліквідований ОАСК», <https://babel.ua/en/amp/news/91694-a-city-district-administrative-court-was-registered-in-kyiv-it-will-replace-the-liquidated-dac>.

³⁶⁴ Закон України «Про доступ до судових рішень», Відомості Верховної Ради України, 2006, № 15.

³⁶⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2021 рік, Київ 2022, сс. 72–82.

Принцип 5: Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/або належну компенсацію.

Загалом, значення індикатора «Функціональність режиму відповідальності держави» — 2, таке саме, що й у 2018 та 2021 роках. Це свідчить про постійну проблему відсутності моніторингу практичної дії законодавчих гарантій відповідальності держави.

Індикатор 4.5.1. Функціональність режиму відповідальності держави						
Цей індикатор вимірює ступінь функціонування системи, що гарантує відшкодування або компенсацію за незаконні дії та бездіяльність органів державної влади. Він стосується якості законодавчої бази у сфері відповідальності держави та її застосування на практиці. Він не стосується протиправних дій держави проти державних службовців						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр.	Тенденція 2021–2023 рр.		Бали			
			2018	2021	2023	
Законодавча база у сфері державної відповідальності						
1. Комплексність та межі відповідальності держави			1/1	1/1	1/1	
2. Поширення режиму відповідальності держави на всі органи, які здійснюють повноваження держави			1/1	1/1	1/1	
3. Відсутність дискримінації у відстоюванні права на компенсацію			1/1	1/1	1/1	
4. Ефективність та справедливість процедури отримання компенсації			3/3	3/3	3/3	
Практична реалізація права на компенсацію						
5. Практичне застосування механізму відповідальності держави в судах			0/3*	0/3*	0/3*	
6. Виплати, здійснені заявникам, які мають право (%)			0/3*	0/3*	0/3*	
Усього			6/12	6/12	6/12	

Примітки: * Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у Методології.

Право на відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, які здійснюють повноваження держави, закріплено Конституцією України.³⁶⁶ Цей принцип публічної відповідальності далі повторюється в Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», який також надає державі право зворотної вимоги до державних службовців, які заподіяли шкоду.³⁶⁷

³⁶⁶ Конституція України, стаття 56.

³⁶⁷ Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», частини 2 і 3 статті 27.

Процедурні засади отримання відшкодування, встановлені в Цивільному кодексі³⁶⁸ і є сумісними з міжнародними стандартами.³⁶⁹ Він гарантує відшкодування як за дії, так і за бездіяльність органів державної влади. Суб'єктами відповідальності вважаються всі органи, які здійснюють повноваження держави. Кінцевий термін для подання позовів щодо державної відповідальності є достатньо тривалим — три роки після того, як заявник міг дізнатися про шкоду. Існує чітке регулювання обсягу відшкодування, який охоплює як фактичні збитки, так і втрачену вигоду.

Однак через брак даних оцінювання фактичної ефективності режиму відповідальності держави, а також виявлення та усунення основних адміністративних порушень, є проблемою. Незважаючи на рекомендації Програми SIGMA³⁷⁰, не відбулося жодного прогресу щодо встановлення механізму моніторингу адміністративної та судової практики у справах про відповідальність держави. Такі справи в судовій статистиці не визнаються окремою категорією. У державному бюджеті наявний окремий рядок для виплати відшкодування, але він стосується всіх видів заподіяної громадянам шкоди — не лише шкоди, заподіяної діями чи бездіяльністю адміністративних органів, а й дослідчими перевітками, досудовими розслідуваннями, діями прокурорів та судовими рішеннями. Жодна організація не має завдання аналізувати найпоширеніші випадки адміністративних порушень і пропонувати необхідні коригувальні заходи на адміністративному та законодавчому рівнях.

Висновок

Режим відповідальності держави залишається сферою, в якій, незважаючи на належну законодавчу та процесуальну базу, оцінювання застосування якої ускладнюється відсутністю будь-якого механізму моніторингу адміністративної та судової практики.

³⁶⁸ Цивільний кодекс України, Відомості Верховної Ради України, 2003, №№ 40–44, статті 1173–1175.

³⁶⁹ Зокрема, Рекомендація № R (84) 15 Комітету міністрів Ради Європи щодо публічної відповідальності, ухвалена Комітетом міністрів 18 вересня 1984 року, <https://rm.coe.int/16804e3398>.

³⁷⁰ ОЕСР (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління — Україна, Видавництво ОЕСР, Париж, сторінка 107, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

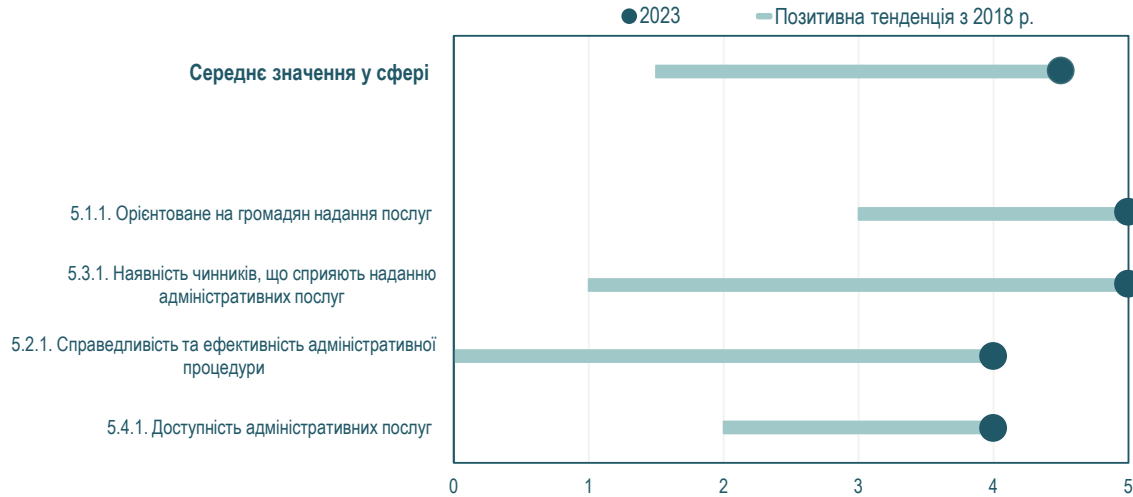
Надання послуг

Принципи державного управління

Принцип 1:	Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян.
Принцип 2:	Належне адміністрування є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання адміністративних послуг та є запровадженим законодавчо і послідовно реалізується на практиці.
Принцип 3:	Запроваджено механізми забезпечення якості державних послуг.
Принцип 4:	Забезпечується доступність державних послуг.

Резюме та рекомендації

Малюнок 39. Загальні значення індикатора на Принцип у сфері надання послуг



Примітка: Середнє значення у сфері — просте середнє арифметичне субіндикаторів. Субіндикатори відсортовані від найменшого до найбільшого.

Джерело: Уточнення Програми SIGMA на основі даних оцінювання.

Розвиток ефективної та дієвої моделі надання адміністративних послуг є імперативом політики України з 2014 року. Однак ця ініціатива отримала значний поштовх у 2019 році, коли Уряд впровадив ініціативу «Держава в смартфоні».³⁷¹ Після цього було схвалено кілька програмних документів і нормативно-правових актів, спрямованих на реформування методів розробки послуг та їхнього надання.

Стратегія РДУ на 2022-2025 роки³⁷² визначила головним завданням у цій сфері забезпечення надання високоякісних послуг та наявність ефективних адміністративних процедур. Особлива увага приділяється подальшому просуванню цифровізації послуг та розширенню мережі Центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП).

Було вдосконалено кілька основних чинників забезпечення безпеки надання послуг. Експериментування в Уряді було можливим на законних підставах як до, так і під час війни. Органи державної влади заохочуються до впровадження інновацій та в разі успіху — до перетворення їх у законодавчі акти.³⁷³ Система взаємодії («Трембіта») стає міцнішою, хоча вона ще не вийшла на повну потужність. Частка баз даних, які активно взаємодіють в електронній формі, зросла навіть під час війни (з 60% в останньому кварталі 2021 року до 71% в першому кварталі 2023 року) з певними коливаннями через війну. Так само кількість трансакцій у «Трембіті» за цей же період зросла майже

³⁷¹ Схваленим у липні 2019 року Указом Президента № 558 органам виконавчої влади доручалося створення вебпорталу та мобільного застосунку електронних послуг. 26 вересня 2019 року Міністерство цифрової трансформації представило проект «Держава у смартфоні», у тому числі бренд під назвою «Дія». Див. прес-реліз на вебсайті «Лівий берег», https://lb.ua/news/2019/09/27/438454_ukraine_prezentovali_brend.html

³⁷² Постанова КМУ № 831 від 21 липня 2021 року.

³⁷³ Прикладами цього є: Постанова КМУ № 382 від 25 квітня 2023 року «Про реалізацію експериментального проекту щодо відновлення населених пунктів, які постраждали внаслідок збройної агресії Російської Федерації»; та Постанова КМУ № 524 від 23 травня 2023 року «Про реалізацію експериментального проекту щодо створення резерву працівників державних органів для роботи на деокупованих територіях України».

вдесятеро (з 62,7 млн. до 541,3 млн. операцій).³⁷⁴ Насамкінець, мобільний застосунок «Дія» та портал «Дія»³⁷⁵ стають центром послуг для громадян і бізнес-спільноти, дозволяючи громадянам зберігати, використовувати та пред'являти онлайн та оф-лайн посвідчення особи та інших 13 цифрових документів, які так само повністю юридично дійсні як і паперові документи. Успіх «Дії», особливо її стійкість і здатність пропонувати нові послуги під час війни, створили ефект мультиплікатора щодо інновацій. Дійсно, «Дія» послужила джерелом натхнення та стала орієнтиром для посадовців у покращенні, спрощенні та модернізації послуг. Міжнародна підтримка разом із натхненням і баченням українських органів державної влади та посадовців стала ключовим фактором такого успіху.

Малюнок 40. Огляд ініціатив поточного стану реформування сфери надання адміністративних послуг в Україні



Джерело: Тійс Н., І. Мекі та М. Крієвіньш (2022) «Структура та надання послуг у Східному регіоні Європейської політики сусідства: порівняльний звіт щодо розробки та надання адміністративних послуг у Вірменії, Азербайджані, Грузії, Молдові та Україні» (Thijs, N., I. Mackie and M. Krievins (2022), "Service design and delivery in the European Neighbourhood Policy East region: A comparative report on designing and delivering administrative services in Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine"), Документи Програми SIGMA, № 64, Видавництво ОЕСР, Париж, <https://doi.org/10.1787/c6debccce-en>.

Міжвідомча координація під керівництвом Секретаріату Кабінету Міністрів України (СКМУ) щодо реформи державного управління (РДУ) загалом забезпечується через міжвідомчі робочі групи, до складу яких входять представники громадянського суспільства та міжнародні експерти. Міністерство цифрової трансформації (Мінцифри) здійснює нагляд за електронними послугами та контролює ефективність фізичних послуг. Міністерство юстиції (Мін'юст) забезпечує імплементацію нового Закону України «Про адміністративну процедуру» (ЗАП) з метою захисту прав громадян і бізнесу. Насамкінець, Міністерство економіки (Мінекономіки) відіграє важливу роль у спрощенні послуг, особливо тих, що стосуються бізнесу.

Під час війни органи державного управління виявилися стійкими та гнучкими. Вони змогли швидко відновити послуги. На території доступність послуг збережена, а в окремих випадках навіть посилена, незважаючи на знищення об'єктів та обладнання через активні бойові дії на окремих

³⁷⁴ Дані зі звітів: EU4DIGITALUA, березень 2023[9] та EU4PAR, грудень 2021[10].

³⁷⁵ Портал «Дія»: <https://diia.gov.ua>.

територіях. Постійно розширюється територіальна мережа ЦНАПів³⁷⁶: станом на початок 2023 року їх функціонує 1 127. Під час війни 30 центрів були виведені з ладу через бойові дії, але там, де було можливо, як їхня заміна використовувалися 10 мобільних пунктів. Функції ЦНАПів протягом 2022 та 2023 років не тільки збереглися, але навіть розширилися, оскільки деякі ЦНАПи виконували нові функції, як то організація та надання гуманітарної допомоги. Поєднання ЦНАПів та цифрових сервісів дозволило отримувати державні послуги по всій країні навіть у найскладніших ситуаціях.

Нарешті, до багатьох нормативно-правових актів щодо надання послуг було внесено зміни, щоб пристосувати їх до реалій воєнного часу, із продовженням термінів, усуненням адміністративних заходів та загальним спрощенням за рекомендаціями створеної Урядом для спрощення пов'язаних з економічною діяльністю процедур Міжвідомчою робочою групою (МРГ).³⁷⁷

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

1. Уряд має надалі підтримувати тенденцію до цифровізації, якості послуг і доступності та забезпечити її поширення на всі органи державного управління.
2. Уряд має забезпечити вжиття всіх заходів для ефективного впровадження ЗАП (гармонізація галузевого первинного та вторинного законодавства, навчання, підтримка користувачів тощо), встановити ефективний моніторинг імплементації та забезпечити відсутність невиправданих винятків із застосування адміністративної процедури, що можуть впроваджуватися галузевим законодавством. ЗАП також має бути ефективно впроваджений в цифрові процедури.
3. Під час відновлення Уряд повинен оцінити всі вжиті під час війни тимчасові заходи зі спрощення та дерегуляції і вирішити, які з них можуть стати постійними з огляду на принципи ефективного управління, гнучкості, ефективності та зручності для користувача, а також з точки зору захисту суспільного інтересу і правової визначеності.



³⁷⁶ ОЕСР (2018), Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління — Україна, Париж, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

³⁷⁷ Постанова КМУ № 44 від 13 січня 2023 року «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності».

Аналіз

Принцип 1: Існує і реалізується політика державного управління, орієнтованого на громадян.

Загалом, значення індикатора «Орієнтоване на громадян надання послуг» — 5 у 2023 році, що демонструє прогрес порівняно з 2018 роком. Схвалення політики надання послуг особисто і цифрових послуг, спрощення адміністрування пояснюють цей прогрес.

Індикатор 5.1.1. Орієнтоване на громадян надання послуг						
Цей показник вимірює наскільки орієнтоване на громадян надання послуг визначено законодавством чи в офіційних урядових планах і стратегіях як політична мета. Крім того, він вимірює прогрес імплементації та оцінює досягнуті результати, зосереджуючись у розробці та наданні державних послуг на громадянах і бізнесі. Впровадження та результати оцінюються за допомогою поєднання кількісних показників і показників на основі сприйняття.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Політичні засади орієнтованого на громадян надання послуг						
1. Наявність та ступінь застосування політики надання послуг			6/8	8/8	8/8	
2. Наявність та ступінь застосування політики надання електронних послуг			4/8	8/8	8/8	
3. Центральна координація проєктів електронного уряду			2/4	4/4	4/4	
4. Усталена політика спрощення адміністративних процедур			8/12	10/12	10/12	
Ефективність орієнтованого на громадян надання послуг						
5. Сприйняття населенням якості надання державних послуг (%)			2/6	Дані відсутні	6/6	
6. Поновлення документа, що посвідчує особу			0/6	1/6*	Дані відсутні	
7. Реєстрація особистого автомобіля			0/6	2,5/6	2,5/6	
8. Декларування та сплата податку на доходи фізичних осіб			1,5/6	4/6	6/6	
9. Сприйняття бізнес-спільнотою якості надання державних послуг (%)			1,5/6	Дані відсутні	2,5/6	
10. Створення бізнесу			4/6	5,5/6	1,5/1,5	
11. Отримання дозволу на комерційне будівництво			4/6	4/6	Дані відсутні	
12. Декларування та сплата податку на прибуток підприємств			5,5/6	6/6	2/2	
13. Декларування та сплата податку на додану вартість			4/6	4/6	2/2	
Усього			42,5/86	57/74	52.5/61.5	

Примітки: * Дані недоступні або не надані. 1. Недоступні = Деякі індикатори неможливо було розрахувати через такі причини: а) У 2021 році опитування громадської думки не проводилося; б) У 2023 році Світовий банк припинив надавати звіти «Ведення бізнесу»; в) деякі сценарії розрахунку індикатора більше не діють через війну, як то продовження терміну дії фізичних ідентифікаційних карток у Україні під час воєнного стану³⁷⁸. 2. Значення субіндикатора 2021 року, пов'язаного зі звітом Світового банку «Ведення бізнесу», ґрунтуються на даних за 2019 рік, оскільки Світовий банк припинив надання звітів «Ведення бізнесу» у 2020 році. 3. Тому діапазон перерахунку балів було пропорційно змінено для обох років (2021 та 2023) і було відкориговано до максимально можливого балу з урахуванням наявних індикаторів:

а. Діапазони перерахунку балів за 2021 рік: 0-12=0, 13-24=1, 25-36=2, 37-48=3, 49-60=4, 61-74=5. Діапазони перерахунку балів за 2023 рік: 0-10=0, 11-20=1, 21-30=2, 31-40=3, 41-50=4, 51-61.5=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

З 2014 року Україна ставить собі за мету надання ефективних адміністративних послуг. У 2019 році ця спрямованість набула ще більшого розмаху після впровадження ініціативи «Держава в смартфоні». Згодом Уряд запровадив різноманітні програмні документи та нормативно-правові акти для реформування методів розробки та надання послуг. Так, Указом № 558/2019³⁷⁹ передбачено створення єдиного державного вебпорталу та мобільного застосунку «Дія» та проведення аудиту функціонування всіх національних електронних інформаційних ресурсів для уніфікації нормативних засад їх функціонування. Указом № 647/2019³⁸⁰ були схвалені важливі заходи з підвищення якості послуг, як то зобов'язання розробляти та контролювати стандарти обслуговування та раціоналізувати адміністративні збори. Ці зусилля з вдосконалення орієнтованих на користувача політики та нормативно-правової бази продовжувалися в наступні роки. Наприклад, Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг»³⁸¹, який встановлює та розвиває набір принципів, орієнтованих на користувача (орієнтованість на громадянина, інклюзивність та доступність, прозорість та відкритість тощо), або Закон України «Про публічні електронні реєстри»³⁸², який встановлює чіткі нормативно-правові засади управління даними в Україні, зокрема важливі принципи, орієнтовані на користувача, як то заборона державним органам вимагати від громадян надати дані, які вже наявні в публічному реєстрі (стаття 25).

Що стосується інституційної організації, то визначними моментами цього періоду є створення Мінцифри та державного підприємства «Дія». Зазначена у звіті Програми SIGMA про базові вимірювання за 2018 рік³⁸³ відсутність координації цифрової та фізичної трансформації послуг була успішно розв'язана. Відповідальність за пов'язані з послугами та процедурами стратегії несуть заступник Державного секретаря КМУ, Мінцифри, Мін'юст та Мінекономіки. Мінцифри сприяє перетворенню фізичних послуг в електронні, а також контролює функціонування ЦНАПів. Спільно з Мінекономіки та різними галузевими міністерствами та органами виконавчої влади Мінцифри сприяє оптимізації та спрощенню адміністративних послуг.³⁸⁴

³⁷⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 1202 від 21 жовтня 2022 року.

³⁷⁹ Указ Президента України № 558/2019 від 31 липня 2019 року «Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг».

³⁸⁰ Указ Президента України № 647/2019 від 4 вересня 2019 року «Про деякі заходи із забезпечення надання якісних публічних послуг».

³⁸¹ Закон України «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» від 5 листопада 2021 року, опублікований у Відомостях Верховної Ради України, 2021, № 47, с. 383.

³⁸² Закон України «Про публічні електронні реєстри» № 1907-IX, зі змінами, внесеними Законами України № 2130-IX від 15 березня 2022 року та № 2597-IX від 20 вересня 2022 року.

³⁸³ ОЕСР (2018) Звіт про базові вимірювання: Принципи державного управління — Україна, Париж, <https://www.sigmaxweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>.

³⁸⁴ Наприклад, лист Мінцифри до Секретаріату КМУ від 13 листопада 2020 року, в якому повідомляється про стадію оптимізації 19 адміністративних процедур, які містяться в п. 66 Плану заходів з реалізації Стратегії РДУ на 2016–2021 роки.

Надання послуг як сфера політики розглядається у двох циклах Стратегій РДУ на 2016–2021³⁸⁵ та на 2022–2025 роки.³⁸⁶ Обидва документи визначають відповідальних за досягнення цілей та вжиття конкретних заходів, зокрема щодо адміністративного спрощення окремих послуг, що покращило ситуацію з 2018 року Постановою КМУ від лютого 2021 року № 365³⁸⁷, до якої у вересні 2022 року та у квітні 2023 року було внесено зміни, затверджено пріоритетні напрями та проекти цифрової трансформації послуг, визначено відповідальні за виконання цих заходів органи. Постанова включає 23 напрями (наприклад, юстиція, охорона здоров'я, розвиток територій, економіка і торгівля тощо) та 94 конкретні завдання. Мінцифри розробило таблиці індикаторів для моніторингу реалізації цих проектів. Дорожня карта інтеграції України до Єдиного цифрового ринку Європейського Союзу (ЄС) на 2021-2023 роки, розроблена на основі рекомендацій Європейської Комісії (ЕК), містить 141 заходів, які мають виконати 29 державних органів для впровадження найновіших цифрових норм та стандартів ЄС.³⁸⁸

Що стосується ефективності надання послуг, орієнтованих на громадян, методологія Програми SIGMA передбачає глибокий аналіз семи адміністративних послуг.³⁸⁹ Аналіз цих послуг показує помірний прогрес з 2018 року — здебільшого завдяки цифровізації. Однак це збільшення балів не повністю відображає величезну позитивну трансформацію сфери надання послуг, яка зараз відбувається в Україні завдяки цифровізації багатьох інших адміністративних послуг за підтримки ЄС та інших міжнародних донорів.

У період з 2019 до 2021 року було ефективно впроваджено багато новел у наданні послуг. Мобільний застосунок «Дія», який було запущено 6 лютого 2020 року³⁹⁰, дозволяє громадянам користуватися електронною ID-карткою та ще 13 іншими цифровими документами³⁹¹ у дуже зручний спосіб. У березні 2021 року Верховна Рада схвалила закон, згідно з яким цифрові та паперові внутрішні посвідчення особи однаково дійсні.³⁹²

Ці документи, що засвідчують особу, можна використовувати як в онлайн-транзакціях, так і в традиційний спосіб. Громадяни можуть пред'являти свої електронні документи державним і приватним надавачам послуг, щоб підтвердити свої облікові дані (за допомогою QR-коду, який можна перевірити), і навіть передати свої електронні документи (надіслати їх через застосунок «Дія»), якщо надавачеві послуг для надання послуги потрібна копія (наприклад, при заселенні до готелю, або поданні документів до ВНЗ). Крім того, до лютого 2022 року застосунок «Дія» також

³⁸⁵ Постанова КМУ № 474 від 24 червня 2016 року.

³⁸⁶ Постанова КМУ № 831 від 21 липня 2021 року.

³⁸⁷ Постанова КМУ № 375 від 17 лютого 2021 року зі змінами, внесеними Постановами КМУ № 900-р від 4 серпня 2021 року, № 1011 від 10 вересня 2022 року та № 369 від 21 квітня 2023 року.

³⁸⁸ ЄС (2022), Довідник з питань електронного державного управління 2022, Україна, <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2022>

³⁸⁹ Три послуги для громадян (оновлення фізичної ID-картки, реєстрація купівлі вживаного транспортного засобу та декларування ПДФО) та чотири послуги для бізнесу (відкриття бізнесу, отримання дозволу на комерційне будівництво, декларування податку на прибуток підприємств та декларування податку на додану вартість).

³⁹⁰ «Президент, Прем'єр-міністр, Мінцифри презентували мобільний застосунок «Дія»», <https://www.kmu.gov.ua/en/news/prezident-premyer-ministr-mincifra-prezentovali-mobilnij-zastosunok-diya>.

³⁹¹ Закордонний паспорт, посвідка на постійне та тимчасове проживання, студентський квиток, водійське посвідчення, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу, страховий поліс транспортного засобу, ІПН, свідоцтво про народження, пенсійне посвідчення, посвідчення внутрішньо переміщеної особи, зелений та жовтий COVID-сертифікати.

³⁹² Закон України № 1368-ІХ «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», оприлюднений у Відомостях Верховної Ради України, 2021, № 27, с. 224.

пропонував 26 повністю розроблених комплексних електронних сервісів. Розвиток застосунку «Дія» війна не зупинила. Навпаки, Мінцифри запускає нові електронні послуги, щоб реалізувати бачення «Держави в смартфоні». Наприклад, один із нових сервісів додатку Дія — повідомлення про події для внесення до реєстру пошкодженого майна. З березня 2022 року на застосунок і портал «Дія» надійшло понад 463 тис. повідомлень про пошкоджене та знищене майно українців через повномасштабну агресію Росії.³⁹³ З травня 2023 року громадяни також можуть оформити матеріальну допомогу на ремонт квартири чи будинку. Інші запроваджені під час війни послуги включають: звітування про стан внутрішньо переміщених осіб, звернення за соціальними виплатами для внутрішньо переміщених осіб, купівлю військових облігацій, надання інформації про пересування російських військ або перегляд українського телебачення та радіо, який був єдиним способом для українців у певних зонах отримувати українські новини про перебіг подій.³⁹⁴

Додаток «Дія» також містить функцію консультацій з громадянами, яка використовується українськими органами державної влади для безпосереднього звернення до громадян з кількох тем, у яких бере участь велика кількість громадян.³⁹⁵ Наразі застосунком «Дія» користуються понад 19,2 мільйони українців, а щоденна кількість користувачів становить близько 1,5 мільйони.

Портал «Дія» — це централізований вебсайт, який надає інформацію про повністю допрацьовані адміністративні послуги, згруповані для полегшення пошуку за темами або життєвими подіями. Деякі послуги, які краще підходять для більших екранів, розробляються на Порталі, а не в застосунку. Однак портал «Дія» та застосунок «Дія» є взаємодоповнюючими, оскільки електронний підпис мобільного застосунку «Дія» може бути використаний для підписання електронних документів на порталі «Дія».

Портал «Дія» також має спеціалізований розділ, що надає послуги для малого та середнього бізнесу. Нарешті, кількість повністю допрацьованих послуг у «Дії» розширилася з 50 у грудні 2020³⁹⁶ до 72 у 2022 році³⁹⁷. Позиція України в Індексі розвитку електронного урядування Організації Об'єднаних Націй продовжувала зростати-з 82-го (з 193 країн) у 2018 році, до 69-го в 2020 році та 46-го в 2022 році³⁹⁸ (Малюнок 41). Згідно з опитуванням 2023 року Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) використання застосунку та порталу «Дія» збільшилось за три роки у чотири рази — з 13% респондентів, які використовували «Дію» у 2020 році до 30% у 2021 році та до 51,6% у 2022 році.³⁹⁹

³⁹³ Подавайте заяву про ремонт пошкодженого житла в Дії, <https://diia.gov.ua/news/podavajte-zayavu-pro-remont-poskodzhenogo-zhitla-v-diyi-u-zastosunku-dostupna-programa-yevidnovlennya>, відвідано 23 червня 2023 року.

³⁹⁴ Через дії загарбника на окремих територіях чи в окремих місцях українські теле- та радіосигнали були недоступні, але коли мобільні дані були доступні через «Starlink» чи інші засоби, українці все одно могли отримувати інформацію про ситуацію в реальному часі.

³⁹⁵ На консультуванні щодо збереження або скасування 8 березня як святкового неробочого дня проголосувало 2 138 838 осіб, а на консультуванні щодо переміщення дат різдвяних свят проголосувало 1 531 253 особи.

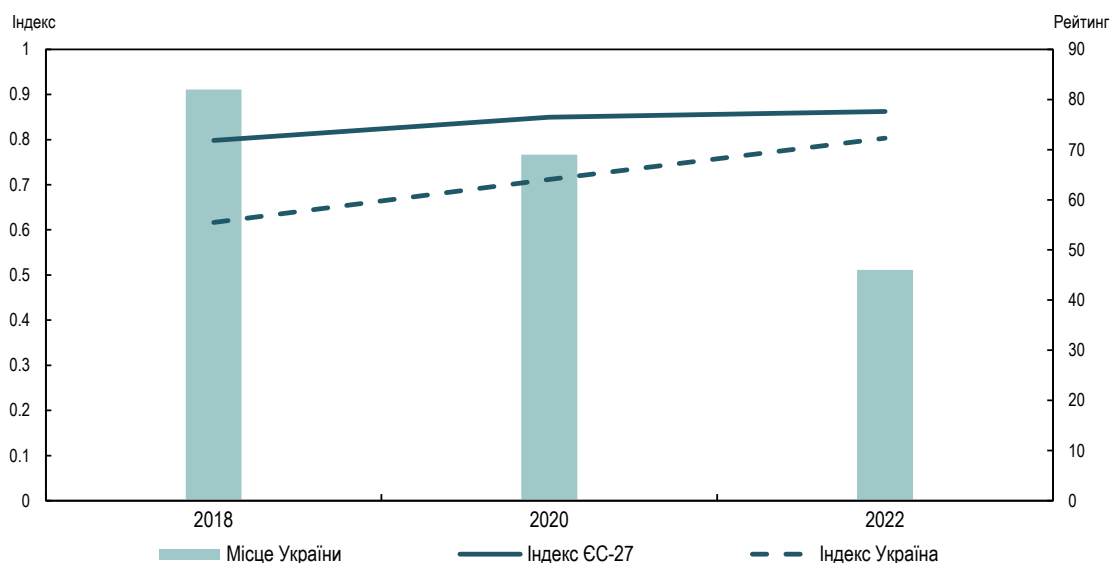
³⁹⁶ Вебсайт Міністерства цифрової трансформації: <https://thedigital.gov.ua/news/mikhaylo-fedorov-prezentuvav-100-peremog-mintsifri-za-2020-rik-ta-anonsuvav-masshtabni-natsionalni-proekti>

³⁹⁷ Дані надані Міністерством цифрової трансформації 26 червня 2023 року.

³⁹⁸ Інформаційна база ООН з електронного урядування: Україна, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>.

³⁹⁹ Вебсайт прес-релізів представництва ПРООН в Україні: [https://www.undp.org/ukraine/press-releases/63-ukrainians-use-state-e-services-user-numbers-grow-third-year-row-survey#:~:text=Most%20respondents%20\(52%25\)%20used,up%20from%2030%25%20in%202021.](https://www.undp.org/ukraine/press-releases/63-ukrainians-use-state-e-services-user-numbers-grow-third-year-row-survey#:~:text=Most%20respondents%20(52%25)%20used,up%20from%2030%25%20in%202021.)

Малюнок 41. Індекс розвитку електронного урядування 2018–2022, Індекс Україна та Індекс ЄС-27



Джерело: Індекс розвитку електронного урядування ООН за 2018 р., 2020 р. та 2022 р., База даних розвитку електронного урядування Організації Об'єднаних Націй, <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>, відвідано 5 червня 2023 року.

Що стосується послуг, що надаються у традиційний спосіб, то орієнтація на користувачів також покращилася. Мережа ЦНАПів розширилася. Спрощення 15 адміністративних послуг, які ще були на етапі проектування в 2018 році, зараз є реальністю, а в 2019, 2020 та 2021 роках Уряд також спростив ще більше послуг. Наприклад, реєстрація ввезених транспортних засобів може бути здійснена у ЦНАПі. Імпортерам більше не потрібно пред'являти при реєстрації транспортних засобів митну декларацію та підтвердження оплати податків, оскільки електронна взаємодія дозволяє реєстратору перевірити цю інформацію.⁴⁰⁰ Те саме стосується реєстрації вживаних транспортних засобів, коли державний службовець перевіряє в інформаційній системі всю інформацію щодо податків, штрафів, страхування чи викрадених транспортних засобів. Таким чином, продавцю та власнику достатньо пред'явити посвідчення особи, а укласти договір купівлі-продажу можна в громадських місцях. Іншим прикладом є послуга «єМалюнок»⁴⁰¹, яка поєднує у собі до десяти різних адміністративних послуг для батьків новонародженої дитини⁴⁰², або послуга «ID-14», яка дає змогу фізичним особам у віці 14 років і старше, які подають заявку на отримання посвідчення особи, одночасно, з використанням тієї самої форми, зареєструватися в податковій службі та отримати реєстраційний номер облікової картки платника податків.⁴⁰³

⁴⁰⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 989 від 4 грудня 2019 року, зі змінами, внесеними Постановами № 1388 від 7 вересня 1998 року та № 260 від 25 березня 2016 року.

⁴⁰¹ Постанова Кабінету Міністрів України № 1166 від 27 грудня 2019 року.

⁴⁰² Державна реєстрація народження та визначення походження дитини; реєстрація місця проживання; призначення допомоги при народженні дитини; реєстрація в Державному реєстрі фізичних осіб-платників податків; визначення того, чи має новонароджена дитина право на отримання українського громадянства; введення інформації про новонароджену дитину в Єдиний державний демографічний реєстр із присвоєнням унікального номера запису, а також інші послуги.

⁴⁰³ Постанова Кабінету Міністрів України № 691 від 10 липня 2019 року.

Для підприємств уряд створив МРГ⁴⁰⁴, закликану спростити процедури, пов'язані з господарською діяльністю. Під спільним головуванням Мінекономіки та Мінцифри та за участі представників інших 7 органів, станом на червень 2023 року МРГ провела вісім засідань та розглянула 671 нормативно-правовий акт 15 органів державної влади. Наприклад, МРГ рекомендувала скасувати 39 нормативно-правових актів Мінекономіки та оцифрувати 38, а також скасувати 61 нормативно-правовий акт Міністерства захисту довкілля та оцифрувати 63. Крім того, МРГ також розглядає можливість запропонувати новий законодавчий акт, закликаний змінити спосіб, у який держава здійснює нагляд за господарською діяльністю. Вона схиляється до режиму регулювання на основі ризику, в рамках якого ресурси перевірок спрямовуються на господарську діяльність, що становить основний ризик недотримання регуляторних цілей, виміряних з точки зору ймовірності виникнення та розміру впливу.⁴⁰⁵ Одним із прикладів спрощення бізнес-процедур є реструктуризація та цифровізація процедури реєстрації бізнесу. Починаючи з 2019 року, підприємці можуть оголосити про свій намір зареєструвати юридичну особу як платника ПДВ під час подання заяви на державну реєстрацію юридичної особи⁴⁰⁶, інтегруючи тим самим дві різні процедури в одну. Крім того, користувачі порталу «Дія» можуть зареєструвати онлайн товариство з обмеженою відповідальністю (ТОВ) на основі типового статуту. У 2022 році з 19 317 зареєстрованих ТОВ 4 220 (21,8%) були зареєстровані на основі поданих в електронному вигляді заявок.

У 2022 році фізичні споруди та комунікаційна інфраструктура у багатьох районах країни були пошкоджені або опинилися під окупацією. Станом травень 2022 року якість передачі даних у мережах дротового Інтернету знизилася в середньому на 13%, а у мережах мобільного зв'язку — на 26%⁴⁰⁷; було також пошкоджено або зруйновано кожен п'ятий ЦНАП.⁴⁰⁸ На цілісність основних реєстрів вплинули такі ризики, як атаки російських хакерів, фізичне знищення серверів та іншого критично важливого обладнання, або ризик несанкціонованого доступу до даних на окупованих територіях, а також ризик шахрайства під час реєстрації через відсутність судового нагляду та ефективної роботи правоохоронних органів. Що стосується отримувачів послуг, вторгнення також спричинило їх тиск на послуги. Протягом перших тижнів багатьом громадянам довелося залишити свої оселі і влаштуватися за кордоном або в іншій частині України, ставши внутрішньо переміщеними особами, які потребують від держави низки послуг з підтримки.

Незважаючи на потрясіння як для надавачів, так і для отримувачів послуг, українським органам державного управління вдалося швидко відновити послуги та схвалити і впровадити нові нормативно-правові акти та нові послуги, щоб реагувати на нові потреби населення.

Висновок

Уряд продовжує працювати над реалізацією орієнтованих на громадян політики та культури надання послуг. Цифровізація документів та послуг зараз є реальністю, і це сприяло зменшенню адміністративного навантаження на громадян та підприємства. Також йшло спрощення фізичних послуг — здебільшого, на основі можливостей, запропонованих взаємодією реєстрів. Також розширилася мережа ЦНАПів, забезпечуючи фізичну доступність державних послуг. Під час воєнного часу українська система надання послуг виявилася стійкою та гнучкою, а також здатною адаптуватися до нових обставин та потреб.

⁴⁰⁴ Постанова КМУ № 44 від 13 січня 2023 року «Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності».

⁴⁰⁵ Інформацію надано Мінекономіки 14 червня 2023 року.

⁴⁰⁶ Закон України № 132-IX від 20 вересня 2019 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні».

⁴⁰⁷ ОЕСР (2022), «Цифровізація з метою відновлення України», політичні рішення ОЕСР: Україна: вирішення політичних викликів. <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/digitalisation-for-recovery-in-ukraine-c5477864/>

⁴⁰⁸ Центр економічного відновлення (2022): Аналітичні записки з відновлення України. Розширена бекграунд-аналітика.

Принцип 2: Належне адміністрування є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання адміністративних послуг та є законодавчо затвердженим і послідовно реалізується на практиці.

Загалом, значення індикатора «Справедливість і ефективність адміністративних процедур» — 4 як у 2021, так і у 2023 роках, що є великим покращенням порівняно з 2018 роком. Ознакою цього прогресу є ЗАП⁴⁰⁹, який забезпечує дотримання права на належне управління, гарантуючи право громадян на те, щоб їхні справи розглядалися у безсторонній, справедливий і однаковий спосіб.

Індикатор 5.2.1. Справедливість та ефективність адміністративних процедур							
Індикатор вимірює наскільки регулювання адміністративної процедури відповідає міжнародним стандартам належного управління та належної адміністративної поведінки. Включає як законодавчу базу щодо адміністративної процедури, так і її практичне застосування.							
значення індикатора, 2023 р.		0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
		2018	2021	2023			
Законодавча база щодо адміністративної процедури							
1. Наявність законодавства про загальну адміністративну процедуру		0/3	3/3	3/3			
2. Адекватність закону/законів про адміністративні процедури для забезпечення ефективного управління		1/7	7/7	7/7			
Справедливість та ефективність адміністративних процедур							
3. Сприйняття населенням ефективності адміністративних процедур у державних установах (%)		1/4	Дані відсутні	3/4 ⁴¹⁰			
4. Скасування або зміна рішень органів державного управління, ухвалені адміністративними судами (%)		0/4*	0/4*	0/4*			
Усього		2/18	10/14	13/18			

Примітки: * * Дані недоступні або не надані. «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. 2. Тому діапазон перерахунку балів для 2021 року було пропорційно скориговано до нових максимально можливих балів: Діапазони перерахунку балів 0-0=1, 3-5=1, 6-7=2, 8-10=3, 11-12=4, 13-14=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

⁴⁰⁹ Закон України «Про адміністративну процедуру» був схвалений Верховною Радою 16 листопада 2021 року. Після врахування пропозицій Президента він був зрештою остаточно схвалений Верховною Радою та 17 лютого 2022 року — за кілька днів до початку війни. Він був підписаний Президентом та опублікований в Офіційному віснику 16 червня 2022 року. Цей Закон набирає чинності з 15 грудня 2023 року, за винятком зобов'язань КМУ внести до Верховної Ради пропозиції щодо законодавчих актів та схвалити необхідні підзаконні акти з метою приведення всіх адміністративних процедур у відповідність із цим Законом, що відбулося наступного дня після публікації.

⁴¹⁰ Зміни у відповідях соціопитування щодо ефективності адміністративних процедур у 2023 році не можна прямо трактувати як зміни в ефективності адміністративних процедур з 2018 року через зупинку, створену невинуватою широкомасштабною збройною агресією проти України.

Новий ЗАП був остаточно схвалений Верховною Радою 17 лютого 2022 року — за кілька днів до початку війни. Він став кульмінацією довготривалого законодавчого процесу, спрямованого на забезпечення того, щоб справедливість і процесуальні права та гарантії регулювали всі адміністративні процедури в Україні.

ЗАП чітко включає всі принципи, з яких складається право на належне адміністрування. Дійсно, його формулювання відповідає встановленим у демократичних країнах процедурним гарантіям для громадян при зверненні до органів державної влади, а також встановленим юриспруденцією Європейського суду стандартам щодо визначення принципу належного адміністрування. Більше того, новий ЗАП також уніфікує юридичні концепції та норми, зменшуючи тягар на громадян і підприємства, пов'язаний зі спробами зорієнтуватися у купі нормативно-правових актів. ЗАП поширюється на відносини між органами державної влади та фізичними та юридичними особами щодо розгляду та вирішення адміністративних справ шляхом ухвалення та виконання адміністративних актів. ЗАП має субсидіарний характер, оскільки спеціальне законодавство може по-різному регулювати окремі категорії адміністративних справ. Однак ці спеціальні норми повинні відповідати викладеним у ЗАП принципам належного адміністрування. Таким чином, важливо, щоб сфера застосування ЗАП була загальною та всебічною, щоб гарантувати дотримання принципів належного адміністрування спеціальним законодавством.

ЗАП є важливою віхою, але гармонізація спеціального законодавства та підзаконних актів є ключовою для правильного впровадження, яке забезпечуватиме громадянам і підприємствам України гарантований ЗАП рівень захисту, за якого не виникатиме необхідності ініціювати адміністративний спір.

Органи державної влади почали узгоджувати наявні норми з вимогами ЗАП. По-перше, на початку 2023 року Уряд створив комісію під співголюванням Секретаріату КМУ та Мін'юсту.⁴¹¹ Комісія складається з 35 членів, приблизно половина з яких не належать до виконавчої влади, а чверть припадає на міжнародні організації, у тому числі ОЕСР⁴¹² та різні програми та місії ЄС. Також представлене українське громадянське суспільство та національні університети.

По-друге, було підготовано початковий перелік з 134 нормативно-правових актів, які підлягають гармонізації. Мінекономіки, перелік якого включає 20 нормативно-правових актів⁴¹³, очолює список. У березні 2023 року було представлено план, до якого увійшов перший пакет із 24 спеціальних законодавчих актів, які слід гармонізувати в комплексному законі.

Насамкінець, Вища школа публічного управління⁴¹⁴ запровадила комплексну програму підготовки до цього процесу. Станом на травень 2023 року 34 тренери (з них 12 державних службовців) пройшли сертифікацію з адміністративних процедур та 555 державних службовців (центральної та місцевих органів державної влади, у тому числі спеціалісти Держпраці, судді та представники спеціалізованих органів) підвищили кваліфікацію у цій сфері.⁴¹⁵ Результати гармонізації ЗАП поки ще не відчутні, оскільки імплементація ще не завершена.

Щодо нормативно-правових актів, застосованих до трьох спеціальних адміністративних процедур, проаналізованих для цього звіту (запит на публічну інформацію, реєстрація бізнесу та отримання дозволу на комерційне будівництво), жоден з них не містить обмежень щодо права бути вислуханим, права на доступ до матеріалів справи, права на отримання вмотивованого рішення (за фактами і за правом) та право на ефективний засіб правового захисту. Обов'язковий характер визнаних ЗАП принципів належного адміністрування гарантує відповідність всіх цих процедур основним правам і

⁴¹¹ Наказ Державного секретаря КМУ від 7 лютого 2023 року про створення Робочої групи з підготовки пропозицій щодо реалізації ЗАП.

⁴¹² В особі Програми SIGMA.

⁴¹³ Перелік було надіслано листом Заступника Державного секретаря КМУ на виконання Рішення Прем'єр-міністра України від 2 березня 2023 року № 14838/37/1-22.

⁴¹⁴ Вебсайт Вищої школи публічного управління: <https://hs.gov.ua/en/>

⁴¹⁵ Інформацію надано НАДУ 12 червня 2023 року.

гарантіям громадян і підприємств при комунікації з органами державної влади. Звичайно, гармонізація підзаконних актів та адміністративної практики є ключовою вимогою не лише для цих трьох процедур, а й для всіх спеціальних адміністративних процедур.

Право на належне адміністрування не суперечить спрощенню та цифровізації державних послуг. Насправді між ними є багато синергії. ЗАП уніфікує терміни, поняття та процесуальні дії, що дуже корисно для спрощення та стандартизації адміністративних послуг. Цифровізація дозволяє ефективніше реалізувати права людей у їхніх стосунках з органами державного управління — наприклад, право на доступ до матеріалів справи, на подання заяв — і дає можливість уникати необхідності надсилати інформацію, яка вже є в розпорядженні органу державного управління. Таким чином, Уряду рекомендується розробити керівні принципи або методики, які гарантуватимуть відповідність усіх цифрових послуг принципам, правам і процесуальним гарантіям нового ЗАП.

Висновок

Основним нововведенням у правовій системі є ЗАП, який було схвалено та опубліковано, і який почне застосовуватися 15 грудня 2023 року. Він закріплює всі стандарти та гарантії, необхідні для забезпечення права на належне адміністрування. Триває приведення галузевих законів у відповідність із ЗАП та інші заходи із забезпечення його ефективної реалізації.

Принцип 3: Запроваджено механізми забезпечення якості адміністративних послуг.

Загалом, значення індикатора «Наявність чинників, що сприяють наданню адміністративних послуг» — 5. Це значний прогрес у порівнянні з 2018 роком. Ключовою рушійною силою підвищення якості послуг є електронна взаємодія реєстрів та обмін даними, які використовуються для спрощення як інтерфейсу для користувачів, так і внутрішніх процесів.

Індикатор 5.3.1. Наявність чинників, що сприяють наданню адміністративних послуг						
Цей індикатор вимірює наскільки сприяють наданню орієнтованих на громадян послуг такі інструменти і технології, як то переліки адміністративних послуг, інфраструктура електронної взаємодії, цифрові підписи та механізми зворотного зв'язку з користувачами. Він оцінює, наскільки ефективним є центральний уряд у створенні та використанні цих інструментів і технологій для покращення розробки та надання державних послуг.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Наявні центральні та спільні механізми для кращого надання державних послуг						
1. Центральний моніторинг ефективності надання послуг			1/3	2/3*	2/3	
2. Адекватність інфраструктури електронної взаємодії			0,5/3	3/3	3/3	
3. Наявність спільних стандартів надання державних послуг			1/3	3/3	3/3	
4. Юридичне визнання та доступність електронного підпису			2/3	3/3	3/3	
Ефективність центральних та спільних механізмів надання державних послуг						
5. Використання інструментів і методів управління якістю			0/4*	3/4	3/4	
6. Впровадження інструментів і методів залучення користувачів			1/4	3/4	3/4	
7. Сумісність основних реєстрів			1,5/4	4/4	4/4	
Усього			7/24	21/24	21/24	

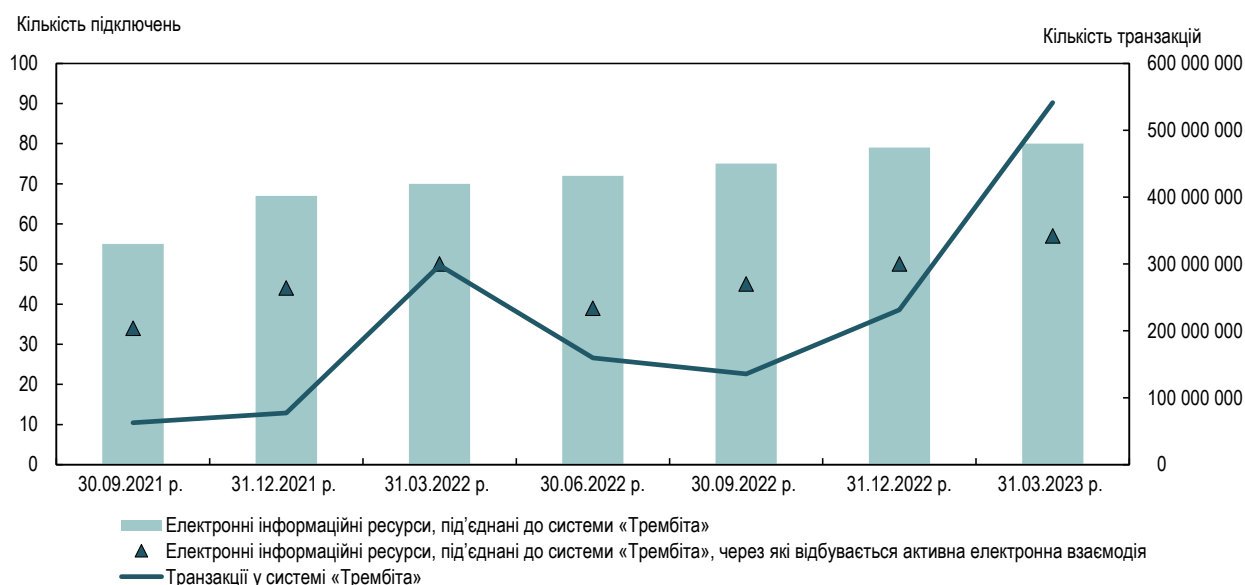
Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Електронна взаємодія між основними державними реєстрами даних (населення, транспортних засобів, землі, підприємств), відомих під загальною назвою електронних інформаційних ресурсів (EIP), здійснюється через українську систему взаємодії⁴¹⁶ «Трембіта».⁴¹⁷ Зростання системи стабільне, незважаючи на спад протягом перших дев'яти місяців війни (мал. 42). З вересня 2021 року до березня 2023 року кількість підключених до системи «Трембіта» EIP зросла з 55 до 80, а частка тих, що мають активну електронну взаємодію, зросла з 60% до 71%. Це означає висхідну еволюцію цифрових транзакцій з 62,7 мільйонів у третьому кварталі 2021 року до 541,3 мільйонів у першому кварталі 2023 року.

⁴¹⁶ Постанова КМУ № 606 від 8 вересня 2016 року з останніми змінами, внесеними 23 червня 2021 року. Доступно за адресою: <https://se.djia.gov.ua/trembita>.

⁴¹⁷ Систему «Трембіта» було затверджено Постановою КМУ № 606 від 8 вересня 2016 року «Деякі питання електронної взаємодії електронних інформаційних ресурсів».

Малюнок 42. Впровадження системи «Трембіта» з 30 вересня 2021 року до 31 березня 2023 року



Джерело: Інформація від EU4DIGITALUA, березень 2023 р.[2] та EU4PAR, грудень 2021 р.[3], <https://eufordigital.eu/discover-eu/eu4digitalua/>

Більше того, результати моніторингу впровадження рівнів взаємодії Європейського збірника приписів сумісності в Україні (Таблиця результатів 2) демонструють відмінні показники з максимальною оцінкою 4/4 для кожного рівня взаємодії.⁴¹⁸ Законодавчий принцип надання інформації «лише один раз» не лише закріплений в законодавстві⁴¹⁹, але й застосовується в деяких послугах, коли громадяни більше не зобов'язані приносити документи для підтвердження інформації, яка вже є у публічних реєстрах та базах даних. Крім того, онлайн-форми «Дії» були оптимізовані: була зменшена кількість полів, які повинні заповнювати громадяни та підприємці шляхом вилучення цих полів з форм, або попереднього заповнення їх інформацією.

Що стосується електронного підпису, в травні 2023 року Україна стала першою країною, що не входить до ЄС, яку включили до довірного списку ЄС. Таким чином, українські кваліфіковані електронні підписи, видані українськими надавачами кваліфікованих довірчих послуг, визнаються вдосконаленими електронними підписами відповідно до Регламенту електронної ідентифікації, автентифікації та довірчих послуг (eIDAS).⁴²⁰ Завдяки цьому українські електронні підписи можуть бути перевірені та підтвержені в державах-членах ЄС.⁴²¹

⁴¹⁸ Європейська комісія (2022), Довідник з питань електронного державного управління 2022: Україна, с. 6 <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-national-interoperability-framework-observatory/digital-public-administration-factsheets-2022>.

⁴¹⁹ Закон України № 32 «Про адміністративні послуги», з останніми змінами, внесеними 22 вересня 2021 року, статті 7 та 9.

⁴²⁰ eIDAS, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/discover-eidas>.

⁴²¹ «Європейська інтеграція у цифровому просторі стає дедалі ближче: Використання українських електронних підписів буде дозволене в Європейському Союзі», <https://eu4digitalua.eu/en/news/european-integration-in-digital-space-is-getting-closer-ukrainian-e-signatures-to-be-allowed-for-use-in-the-european-union/>.

Що стосується якості послуг, було прийнято нормативно-правові акти щодо покладання обов'язків щодо моніторингу ефективності надання послуг на Мінцифри⁴²², щодо створення методики моніторингу якості адміністративних послуг⁴²³ та затвердження спільних стандартів надання державних послуг.⁴²⁴ Органи державної влади надали допомогу щодо застосування цих нових нормативних обов'язків через вебінари⁴²⁵ та онлайн-курси⁴²⁶ YouTube, посібники від Мінцифри та партнерів⁴²⁷, а також підтримку з боку асоціації центрів надання адміністративних послуг.⁴²⁸

Використання інструментів управління якістю, як то інструменти Міжнародної організації зі стандартизації, Європейського фонду управління якістю та Загальної системи оцінювання (CAF), покращилося, але все ще обмежене. Розпорядженням КМУ № 1646-р від 28 грудня 2020 року⁴²⁹ встановлено обов'язок усіх керівників центральних органів виконавчої влади проводити перевірку системи управління якістю органу. За результатами цієї перевірки мав затверджуватися план заходів щодо вдосконалення системи управління якістю. Для виконання цього завдання в центральних органах виконавчої влади утворено робочі групи. Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу — ресурсний центр країни та мережевий промоутер CAF та інструментів управління якістю в цілому — провів навчання з питань CAF та управління якістю для членів цих робочих груп спільно з Вищою школою публічного управління (підготувавши у 2021 році 538 державних службовців). Крім того, Центр Адаптації також розробив онлайн-курс «Підвищення ефективності та якості менеджменту в сфері державного управління та місцевого самоврядування шляхом застосування моделі загальної схеми оцінювання (CAF)».

Незважаючи на те, що використання інструментів і методів залучення користувачів в органах, відібраних для цього звіту, є обмеженим (близько 50% органів у вибірці використовували звичайні інструменти збору думок громадян про їхні послуги у рік, що передував оцінці), Мінцифри здійснює моніторинг сприйняття громадськістю їхніх цифрових послуг не лише через застосунок чи портал «Дія», а й через загальні опитування населення у співпраці з ПРООН в Україні, яке показало, що 79% респондентів, які користувалися адміністративними послугами в електронній формі, вважають свій досвід скоріш позитивним або дуже позитивним. Мінцифри також проводить опитування щодо задоволеності користувачів ЦНАПів через цифровий застосунок. Результати є загальнодоступними на інформаційній панелі.⁴³⁰

Висновок

Інструменти надання послуг впроваджені. Ключовим фактором покращення ефективності є консолідація структури взаємодії. Електронні бази даних і реєстри взаємопов'язані, а взаємодія та транзакції між ними постійно зростають. Працюють зручні для користувача електронне посвідчення та електронний підпис. Дослідження рівня задоволеності користувачів широко використовуються при наданні онлайн-послуг та у ЦНАПах.

⁴²² Постанова КМУ № 864 від 11 серпня 2021 року, пункт 6 статті 2.

⁴²³ Наказ Мінцифри № 145 від 11 листопада 2021 року

⁴²⁴ Наказ Мінцифри № 173 від 10 жовтня 2021 року

⁴²⁵ Режим доступу: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLt69WrKGvnb7V3B4K2kCDihsRIT4Rjcp1>.

⁴²⁶ Режим доступу: <https://courses.prosto.in.ua/courses/use-shcho-treba-znaty-dlia-roboty-v-tsnap>.

⁴²⁷ Режим доступу: <https://prosto.in.ua/ua/biblioteka/posibnyky>.



⁴²⁸ Публікації Всеукраїнської асоціації центрів надання адміністративних послуг: <https://kyivcnap.gov.ua/Content/dovidnyk.pdf>, <https://kyivcnap.gov.ua/Content/Kodeks.pdf>.

⁴²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1646-р від 28 грудня 2020 року «Про затвердження типових завдань і ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади керівників центральних органів виконавчої влади, на 2021 рік».

⁴³⁰ Доступно на вебсайті «Дія»: <https://center.dija.gov.ua/dasbord-iz-rezultatami-ocinki-rivna-zadovolenosti-vidviduvaciv-akistu-adminposlug-v-centrah>.

Принцип 4: Забезпечується доступність адміністративних послуг.

Загалом, значення індикатора «Доступність адміністративних послуг» — 4, що вказує на суттєвий прогрес порівняно з 2018 роком. Доступність покращилася завдяки розширенню та зміцненню мережі ЦНАПів та схваленню спеціальних політик для отримувачів послуг з особливими потребами.

Індикатор 5.4.1. Доступність адміністративних послуг						
Індикатор вимірює ступінь сприяння доступу до адміністративних послуг у процесі розробки та реалізації політики. Він оцінює, чи ці політичні засади ведуть до помітно легшого доступу для громадян, вимірює сприйняття громадянами доступності адміністративних послуг і перевіряє фактичну доступність державних вебсайтів. Охоплені параметри: територіальний доступ, доступ для людей з обмеженими можливостями та доступ до цифрових послуг.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2018–2021 рр. 	Тенденція 2021–2023 рр. 		Бали			
			2018	2021	2023	
Політичні рамки доступності						
1. Наявність політики доступності адміністративних послуг			3/3	3/3	3/3	
2. Наявність статистичних даних щодо доступності адміністративних послуг			2/3	3/3	3/3	
3. Адекватність політики доступності адміністративних послуг для людей з особливими потребами			1/4	3/4	3/4	
4. Наявність загальних інструкцій для державних вебсайтів			1/2	2/2	2/2	
Ефективність діяльності Уряду з питань доступності						
5. Відповідність урядових вебсайтів Правилам доступності вебконтенту (WCAG)			0/3	0/3	0/3	
6. Сприйняття населенням задоволеності державними послугами по всій території (%)			1/3	Дані відсутні	2/3	
7. Сприйняття населенням доступності електронних державних послуг (%)			2/3	Дані відсутні	3/3	
8. Сприйняття населенням часу, витраченого на доступ до державних послуг і їхньої вартості (%)			0/3	Дані відсутні	3/3	
Усього			10/24	11/15	19/24	

Примітки: «Не доступні» = У 2021 році опитування не проводилося. Таким чином, діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, максимальна можлива кількість балів — 15, а не 24. Діапазони перерахунку балів 0-2=0, 3-4=1, 5-6=2, 7-8=3, 9-10=4, 11-12=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Одним із наріжних каменів розширення територіальної доступності державних послуг є розвиток мережі ЦНАПів, як в аспекті кількості центрів, так і в аспекті кількості послуг, які в них надаються.

Таблиця 3. Розвиток Центрів надання адміністративних послуг у 2020–2023 роки

Рік	2020	2021	2022	2023 рік (квітень) % ЦНАПів, які було знищено війною та які не діють
ЦНАП	882	1 055	1 110	2,66%
Територіальні підрозділи	59	124	131	2,27%
Віддалені робочі місця	356	1 713	2 082	1,71%
Мобільні ЦНАПи	15	28	29	13,79%

Джерело: 1. Дані надані Міністерством цифрової трансформації станом на 31 грудня для 2020, 2021 та 2022 років, але станом на квітень для 2023 року.

Обслуговування громадян забезпечується територіальними підрозділами та віддаленими робочими місцями органів місцевого самоврядування. Згідно з реформою децентралізації, кожна з 1 470 громад має мати свій власний ЦНАП до певної дати — залежно від свого статусу.⁴³¹ Перелік державних адміністративних послуг, визначений розпорядженням КМУ № 523-р, включає 410 послуг.⁴³² Кількість державних адміністративних послуг, що надаються кожним ЦНАПом, залежить від його категорії: ЦНАПи у місті Києві мають надавати 397 послуг; ЦНАПи у містах обласного значення мають надавати до 390 послуг; ЦНАПи районних центрів мають надавати 345 послуг; ЦНАПи в інших громадах мають надавати 182 послуг; а відвідувачі територіальних підрозділів і віддалених робочих місць повинні мати доступ до 75 послуг.

ЦНАПи виявилися ключовим елементом стійкості української системи надання послуг під час російської збройної агресії. Насправді, ЦНАПи не лише продовжували надавати свої звичні послуги, але й розширили їхню кількість, щоб задовольнити нові потреби громадян, до яких входили послуги для внутрішньо переміщених осіб та гуманітарна допомога. Подібним чином українські органи державної влади продемонстрували стійкість, використовуючи мобільні ЦНАПи на територіях, де вони були єдиним рішенням для надання таких послуг.

Доступність, легкість пошуку і зручність використання електронних сервісів на Порталі «Дія» хороші. З одного боку послуги групуються відповідно до змішаного підходу «життєвих подій» для громадян (наприклад, у «мене народилася дитина», «я планую купити будинок») і підприємств (наприклад, я планую займатися сільськогосподарською діяльністю), а з іншого — за традиційними розділами (наприклад, сільське господарство, транспорт тощо). Доступність електронних послуг забезпечується завдяки можливості входу в застосунок «Дія» через систему банківської ідентифікації. Це означає, що кожен, хто має онлайн-банкінг в Україні, може легко завантажити «Дію» та почати користуватися електронними послугами, електронними документами та електронним підписом.

У 2022 році Уряд встановив обов'язкові Правила доступності вебконтенту (WCAG) для державних вебсайтів⁴³³, що є ще однією позитивною зміною. Відповідність WCAG вебсайтів усіх міністерств у

⁴³¹ До 1 січня 2022 року, якщо громада є адміністративним центром свого району на 1 січня 2020 року — незалежно від кількості жителів; до 1 січня 2023 року, якщо в громаді проживає понад 10 000 жителів; та до 1 січня 2024 року для громад з населенням менше 10 000 жителів, за умови отримання фінансової підтримки на ці цілі з державного бюджету.

⁴³² Розпорядження Кабінету Міністрів України № 523-р від 16 травня 2014 року.

⁴³³ Постанова КМУ № 3 від 4 січня 2022 року «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

вибірці і десяти інших ЦОВВ від 2018 року демонструє стабільні результати: середня кількість помилок становила 45 у 2018 році та 42 у 2023 році.

Однак інші методики оцінки доступності вебсайтів, як то здійснений ПРООН аналіз 100 державних вебресурсів, показують, що кількість вебсайтів із середньою або вищою за середню базовою доступністю зросла з 61% у 2021 році до 73% на початку 2023 року.⁴³⁴ Крім того, у грудні 2022 року на порталі «Дія» з'явився новий розділ «Дія.Безбар'єрність»⁴³⁵, який зосереджується на доступності, демонструючи відданість політики надання доступних кожному електронних послуг.

Висновок

Доступність послуг суттєво покращилася. Здебільшого це пов'язано з розширенням мережі територіальних ЦНАПів, які надають послуги фізично. Також важливу роль у доступності послуг відіграють портал «Дія» та застосунок «Дія», які є центром легкого доступу до електронних адміністративних послуг. Незважаючи на те, що кількість повністю електронних послуг все ще обмежена, темпи впровадження та збільшення коефіцієнта користування є дуже швидкими. Портал пропонує всебічну інформацію та є зручним для користувача.

⁴³⁴ «Державні сайти демонструють позитивну динаміку у підвищенні рівня вебдоступності – дослідження ПРООН», <https://www.undp.org/ukraine/press-releases/government-websites-increasing-level-their-web-accessibility-undp-study-finds>.

⁴³⁵ «У «Дії» з'явився новий розділ – Дія.Безбар'єрність», <https://www.undp.org/ukraine/press-releases/diia-portal-gains-new-section-diiabARRIER-free>.

Управління державними фінансами

Принципи державного управління

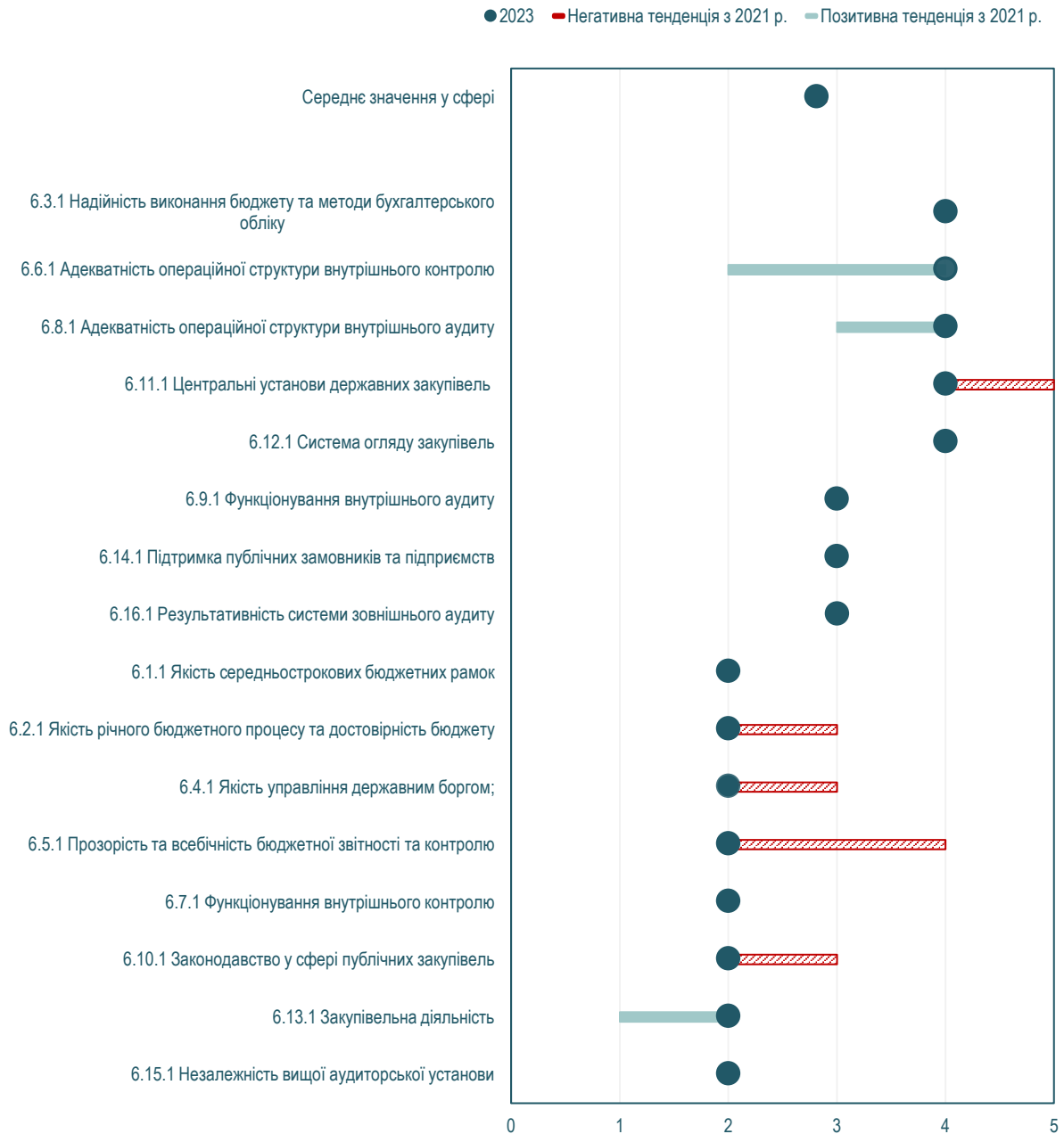
Управління бюджетом	
Принцип 1:	Уряд оприлюднює середньострокову бюджетну рамку на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні установи працюють у цих рамках.
Принцип 2:	Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що дотримуються середньострокової бюджетної рамки.
Принцип 3:	Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.
Принцип 4:	Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу утримується під контролем.
Принцип 5:	Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль
Внутрішні аудит і контроль	
Принцип 6:	Операційна рамка здійснення внутрішнього контролю визначає обов'язки і повноваження, а її застосування бюджетними установами відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами, а також державне управління загалом.
Принцип 7:	Кожна державна установа здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.
Принцип 8:	Операційна рамка внутрішнього аудиту відображає міжнародні стандарти, а їх застосування бюджетними установами відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.
Принцип 9:	Кожна державна установа здійснює внутрішній аудит згідно із загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу установи.
Публічні закупівлі	
Принцип 10:	Нормативно-правові акти у сфері публічних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, вони додатково включають сфери, що не охоплюються <i>acquis</i> ЄС, гармонізовані з відповідними нормативно-правовими актами щодо інших сферах і належним чином застосовуються.
Принцип 11:	На центральному рівні наявна інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.
Принцип 12:	Система правового захисту відповідає передбаченим <i>acquis</i> Європейського Союзу стандартам незалежності, добросовісності та прозорості і забезпечує швидкий та компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.
Принцип 13:	Операції з публічних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.
Принцип 14:	Публічні замовники мають належні спроможності і практичні вказівки та інструменти для забезпечення професійного управління всім процесом закупівель.
Зовнішній аудит	
Принцип 15:	Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями Конституції та законодавства і впроваджуються на практиці.
Принцип 16:	Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора.

Резюме та рекомендації

У 2018 році Програма SIGMA здійснила базову оцінку державного управління України відповідно до Принципів державного управління, що зосереджувалися на п'яти з шести сферах Принципів. Управління державними фінансами (УДФ), зокрема публічні закупівлі та зовнішній аудит, оцінюванням не охоплювалися. Реалізація Стратегії реформування системи управління державними фінансами (РСУДФ) на 2017–2020 роки почалася лише в травні 2017 року, тому оцінювання цієї сфери було б передчасним.

УДФ в Україні в період 2018–2021 років покращився. Виклики, що залишилися, були включені до нової СРУДФ на 2022–2025 роки. Однак широкомасштабна збройна агресія Росії проти України змусила Уряд впровадити надзвичайні заходи, призупинити процедури та відійти від фіскальних правил. Війна має значний негативний вплив на УДФ. Однак після війни правила і процедури можуть бути відновлені. Для фіскальної консолідації знадобиться значна міжнародна підтримка.

Малюнок 43. Загальні значення індикатора на Принцип у сфері управління державними фінансами



Примітка: Середнє значення у сфері — просте середнє арифметичне субіндикаторів. Субіндикатори відсортовані від найменшого до найбільшого.

Джерело: Уточнення Програми SIGMA на основі даних оцінювання.

У сфері підготовки бюджету покращено **якість середньострокових бюджетних рамок (СБР)** через запровадження чіткої законодавчої бази для підготовки, розгляду та затвердження СБР, а також через запровадження у 2018 році нової середньострокової бюджетної декларації. Підготовку бюджету також було вдосконалено завдяки доданню інформації щодо державних політик, головним чином пов'язаної з нефінансовою діяльністю, щоб забезпечувати кращу поінформованість тих, хто

увалює рішення. Реформу була перервано у 2022 році через широкомасштабну війну Росії проти України, але Міністерство фінансів (Мінфін) у 2024 році готується відновити середньостроковий бюджетний процес.

Проте **достовірність середньострокових планів надходжень і видатків в СБР залишається низькою**. Різниця між орієнтовними розрахунками та виконанням становила 8,2% у 2021 році та 35,9% у 2022 році, а за видатками — 15,8% у 2021 році та 93,3% у 2022 році. Наявність розбіжностей у 2022 році цілком зрозуміла через війну, що триває, але великі розбіжності у 2021 році також свідчать про проблеми з достовірністю бюджетного планування. Уряд встановив чіткі кількісні фіскальні правила та запровадив моніторинг фіскальних ризиків, але незалежний орган фіскального нагляду ще належить створити.

Річний бюджетний процес добре врегульований в основному бюджетному законі і сприяє бюджетній дисципліні на основі упорядкованого бюджетного календаря, якого дотримуються. Війна на нього суттєво не вплинула. Посилюється роль Верховної Ради у розгляді та ухваленні проєктів бюджетів. Однак достовірність планів надходжень і видатків у річному бюджеті залишається низькою. Крім того, наявні деякі проблеми, які потребують уваги — наприклад, велика кількість головних розпорядників бюджетних коштів (ГРБК).

Функція казначейства в Україні діє ефективно та буде вдосконалюватися шляхом більш точного прогнозування грошових потоків на основі оцінок бюджетних установ відповідно до нових правил, затверджених Кабінетом Міністрів України (КМУ). **Через війну управління державним боргом стикається з проблемами**, але рівень державного боргу залишається нижчим за середній рівень держав-членів ЄС. Інституційні механізми управління державним боргом ще не завершені, триває передача основних функцій запозичень від Мінфіну до новоствореного Агентства з управління державним боргом. У рамках макрофінансової допомоги ЄС та програми розширеного фінансування Міжнародного валютного фонду (МВФ) Україна отримує кредити для забезпечення своєї макрофінансової стабільності. Ці кредити матимуть суттєвий вплив на загальний рівень боргу та загальне управління ним.

Поточна та річна бюджетна звітність чітко визначена в законодавстві та добре організована Урядом навіть у воєнний час, хоча з деякими перервами та затримками через поточну ситуацію. Проте є питання щодо проведення аудиту фінансової звітності органів місцевого самоврядування за міжнародними стандартами. Крім того, Рахункова палата не дає висновку щодо консолідованої річної фінансової звітності Уряду України. Позитивним аспектом є те, що Мінфін управляє фіскальними ризиками відповідно до належної практики.

Органи державної влади України створили досить повну законодавчу та операційну базу у сфері внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, яка поєднує багато основних елементів якісної системи державного внутрішнього фінансового контролю, як то бюджетні призначення керівникам державного сектору та охоплення різних видів аудиту за рахунок внутрішніх аудитів. Мінфін забезпечує керівництво та здійснює активний моніторинг розвитку внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державному секторі.

Незважаючи на повноту нормативно-правової та операційної рамки, ефективне впровадження внутрішнього контролю в суб'єктах державного сектору все ще в деяких важливих сферах відстає, зокрема щодо делегування управлінських функцій та управління ризиками. Внутрішній аудит широко впроваджується в державному секторі та відповідає міжнародним стандартам, хоча є можливості для вдосконалення потенціалу підрозділів внутрішнього аудиту та якості роботи внутрішнього аудиту. Державна аудиторська служба (ДАС) на додаток до функції фінансових перевірок здійснює аудиторську діяльність, яка може вплинути на розвиток державного внутрішнього фінансового контролю. Нова Стратегія РУДФ на 2022–2025 роки спрямована на розв'язання цих викликів.

Хоча незалежність Рахункової палати України (РПУ) закріплена законодавством, вона недостатньо захищена Конституцією, яка лише згадує про її роль. Крім того, не забезпечується фінансова незалежність Рахункової палати при формуванні бюджетних запитів, оскільки вона діє за тією ж процедурою, що й інші ГРБК.

РПУ не доручено проведення жодних обов'язкових аудитів, у тому числі аудиту річної фінансової звітності Уряду, а її аудиторська робота не повністю відповідає Міжнародним

стандартам вищих органів фінансового контролю (ISSAIs). Крім того, її повноваження певною мірою збігаються з повноваженнями ДАС. Докладаються певні зусилля із впровадження нової методики покращення змісту та якості аудиторської роботи. Відсутній системний підхід до співпраці та координації з відповідними комітетами Верховної Ради України (ВРУ) з питань аудиторських звітів і, зокрема, рекомендацій..

Українська система публічних закупівель має як сильні, так і слабкі сторони. Наявна потужна інституційна спроможність, але ще потрібно зробити роботу щодо гармонізації законодавства з *acquis* ЄС. Початок війни призвів до змін у законодавстві про закупівлі, що забезпечило певну гнучкість, але також призвело до невизначеності. Система розгляду скарг надійна і вдосконалювалася навіть під час війни. Електронна система закупівель «ProZorro» є прозорою та адаптивною, хоча значна частина закупівель все ще відбувається поза системою. Орієнтація на найнижчу ціну та вимоги до наявності місцевої складової викликає занепокоєння. Війна вплинула на кількість тендерних процедур, але були докладені зусилля для підвищення професіоналізації.

Схвалений у 2015 році Закон України «Про публічні закупівлі» (ЗПЗ) (зі змінами) містить кілька аспектів *acquis* ЄС. Однак знадобляться значні зміни, щоб повністю узгодити його з Директивами ЄС. Питання, що потребують подальшого узгодження, включають межі застосування (винятки), процедури та методи закупівель, вибір суб'єктів господарювання та укладення контрактів. ЗПЗ та практика його впровадження чітко віддають пріоритет укладенню контракту лише на основі найнижчої ціни. Застосування вимог щодо місцевої складової (доданого до ЗПЗ у 2021 році) не повністю відповідає принципу рівного ставлення та потенційно є дискримінаційним стосовно компаній з ЄС (у процедурах, коли ціна нижче порогових значень ЄС).

Законодавство про концесії та державно-приватне партнерство (ДПП) вимагає додаткового приведення у відповідність з нормами ЄС. Найбільш помітні невідповідності включають положення, що надають перевагу місцевим компаніям і певним приватним партнерам.

Після початку війни Росії проти України в лютому 2022 року законодавство про закупівлі кілька разів істотно змінювалося. Спочатку застосування ЗПЗ було частково призупинено. Станом на жовтень 2022 року система закупівель в умовах воєнного стану регулюється Постановою КМУ № 1178, яка передбачає спрощені та швидші процедури закупівель, які при цьому залишаються конкурентними та прозорими. Постанову № 1178 загалом добре сприйняли завдяки гнучкості, яку вона надає. Проте правила іноді нечіткі, дозволяють різні тлумачення і надто часто змінюються.

Наявна інституційна структура у сфері публічних закупівель в Україні. Міністерство економіки (Мінекономіки) відповідає за формування політики, законодавство та впровадження системи публічних закупівель. Мінекономіки визнається спільнотою у сфері закупівель як установа, яка чуйно реагує на зміни та співпрацює. Контроль за процедурами закупівель здійснює Державна аудиторська служба (ДАС).

Антимонопольний комітет України (АМКУ) займається розглядом скарг щодо публічних закупівель. Положення про процес розгляду закупівель АМКУ в основному відповідають *acquis* ЄС, але значна частина діяльності з публічних закупівель залишається за межами юрисдикції АМКУ. Процес розгляду повністю цифровий, але метод оприлюднення рішень АМКУ не підтримує зручного для користувачів пошуку.

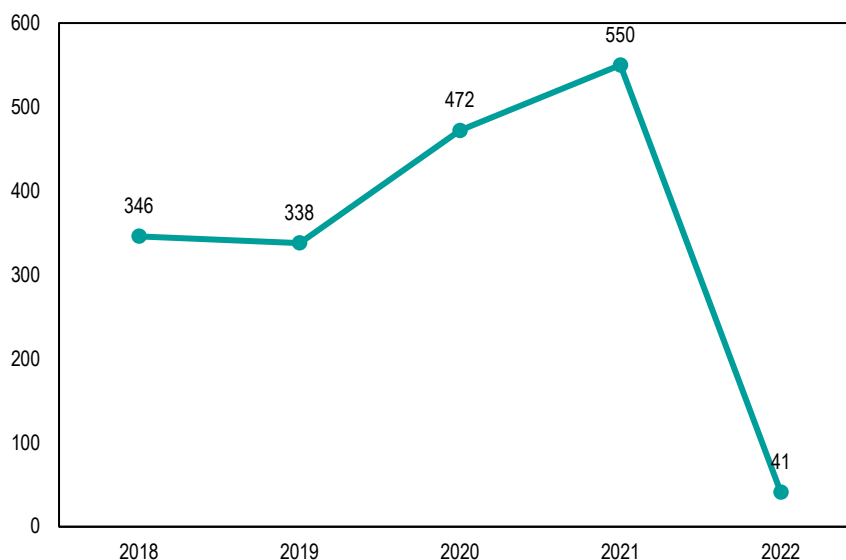
Електронна система закупівель «ProZorro» є прозорою та зручною. Під час воєнного стану система «ProZorro» була швидко налаштована для розробки та впровадження спрощених функціоналів, узгоджених з новими спрощеними процедурами. Проте більше третини загальної вартості ринку закупівель відбувається поза системою «ProZorro».

У 2022 році загальна вартість укладених контрактів суттєво знизилася — на 36% впавши з 964 млрд грн у 2021 році до 615 млрд грн. Кількість тендерних процедур порівняно з 2021 роком зменшилася на 56%, а також знизився рівень конкуренції (середня кількість заявок на тендер): до 1,86 порівняно з 2,06 у 2021 році.

У 2021–2022 роках було реалізовано проєкт масового підвищення кваліфікації, й понад 45 000 закупівельників отримали сертифікати «уповноважених осіб». Міністерство економіки за підтримки

проекту технічної допомоги ЄС продовжує проводити навчання з питань закупівель та розробляти рекомендації, посібники та коментарі.

Малюнок 44. Вартість закупівель на тендерній основі (млрд грн), 2018–2022 рр.



Джерело: Річні звіти Мінекономіки за 2018–2022 рр.

Короткострокові рекомендації (1–2 роки)

1. Уряд повинен ініціювати процес скорочення кількості головних розпорядників бюджетних коштів, які не є ані міністерствами, ані конституційними органами, щоб посилити роль галузевих міністерств у бюджетному циклі та посилити їхню відповідальність за підконтрольні їм галузі.
2. Уряд має оптимізувати функціонування аудиту державного сектору шляхом усунення дефіциту спроможностей внутрішнього аудиту. Він має уточнити роль Державної аудиторської служби на методологічному та практичному рівнях і забезпечити координацію її діяльності з діяльністю інших органів так, щоб її функціонування не перешкоджало повноцінному розвитку внутрішнього аудиту.
3. Уряд має ухвалити багаторічну Стратегію публічних закупівель.
4. Верховна Рада має повністю привести Закон України «Про публічні закупівлі» у відповідність з асquis ЄС. Міністерство економіки має провести комплексний аналіз впливу застосування положень щодо вимог наявності місцевої складової, оцінивши витрати та вигоди та їхню відповідність асquis ЄС.
5. Уряд і Верховна Рада повинні забезпечити повну незалежність РПУ на всіх рівнях нормативно-правової та операційної рамки, а також її захист Верховним Судом від будь-якого втручання в її незалежність і повноваження.

Середньострокові рекомендації (3–5 років)


6. Уряд і Верховна Рада повинні забезпечити незалежний нагляд за своїми бюджетними планами та дотриманням фіскальних правил, наприклад, шляхом створення незалежної фіскальної установи, як то фіскальна рада.
7. Уряд, Верховна Рада і РПУ мають забезпечити щорічний аудит виконання державного бюджету відповідно до міжнародних стандартів.
8. Відповідальні установи повинні провести ретельний аналіз наявної автоматичної системи індикаторів ризику та впровадити необхідні вдосконалення.
9. Міністерство економіки має сприяти переходу від використання критеріїв укладення контрактів лише на основі ціни, проводячи широку інформаційну кампанію, нарощуючи спроможність та забезпечуючи навчання спеціалістів із закупівель для ефективного впровадження нецінових критеріїв укладення контрактів.
10. Міністерству економіки та адміністратору системи електронних закупівель слід покращити та модернізувати публікацію рішень АМКУ в зручній для користувачів системі «ProZorro», яка дозволяє зручний пошук питань, щодо яких винесені рішення АМКУ.

Аналіз

Управління бюджетом

Принцип 1: Уряд оприлюднює середньострокову бюджетну рамку на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні установи працюють у цих рамках.

Загалом, значення індикатора «Якість середньострокових бюджетних рамок» за 2023 рік — 2, таке саме, що й у 2021 році. Хоча оцінка така сама, війна Росії проти України безпосередньо вплинула на цей індикатор. На 2022 та 2023 роки призупинено розробку Бюджетної декларації (БД), основного документу СБР, а довіра до середньострокових планів доходів знизилася.

Індикатор 6.1.1. Якість середньострокових бюджетних рамок						
Цей індикатор вимірює, наскільки середньострокові бюджетні рамки (СБР) є запровадженими як фіскальний план Уряду, зосереджуючись на процесі підготовки бюджету та чотирьох сферах, які впливають на якість бюджетних документів. Належні СБР мають збільшити прозорість бюджетного планування, сприяти більш достовірним прогнозам і, зрештою, забезпечити кращий баланс державного бюджету.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2021	2023	
1. Якість середньострокових бюджетних рамок				9/12	6/12	
2. Якість фіскальних правил				2/5	4/5	
3. Достовірність середньострокових планів доходів (%)				2/4	0/4	
4. Достовірність середньострокових планів видатків (%)				0/4	0/4	
Усього				13/25	10/25	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

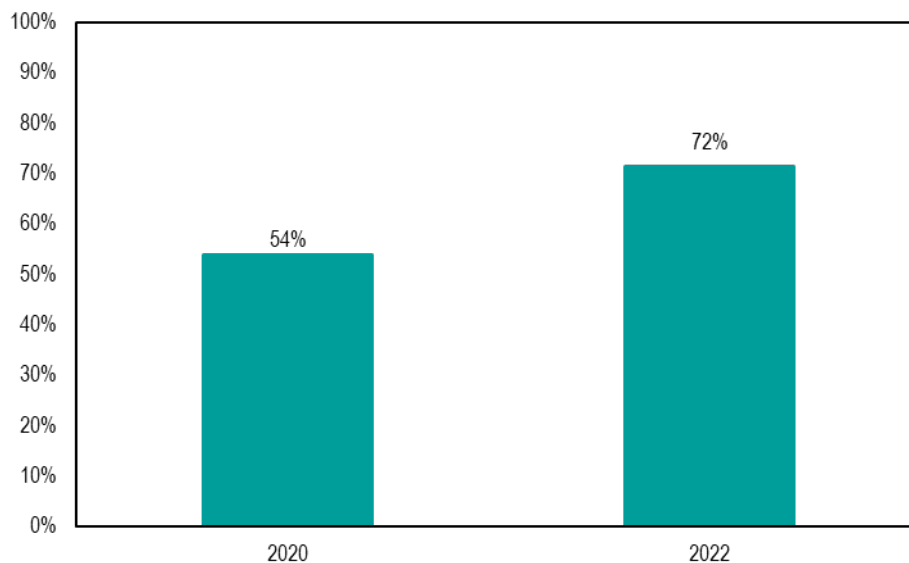
Бюджетний кодекс⁴³⁶ (БК) встановлює основні правила СБР. Уряд доклав зусиль для посилення бюджетного процесу у 2018 році шляхом внесення змін до БК та впровадження БД як фіскальної стратегії із зазначенням бюджетних агрегатів на три роки. У 2021 році БД було затверджено 31 травня, а бюджетні запити ГРБК були подані 13 серпня. Однак БД у 2022 та 2023 роках через війну підготовлені не були. 11 серпня 2022 року Мінфін повідомив ГРБК ліміти, а бюджетні запити були отримані 18 серпня.

БД включає макроекономічну та фіскальну структуру, цілі політики та завдання, а також бюджетні агрегати на середньостроковий період. Вона готується на основі стратегічних планів заходів органів і має затверджуватися Урядом щороку до 1 червня та подаватися до Верховної Ради протягом трьох днів. У свою чергу, Верховна Рада обговорює СБР і надає свій висновок Уряду. Політичний процес обговорення СБР чітко визначений у Регламенті ВРУ та надає можливість для застосування середньострокового бюджетного планування. У БД наявний розділ про відносини між місцевим і державним бюджетами, а також прогноз надходжень до місцевих бюджетів, але в ньому відсутня інформація про видаткову частину місцевих бюджетів.

⁴³⁶ Бюджетний кодекс України, Відомості Верховної Ради України, 2010, № 50–51, с. 572.

Зміни до БК у 2018 році включали інші вдосконалення, як то запровадження нових вимог подання інформації щодо державних політик (наприклад, ліміти видатків для ГРБК⁴³⁷ у БД супроводжуються нефінансовою інформацією про ефективність⁴³⁸). Ще одним позитивним моментом є приведення фіскальних правил щодо балансу бюджету, державного боргу та гарантій до Маастрихтських критеріїв^{439, 440}. Однак через війну дію фіскальних правил тимчасово призупинено на 2022 і 2023 роки. Крім того, відсутній контроль незалежної установи, як то фіскальна рада, за державними фіскальними планами.

Малюнок 45. Виконання зобов'язань за державним боргом стосовно фіскального правила у відсотках до ВВП у 2020 та 2022 роках



Джерело: Дані Мінфіну.

Достовірність середньострокових планів надходжень і видатків залишається низькою. Різниця між запланованими в БД на 2020–2022 роки надходженнями за 2021 рік та виконанням у 2021 році становила 8,2%. Різниця між запланованими в БД на 2020–2022 роки надходженнями за 2022 рік та виконанням у 2022 році становила 35,9%.

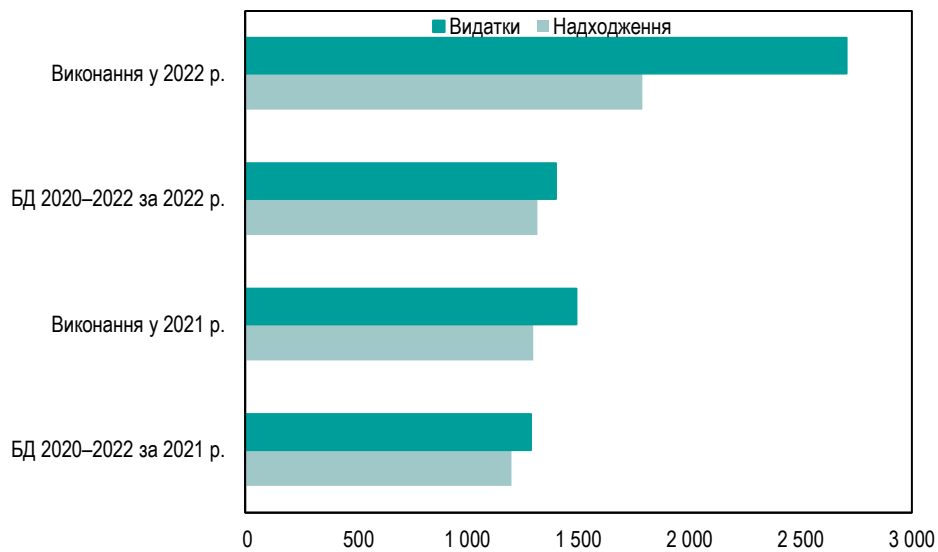
Достовірність середньострокових планів видатків також була сумнівною, з різницею у 15,8% у 2021 році та 93,3% у 2022 році. БД не була точним інструментом багаторічного планування через вплив пандемії COVID-19 у 2021 році та через війну, що триває.

⁴³⁷ Головні розпорядники першого рівня згідно зі статтею 22 БК.

⁴³⁸ Кількісні індикатори ефективності, вимірювання завдань та цілей бюджетних установ на середній строк.

⁴³⁹ Бюджетний дефіцит на рівні нижче за 3% ВВП, державний борг та державні гарантії на рівні нижче за 60% ВВП, а також державні гарантії на рівні нижче за 3% надходжень до загального фонду державного бюджету.

⁴⁴⁰ БК, глава 3, статті 14 та 18.

Малюнок 46. Розбіжності між середньостроковими планами надходжень і видатків, млрд грн


Джерело: Бюджетні дані Мінфіну

Висновок

Законодавча база та практика формування середньострокового бюджету були зміцнені ще до початку широкомасштабної збройної агресії Росії. Реформу призупинили у 2022 році, коли почалася війна. Однак Мінфін готується відновити у 2024 році середньостроковий бюджетний процес. Фіскальні правила були узгоджені з критеріями конвергенції, але призупинені під час війни. Розбіжності між середньостроковими планами надходжень і видатків і виконанням були суттєвими ще до війни, а у 2022 році через війну різко зросли.

Принцип 2: Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що дотримуються середньострокової бюджетної рамки.

Загалом, значення індикатора «Якість річного бюджетного процесу та достовірність бюджету» — 2, на відміну від 3 у 2021 році. Погіршення є прямим наслідком збройної агресії Росії. Найбільший негативний вплив на цей індикатор має низька достовірність планів надходжень і видатків у річному бюджеті зі значними розбіжностями між планами надходжень і видатків і їхнім виконанням. Внаслідок війни було перевищено сумарний та галузевий ліміт СБР, що також вплинуло на дотримання бюджетного календаря.

Індикатор 6.2.1. Якість річного бюджетного процесу та достовірність бюджету						
Цей індикатор аналізує процес підготовки бюджету та рівень прозорості та якості бюджетних документів. Параметри якості включають зв'язок між багаторічним і річним бюджетами, процесом підготовки бюджету, вибором пріоритетів для нових видатків, вичерпністю та прозорістю бюджетної документації, перевіркою та наглядом за бюджетною пропозицією та правилами коригування бюджету протягом року.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 			Бали			
				2021	2023	
1. Оперативне узгодження між СБР і річним бюджетним процесом				3/4	2/4	
2. Надійність бюджетного календаря				4/4	3/4	
3. Прозорість бюджетної пропозиції перед її схваленням Верховною Радою				6/8	6/8	
4. Якість у бюджетуванні капітальних інвестицій				3/5	3/5	
5. Парламентський контроль за річним бюджетом				3/5	3/5	
6. Прозорість та передбачуваність процедур коригування бюджету протягом року				1/4	1/4*	
7. Достовірність планів надходжень і видатків у річному бюджеті (%)				1/4	0/4	
8. Достовірність планів видатків у річному бюджеті (%)				1/4	0/4	
Усього				22/38	18/38	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Законодавча база щодо підготовки річного бюджету є належно закріпленою в БК; БК також визначає дані, які розпорядники бюджетних коштів мають надати залежно від їхньої ролі в процесі та обсягу наданих їм повноважень. Виходячи з цього, БК⁴⁴¹ визначає два типи органів: головні розпорядники

⁴⁴¹ Як визначено частиною 5 статті 22 БК.

бюджетних коштів (ГРБК) та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня. ГРБК мають широкі повноваження щодо підготовки бюджету та його виконання, зокрема щодо координації розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня, для яких бюджетні процеси проходять через їхніх відповідних ГРБК.⁴⁴²

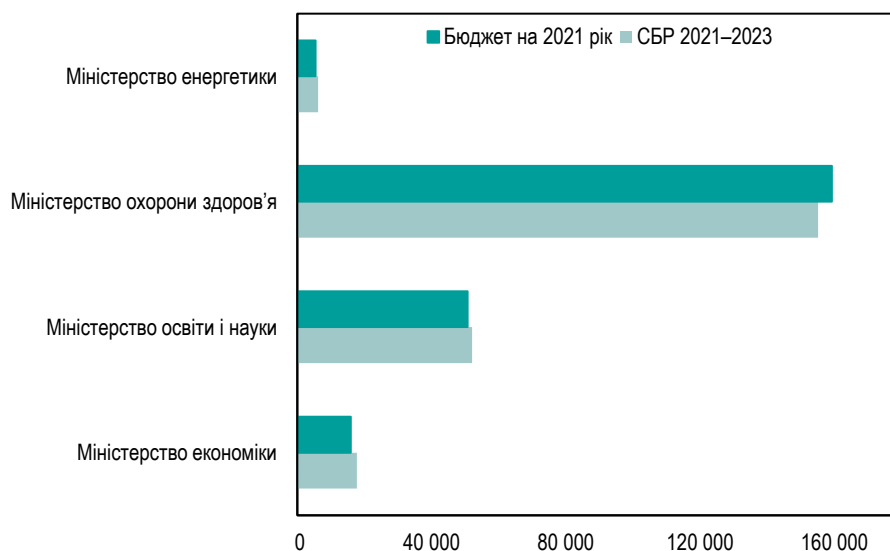
ГРБК у державному бюджеті роблять значний внесок у підготовку як СБР, так і річного бюджету. Проте, кількість ГРБК все ще велика (85, включаючи обласні адміністрації) і може бути оптимізована в майбутньому.

Уряд затверджує ліміти для ГРБК в Додатку до БД, який з 2018 року також надає нефінансову інформацію щодо показників ефективності ГРБК.

Оперативне узгодження між СБР і річним бюджетним процесом на 2021 рік було точним. Запланований у СБР розмір видатків на 2021 рік був трохи менше 1,29 млрд грн, а затверджений бюджетом на 2021 рік - трохи більше 1,3 млрд грн з відхиленням 0,27%. Внаслідок війни у 2022 році збільшилися розбіжності між СБР і річним бюджетом. У БД на 2022–2024 роки сукупні видатки на 2022 рік встановлено у розмірі 1,39 млрд грн, а сума, затверджена в річному бюджеті на 2022 рік, становить 1,5 млрд грн із відхиленням 7,5%.

Ліміти для установ, встановлені в СБР, у воєнний час не є сталими для річних бюджетів; для випадково обраних галузевих міністерств відхилення між СБР на 2022–2024 роки та річними бюджетами на 2021 та 2022 роки перевищують 2%. Наприклад, відхилення у видатках між річним бюджетом на 2022 рік і СБР на 2022-2024 роки становили 39% для Міністерства економіки (Мінекономіки), 11,5% для Міністерства охорони здоров'я та 20,1% для Міністерства енергетики. У 2021 році для більшості міністерств річний бюджет не перевищував ліміти СБР, за винятком Міністерства охорони здоров'я, де відхилення становило 2,6%, що свідчить про вплив пандемії COVID-19.

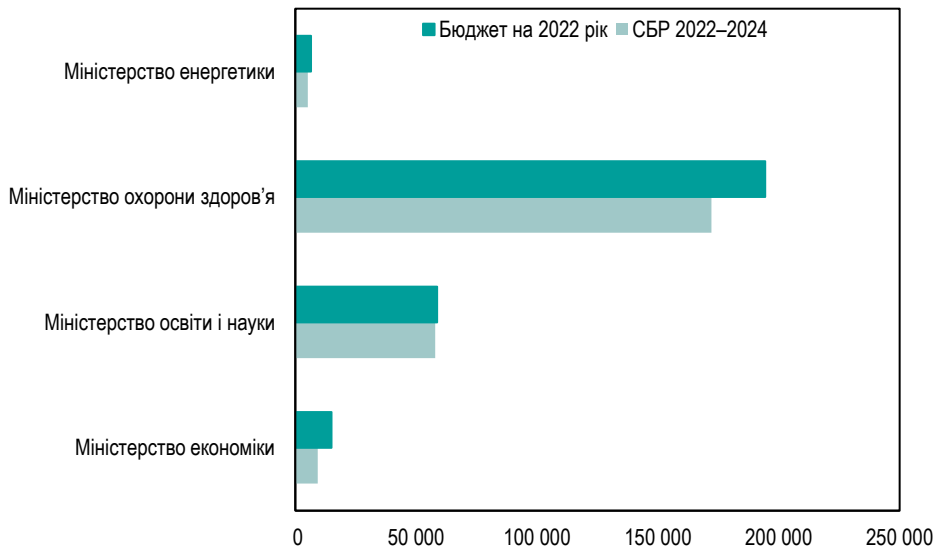
Малюнок 47. Розбіжність лімітів для окремих міністерств у 2021 році, млн грн



Джерело: Бюджетні дані Мінфіну

⁴⁴² Наприклад, Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів є ГРБК для п'яти ЦОВВ, діяльність яких воно спрямовує: Державного агентства лісових ресурсів; Державної екологічної інспекції; Державного агентства з управління зоною відчуження, Державної служби геології та надр та Державного агентства водних ресурсів. Міністерство економіки є ГРБК для трьох ЦОВВ, діяльність яких воно спрямовує: Державної служби України з питань праці; Державного агентства резерву та Державної служби експортного контролю.

Малюнок 48. Розбіжність лімітів для окремих міністерств у 2022 році, млн грн



Джерело: Бюджетні дані Мінфіну

Бюджетний календар, визначений БК⁴⁴³, є вірогідним і розпорядники бюджетних коштів його дотримуються. Час, виділений на підготовку ними бюджетних запитів у 2021 році, був достатнім (2,5 місяці з дати затвердження БД)⁴⁴⁴. У 2022 році на строки вплинула війна, оскільки відповідно до бюджетного циркуляру розпорядники бюджетних коштів мали на підготовку бюджетних запитів лише 14 днів⁴⁴⁵.

Визначена в БК⁴⁴⁶ бюджетна класифікація включає: 1) класифікацію програм; 2) адміністративну класифікацію; 3) функціональну класифікацію з розбивкою на підфункції та групи і уточненням функцій держави; 4) економічну класифікацію витрат. Наявна також класифікація бюджетного фінансування за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання, а також класифікація боргу, спрямована на подальшу конкретизацію боргових зобов'язань.

Бюджетна документація є вичерпною. Вона представляє зв'язки між бюджетом і цілями політики Уряду та містить фінансову інформацію про невиконання, але не надає даних щодо довгострокових прогнозів.

Бюджетування капітальних інвестицій залишається невід'ємною частиною циклу підготовки річного бюджету згідно з БК⁴⁴⁷, хоча управління капітальними інвестиціями покладено на Мінекономіки. Порядок відбору та критерії незалежного оцінювання великих інвестиційних проєктів, яке проводить Мінекономіки, визначаються підзаконними актами.⁴⁴⁸ Здійснення капітальних інвестицій у річному бюджеті суттєво коливається: у 2021 році воно становило 144,4%, а у 2022 році — 63,2%.

⁴⁴³ БК, стаття 22.

⁴⁴⁴ З 31 травня до 13 серпня 2021 року

⁴⁴⁵ З 29 липня до 12 серпня 2022 року

⁴⁴⁶ БК, стаття 10.

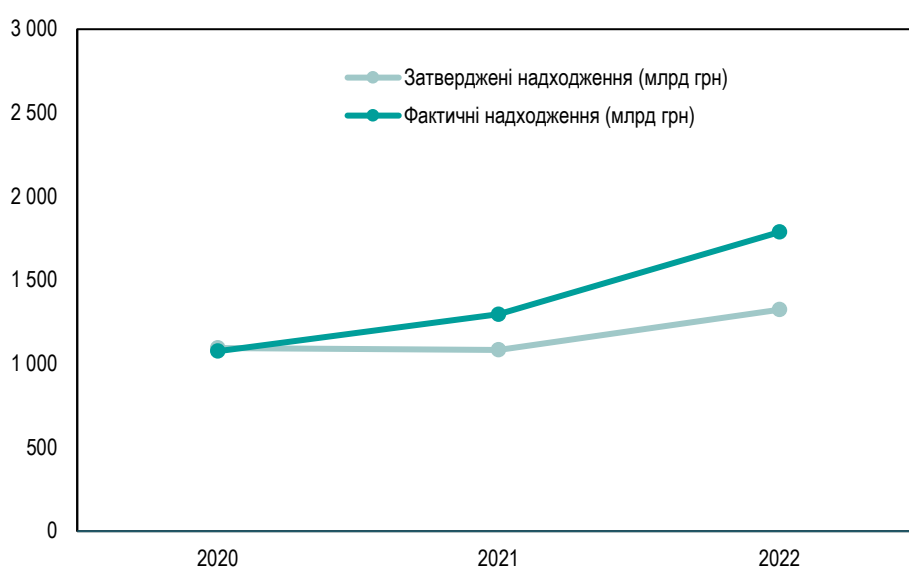
⁴⁴⁷ БК, стаття 33.

⁴⁴⁸ Постанова Кабінету Міністрів України № 571 від 22 липня 2015 року «Деякі питання управління державними інвестиціями»; Постанова Кабінету Міністрів України № 701 від 9 червня 2011 року «Про затвердження Порядку проведення державної експертизи інвестиційних проєктів».

Роль Верховної Ради в перевірці річного бюджету чітко визначена та добре напрацьована. Зобов'язання щодо обговорення БД та проекту річного бюджету закріплені в БК та в Регламенті ВРУ⁴⁴⁹. Кількість змін до бюджету, ухвалених Верховною Радою, є дуже великою: 10 у 2021 році та 14 у 2022 році. Наявні чіткі правила коригування бюджету протягом року, але жодних обмежень для цих коригувань не встановлено.

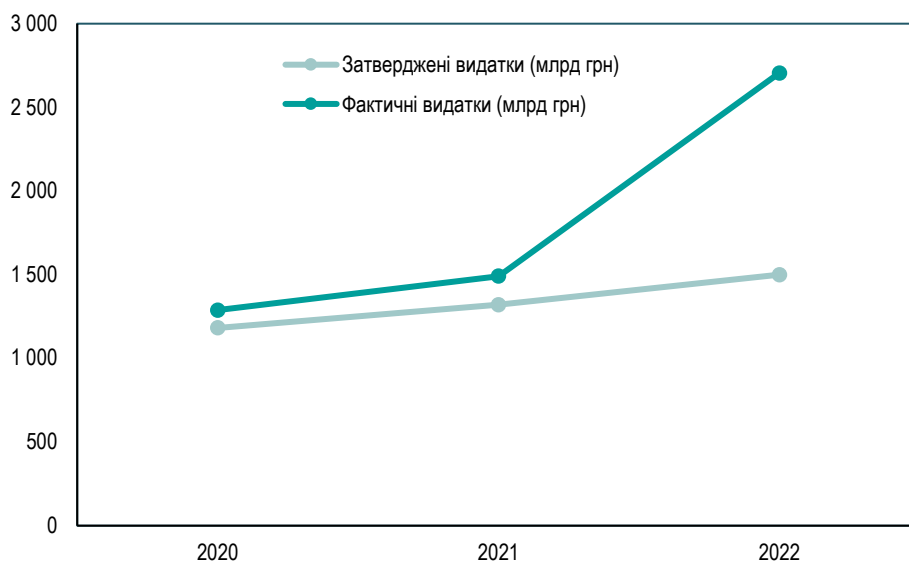
У 2020 році розбіжності між планами надходжень і видатків і виконанням річного бюджету залишалися низькими. У 2021 році на значення вплинула пандемія COVID-19, а в 2022 році вони суттєво постраждали від війни. Різниця між запланованими доходами та виконанням становила 1,8% у 2020 році та 16,5% у 2021 році. За видатками різниця між планом та виконанням становила 8,9% у 2020 році та 12,9% у 2021 році. У 2022 році різниця становила 35% за доходами та 80,4% за видатками, як показано на малюнках 49 і 50.

Малюнок 49. Розбіжність між затвердженими та фактичними надходженнями у 2020–2022 рр.



Джерело: Бюджетні дані Мінфіну

⁴⁴⁹ БК, стаття 33 та Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», розділ 1; Відомості Верховної Ради України, 2010 р., №№ 14–15, № 16-17, с. 133, стаття 152.

Малюнок 50. Розбіжність між затвердженими та фактичними видатками у 2020–2022 рр.

Джерело: Бюджетні дані Мінфіну

Висновок

Війна суттєво не вплинула на процес складання річного бюджету. Він добре закріплений в законодавстві та сприяє бюджетній дисципліні. Посилюється роль Верховної Ради у розгляді та ухваленні проектів бюджетів. Однак достовірність планів надходжень і видатків у річному бюджеті перед війною була низькою, а невідповідності між затвердженими видатками та виконанням у 2022 році внаслідок війни суттєво збільшилися. Слід розв'язати питання великої кількості ГРБК.


Принцип 3: Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.

Загалом, значення індикатора «Надійність виконання бюджету та методи бухгалтерського обліку» за 2023 рік — 4, таке саме, що й у 2021 році. Це свідчить про хорошу роботу Казначейства з контролю за використанням державних коштів відповідно до субіндикаторів у цього Принципу та його зусилля щодо удосконалення прогнозування руху грошових коштів. Війна не вплинула на якість діяльності Казначейства.

Індикатор 6.3.1. Надійність виконання бюджету та методи бухгалтерського обліку

Цей індикатор вимірює якість управління грошовими коштами та зобов'язаннями, контролю за виконанням бюджету та методів бухгалтерського обліку. Ці аспекти забезпечують достовірну інформацію про державні витрати і, таким чином, основу для ухвалення управлінських рішень щодо державних коштів.

Ефективний рух грошових коштів та планування, моніторинг та управління зобов'язаннями казначейства сприяють прогнозованості наявності коштів у бюджетних установах. Надійні методи бухгалтерського обліку, які включають постійну перевірку та звірку методів бухгалтерських записів, важливі для забезпечення керівництва якісною інформацією.

значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5	
Тенденція 2021–2023 рр. 						Бали	
						2021	2023
1. Наявність єдиного казначейського рахунку (ЄКР)						2/2	2/2
2. Частота переказів доходів на ЄКР						1/1	1/1
3. Частота консолідацій грошових коштів						1/1	1/1
4. Достовірність планування руху грошових коштів						0,5/2	0,5/2
5. Бюджетна класифікація та план рахунків						2/2	2/2
6. Частота звірок банківських рахунків для всіх банківських рахунків центрального уряду						1/2*	1/2
7. Наявність даних про суми заборгованості за видатками						2/2	2/2
8. Заборгованість за видатками (%)						3/3	3/3
Усього						12,5/15	12,5/15

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Єдиний казначейський рахунок (ЄКР) запроваджено належним чином. БК⁴⁵⁰ передбачає зберігання Казначейством бюджетних ресурсів через відкритий у Національному банку України ЄКР.⁴⁵¹ Усі установи, які збирають доходи центрального уряду, перераховують отримані кошти щодня⁴⁵², а баланси банківських рахунків уряду консолідуються наприкінці кожного операційного дня.

⁴⁵⁰ БК, стаття 43.

⁴⁵¹ Положення про Державну казначейську службу України № 435 від 25 листопада 2010 року.

⁴⁵² Наказ Міністерства фінансів № 43 від 29 червня 2013 року.

Планування руху грошових коштів готується Мінфіном централізовано та ґрунтується на даних минулих періодів. Новий нормативно-правовий акт КМУ⁴⁵³, який набере чинності через дев'ять місяців з дня припинення дії правового режиму воєнного стану, зобов'яже всі бюджетні установи подавати до Мінфіну інформацію для прогнозування руху коштів.

Бюджетні фінансові зобов'язання реєструються, Казначейство повідомляється про них щомісячно відповідно до наказу Мінфіну⁴⁵⁴.

Управління сумами заборгованості за видатками добре організовано. Законодавством⁴⁵⁵ передбачено подання Казначейством даних про обсяг заборгованості за видатками щомісячно протягом 25 днів після закінчення кожного місяця до ВРУ, Президента України, КМУ, АМКУ та Мінфіну. Фактичний розмір заборгованості за видатками є незначним. 0,27% загальних видатків бюджету на 2020 рік та 0,35% загальних видатків бюджету на 2022 рік.

Висновок

Функція казначейства в Україні виконується добре. Запроваджено ЄКР; перекази доходів і консолідація балансів банківських рахунків уряду здійснюються щодня. Крім того, належною практикою є управління сумами заборгованості за видатками, а фактична сума становить незначний відсоток від загальних видатків бюджету. Згідно з новим нормативно-правовим актом, точність прогнозів руху грошових коштів буде покращено за рахунок використання орієнтовних розрахунків ГРБК.

⁴⁵³ Постанова КМУ № 970 від 30 серпня 2022 року.

⁴⁵⁴ Наказ Міністерства фінансів № 41 від 30 січня 2018 року.

⁴⁵⁵ БК, частина 2 статті 59.

Принцип 4: Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу утримується під контролем.

Загалом, значення індикатора «Якість управління державним боргом» — 2, на відміну від 3 у 2021 році. Погіршення індикатора — прямий наслідок війни. Траплялися затримки у річних звітах щодо державного боргу, а повна інформація про відхилення від розрахунків чи цільових показників та їхні причини недоступна, що є логічним. Іншими причинами низького значення індикатора як у 2021, так і у 2023 роках є відсутність інформації про борг органів місцевого самоврядування та ризики, пов'язані зі складом та строком погашення такого боргу. Дію фіскальних правил призупинено через воєнний стан, а тому індикатори, пов'язані з різницею між виконанням боргу та цільовим показником, а також рівнем боргу як частки ВВП, в оцінці 2023 року не враховуються.

Індикатор 6.4.1. Якість управління державним боргом

Цей показник вимірює встановлені для управління державним боргом процедурні та організаційні рамки і досягнуті результати з точки зору методів зменшення боргового ризику, частку державного боргу у валовому внутрішньому продукті (ВВП), а також різницю між виконанням і цільовим показником боргу державного сектора.

значення індикатора, 2023 р. 0 1 **2** 3 4 5

Тенденція 2021–2023 рр. ↻

Бали

	2021	2023
1. Наявність вимог та обмежень щодо запозичень у законодавчій базі	2/3	2/3
2. Наявність та мінімальний зміст стратегії управління державним боргом	3/4	3/4
3. Чіткість звітності про державний борг	4/4	2/4
4. Мінімізація ризиків щодо розміру державного боргу	2/6	2/6
5. Різниця між виконанням боргу державного сектора та цільовим показником (%)	0/3	Не враховува лася
6. Частка державного боргу у ВВП (%)	2/2	Не враховува лася
Усього	13/22	9/17

Примітка: «Не враховувалася» = дію фіскальних правил призупинено у 2023 році, тому дані не можуть бути враховані. Діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення із загальної суми пов'язаних з фіскальним правилом балів. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2023 рік. Отже, загальна кількість балів — 17, а не 22. Діапазони перерахунку балів 0-2=0, 3-5=1, 6-9=2, 10-12=3, 13-15=4, 16-17=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

У період 2021–2023 років суттєвих змін у показниках управління боргом не відбулося. Згідно з БК⁴⁵⁶, повноваження здійснювати запозичення та надавати гарантії центрального уряду покладено на Агентство з управління державним боргом. У свою чергу Мінфін має здійснювати контроль за управлінням державним боргом та надавати методичну підтримку. Проте новостворене відомство

⁴⁵⁶ БК, стаття 15.

ще не почало виконувати свої повноваження і, згідно з БК⁴⁵⁷, Мінфін наразі відповідає за всі функції, пов'язані з управлінням державним боргом та боргом, гарантованим державою.

Управління боргом регулюється двома основними стратегічними документами: Середньостроковою стратегією управління державним боргом (ССУДБ) на 2018–2020 роки та 2021–2024 роки та річною програмою управління боргом. ССУДБ оцінює поточну ситуацію та динаміку державного боргу та визначає цілі, завдання та заходи на середньострокову перспективу. Для забезпечення ліквідності казначейства та здійснення щорічних погашень боргу готується річна програма управління боргом. ССУДБ включає інформацію про динаміку державного боргу та боргу, гарантованого державою, але не включає інформацію про внутрішній борг, який був би необхідним для прогнозування загального державного боргу. Однією з причин цього недоліку є відсутність повної відповідності міжнародним стандартам (тобто Європейській системі рахунків, ESA 2010) визначень державного боргу в законодавстві. Законодавство України не включає внутрішній борг у визначення державного боргу, як того вимагає ESA 2010.

У законодавчій базі наявні вимоги та обмеження щодо запозичень на центральному та місцевому рівнях. Річний закон про бюджет визначає ліміти щорічних запозичень центрального уряду, а БК⁴⁵⁸ встановлює ліміти внутрішнього боргу, який не може перевищувати 200% середньострокових доходів органу місцевого самоврядування.

Звітність про державний борг включає борги органів місцевого самоврядування та фондів соціального страхування. У довоєнний період публікувалися звіти про виконання ССУДБ та програми управління боргом, які містили пояснення щодо відхилень від цільових показників, але публікацію цих звітів було призупинено через війну. Державні підприємства (ДП) звітують про свою заборгованість щокварталу, але консолідований звіт усіх ДП відсутній. Слід зазначити, що через воєнний стан оприлюднення фінансових звітів, у тому числі про борг, з березня 2022 року призупинено.

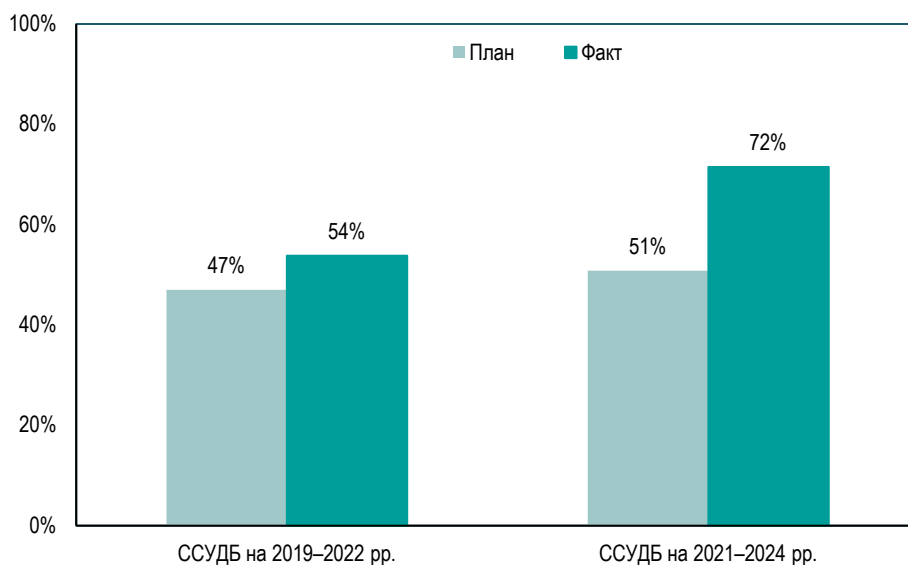
ССУДБ встановлює цільовий показник боргу на середньострокову перспективу. Логічно, що цільового показника боргу не було досягнуто через пандемію COVID-19 у 2020 році і, тим більше, через початок у 2022 році широкомасштабної збройної агресії Росії. Однак, хоча цільові показники виконання боргу не досягнуті, рівень боргу залишається на розумному рівні порівняно із середнім показником по державах-членах ЄС.

Цільовий показник боргу на 2020 рік, визначений ССУДБ на 2019–2022 роки, становив 47%, а в результаті він сягнув 53,8%. На 2022 рік цільовий показник боргу, визначений ССУДБ на 2021–2024 роки, становив 50,8%, сягнувши в результаті 71,5%.

⁴⁵⁷ БК, Прикінцеві та перехідні положення, пункти 3–5.

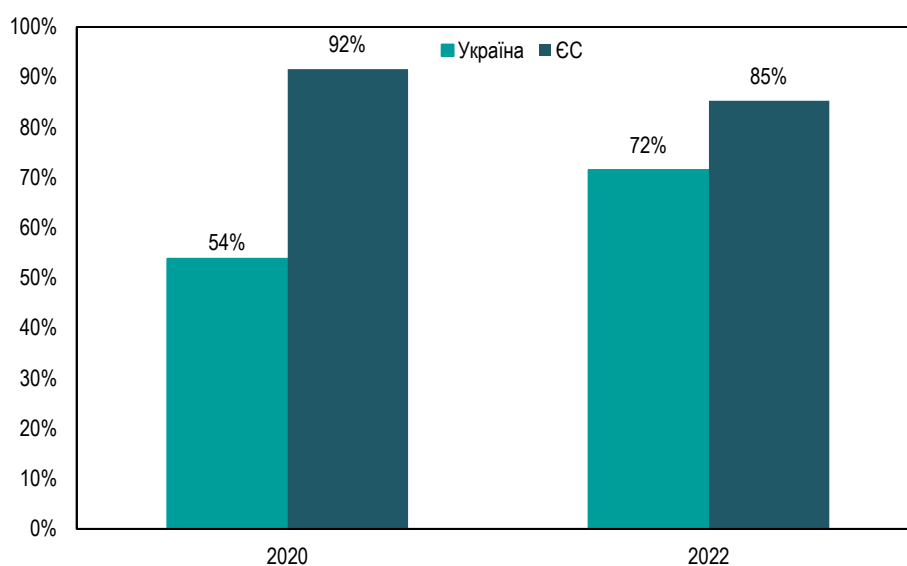
⁴⁵⁸ БК, частина 3 статті 18.

Малюнок 51. Цільові показники боргу: план-факт (%) у 2020 та 2022 рр.



Джерело: ССУДБ і дані Мінфіну.

Малюнок 52. Виконання зобов'язань за державним боргом в Україні та в ЄС (у відсотках до ВВП) у 2020 та 2022 рр.



Джерела: Дані Мінфіну та МВФ.⁴⁵⁹ Варто підкреслити, що дію фіскальних правил, зокрема відсоток боргу до ВВП, було призупинено через війну, із застосуванням передбаченого БК положення⁴⁶⁰ про відмову, а тому вони не розглядаються в оцінці за 2023 рік.

Слід зазначити, що з лютого 2022 року Європейська комісія запропонувала та послідовно надавала Україні макрофінансову допомогу (МФД) у вигляді позик. 24 лютого 2022 року було схвалено

⁴⁵⁹ МВФ, Державний валовий борг, Частка у ВВП, 2023, https://www.imf.org/external/datamapper/GGXWDG_NGDP@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/EU.

⁴⁶⁰ ВС, прикінцеві та перехідні положення, пункт 23,1: Стаття 18 БК не застосовується, в тому числі, у разі введення воєнного стану в Україні або в окремих її місцевостях.

надзвичайну фінансову підтримку на суму до 1,2 млрд євро. Для фінансування негайних потреб у фінансуванні 12 липня 2022 року було ухвалено надзвичайну фінансову підтримку на суму до 9 млрд євро. 20 вересня 2022 року було схвалено надання нової МФД на суму 5 млрд євро. Насамкінець, 14 грудня 2022 року було затверджено новий інструмент макрофінансової допомоги (MFA+) на суму 18 млрд євро. Перший транш млрд цієї останньої МФД (3 млрд євро) було переказано 17 січня 2023 року.

31 березня 2023 року МВФ також схвалив 48-місячну програму розширеного фінансування України на загальну суму 15,6 млрд доларів США в рамках пакету підтримки України на 115 млрд доларів США. Програма спрямована на закріплення політики, яка підтримує фіскальну, зовнішню, цінову та фінансову стабільність, підтримує економічне відновлення, покращує урядування та зміцнює інституції для сприяння довгостроковому зростанню в контексті реконструкції та шляху України до вступу до ЄС.

Висновок

Управління боргом в Україні стикається з проблемами, що є наслідком війни: цільові показники боргу не виконуються, а державний борг зростає. Проте рівень боргу залишається на розумному рівні порівняно із середнім показником для держав-членів ЄС. Інституційні механізми запозичень та надання державних гарантій ще не доопрацьовані, оскільки основні запозичення ще не передано новоствореному Агентству з управління державним боргом. Визначення державного боргу не повністю відповідає міжнародним стандартам (ESA 2010), тому ССУБД містить інформацію лише про борг центрального уряду.

та 2022 роки були затверджені Урядом із незначною затримкою для звіту за 2022 рік, який було затверджено 25 квітня 2023 року.

Річний фінансовий звіт відображає формат річного бюджету та пояснює відхилення від початково затвердженого бюджету, зокрема зміни у проєктах капітальних інвестицій. Як зазначалося раніше, з 2018 року річний фінансовий звіт включає нефінансову інформацію про виконання планових цільових показників і результатів.

Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»⁴⁶² передбачає подання та публікацію державними підприємствами своїх перевірених фінансових звітів до 1 квітня та 1 червня після закінчення року (залежно від типу ДП). Консолідований звіт про фінансові показники сектору державних підприємств щорічно публікується Мінфіном у звіті про фінансові ризики.

Органи місцевого самоврядування подають свою річну фінансову звітність до Казначейства до 1 березня після закінчення року⁴⁶³, але відсутня практика її аудиту.

Відповідно до БК⁴⁶⁴ усі розпорядники бюджетних коштів застосовують стандарти бухгалтерського обліку при складанні річних фінансових звітів. Як стандарти бухгалтерського обліку, які використовуються при підготовці річної фінансової звітності, так і настанови щодо застосування стандартів бухгалтерського обліку у підготовці та поданні фінансової звітності викладені в наказах Мінфіну.⁴⁶⁵ Стандарти бухгалтерського обліку дозволяють змінювати класифікацію фінансові активи та зобов'язання відповідно до ESA 2010.

Добре налагоджений моніторинг фінансових ризиків. Він здійснюється відповідальним підрозділом Мінфіну, який має необхідні юридичні⁴⁶⁶ повноваження звертатися до установ і отримувати необхідні для управління фінансовими ризиками дані. Як наслідок, Мінфін в рамках бюджетної документації щорічно готує інформацію про пов'язані з виконанням бюджету фінансові ризики⁴⁶⁷. Звіт містить, серед інших елементів, розділи про макроекономічні ризики, ризики, пов'язані з боргом, державними підприємствами, пенсійною системою, фінансовим сектором і державно-приватними партнерствами.

РПУ готує та подає до Верховної Ради звіт із висновками про виконання річного державного бюджету, але не надає висновку щодо зведеної річної фінансової звітності Уряду. Регламент ВРУ⁴⁶⁸ встановлює чіткий і своєчасний процес розгляду звіту РПУ про виконання річного бюджету до голосування за Закон про річний бюджет. Свої висновки щодо виконання річного державного бюджету у 2021 та 2022 роках РПУ опублікувала у травні 2023 року.

Висновок

Поточна та річна бюджетна звітність чітко визначена законодавством і добре організована Урядом. Хоча показники у 2021 році були хорошими, війна спричинила затримки та призвела до призупинення звітності протягом року. Стандарти бухгалтерського обліку, застосовані при підготовці річної фінансової звітності, відповідають міжнародним стандартам бухгалтерського обліку для державного сектору. Крім того, незважаючи на те, що РПУ подає річний звіт про виконання бюджету,

⁴⁶² Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», розділ 4.

⁴⁶³ БК, стаття 28.

⁴⁶⁴ БК, стаття 56.

⁴⁶⁵ Наказ Міністерства фінансів № 1541 від 28 грудня 2009 року «Про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку в державному секторі 101 «Подання фінансової звітності»; Наказ Міністерства фінансів № 977 від 29 листопада 2017 року «Про затвердження типової форми № 5-дс «Примітки до річної фінансової звітності»».

⁴⁶⁶ БК, стаття 321.

⁴⁶⁷ Звіт «Інформація про фінансові ризики та вплив на показники державного бюджету в 2022 році».


⁴⁶⁸ Регламент ВРУ, стаття 162.

вона не надає аудиторського висновку щодо зведеної річної фінансової звітності Уряду. Управління фінансовими ризиками у Мінфіні працює добре.

Внутрішні аудит і контроль

Принцип 6: Операційна рамка здійснення внутрішнього контролю визначає обов'язки і повноваження, а її застосування бюджетними установами відповідає законодавству, що регулює управління державним фінансами, а також державне управління загалом.

Загалом, значення індикатора «Адекватність операційної структури внутрішнього контролю» — 4, на відміну від 2 у 2021 році. Основною причиною покращення є схвалення Стратегії РУДФ на 2022–2025 роки, яка більш чітко визначає конкретні заходи із вдосконалення механізмів внутрішнього контролю.

Індикатор 6.6.1. Адекватність операційної структури внутрішнього контролю						
Цей індикатор вимірює наскільки запроваджено операційну рамку внутрішнього контролю (фінансового управління та контролю) з точки зору політичного та стратегічного змісту, нормативно-правової бази та відповідних механізмів огляду та звітування.						
Окремий індикатор вимірює імплементацію операційної рамки внутрішнього контролю.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
					2021	2023
1. Наявність політики розвитку внутрішнього контролю					1/6	5/6
2. Повнота нормативно-правової бази у сфері внутрішнього контролю					5/5	5/5
3. Всебічність та регулярність щорічних огляду та звітування щодо внутрішнього контролю					2/5	3/5
Усього					8/16	13/16

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методологія».

Основні законодавчі вимоги, пов'язані із впровадженням та підтримкою систем внутрішнього контролю, регулюються в БК⁴⁶⁹, а також уточнюються у підзаконних актах.⁴⁷⁰ Усі керівники державного сектору зобов'язані організувати та забезпечувати внутрішній контроль у своїх установах відповідно до міжнародно прийнятих стандартів внутрішнього контролю. До них належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, обласні адміністрації і Київська міська адміністрація, інші ГРБК.⁴⁷¹ Обов'язок щодо організації та забезпечення внутрішнього контролю поширюється також на органи місцевого самоврядування.

⁴⁶⁹ БК, стаття 26.

⁴⁷⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 1062 від 12 грудня 2018 року «Про затвердження Основних засад здійснення внутрішнього контролю розпорядниками бюджетних коштів та внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2011 р. № 1001».

⁴⁷¹ Усього: 74 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (у тому числі Агентство з управління боргом, яке ще не приступило до виконання своїх функцій); 25 обласних адміністрацій та Київська міська

У законодавстві відображено важливі аспекти внутрішнього контролю, як то делегування повноважень з ухвалення рішень в центральних органах влади та організація системи управління ризиками на рівні установи. Департамент гармонізації (ДГ) Міністерства фінансів періодично проводить аналіз змін у горизонтальних законодавчих положеннях, які можуть вплинути на впровадження та розвиток внутрішнього контролю. Крім нормативно-правової бази, ДГ спрямовує керівників та спеціалістів державного сектору шляхом проведення навчальних заходів, а також видання практичних посібників.⁴⁷²

Починаючи з 2022 року, політика розвитку внутрішнього контролю ґрунтується на Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки, яка визначає кілька нерозв'язаних питань, пов'язаних із внутрішнім контролем після впровадження попередньої Стратегії РСУДФ на 2017–2020 роки.

Загальною метою у сфері внутрішнього контролю є підвищення ефективності внутрішнього контролю та зміцнення управлінської підзвітності на всіх рівнях державного сектору.

План заходів з реалізації Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки є основним орієнтиром для ДГ при визначенні коротко- та середньострокових заходів, пов'язаних із внутрішнім контролем. Заходи в основному зосереджені на розробці настанов та реалізації практичних аспектів внутрішнього контролю, у тому числі управління ризиками, а також на розробці та пропонуванні навчальних програм для керівників державного сектору і відповідних спеціалістів з внутрішнього контролю та підвищення обізнаності з цих питань. Крім того, План заходів містить заходи щодо автоматизації аспектів внутрішнього контролю шляхом створення інтерактивного порталу державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК).

Заходи внутрішнього контролю, зазначені в Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки, пов'язані з реформами в інших сферах, і вона охоплює аспекти, пов'язані з управлінням бюджетом. Проте розділ, присвячений ДВФК, не має прямого зв'язку з пов'язаними з цими аспектами реформами у сфері бюджетного управління.

ДГ здійснює моніторинг впровадження внутрішнього контролю та надає Уряду щорічний комплексний звіт про ДВФК (який включає як внутрішній контроль, так і внутрішній аудит) на основі консолідованої інформації з наданих звітів усіх державних установ, які зобов'язані запровадити внутрішній контроль (у 2022 році 97% з них подали такі звіти до ДГ). На основі цього зведеного звіту з питань ДВФК Уряд через Міністра фінансів дає загальне доручення керівникам державного сектору щодо усунення недоліків, виявлених у звіті.⁴⁷³ У цьому дорученні від керівників вимагається забезпечити належну організацію та здійснення внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків та недопущення їх у майбутньому. Однак у ньому не міститься докладніших конкретних заходів із цілями, цільовими показниками та ключовими індикаторами на рівні кінцевих результатів для всіх державних установ щодо усунення виявлених у звіті ДВФК недоліків і покращення імплементації в державному управлінні.

Висновок

Законодавча та операційна рамки внутрішнього контролю в основному створені. ДГ надає рекомендації та активно стежить за розвитком внутрішнього контролю в державному секторі. Стратегія РСУДФ на 2022–2025 роки спрямована на підвищення ефективності внутрішнього контролю і впровадження управлінської підзвітності та визначає заходи з її досягнення. Однак відсутній сталий зв'язок між реформами внутрішнього контролю та реформами управління бюджетом. Не представлено жодних конкретних заходів для ретельного вирішення проблем,

державна адміністрація; а також 30 інших ГРБК (включно з Вищим судом з питань інтелектуальної власності, який ще не приступив до виконання своїх функцій). Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Севастопольська міська державна адміністрація не враховуються, оскільки Автономна Республіка Крим є тимчасово окупованою у зв'язку з війною.


⁴⁷² Прикладами є Методичний посібник щодо аспектів управління ризиками як складової системи внутрішнього контролю у розпорядника бюджетних коштів та Базовий курс з внутрішнього контролю для керівників державного сектору та фінансових спеціалістів.

⁴⁷³ Лист Мінфіна № 33030-07-3/8498 від 29 березня 2023 року.

визначених у Стратегії РСУДФ або в щорічному зведеному звіті з питань ДВФК в державному управлінні.

Принцип 7: Кожна державна установа здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.

Загалом, значення індикатора «Функціонування внутрішнього контролю» — 2, таке саме, що й у 2021 році. Це відображає відсутність прогресу у таких основних аспектах внутрішнього контролю, як то відсутність впровадження децентралізованої управлінської підзвітності та відсутність ефективного управління ризиками в органах державного сектору.

Індикатор 6.7.1. Функціонування внутрішнього контролю						
Цей індикатор вимірює ступінь практичного впровадження систем внутрішнього контролю в бюджетних установах та між міністерствами і органами та установами, діяльність яких вони спрямовують, а також безпосередні результати з покращення управлінської підзвітності та механізмів управління між міністерствами і органами та установами, діяльність яких вони спрямовують.						
значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
	2021		2023			
1. Кількість бюджетних установ першого рівня, які не є ані міністерствами, ані конституційними органами	0/3		0/3			
2. Узгодженість між структурами управління та бюджетними структурами (%)	3/3		3/3			
3. Достовірність засобів контролю для недопущення виникнення зобов'язань, що перевищують ліміти витрат	2/2		2/2			
4. Наявність звітування про загальну вартість і реальний прогрес основних інвестиційних проєктів	2/2		2/2			
5. Ефективність основних механізмів управлінської підзвітності центральних органів влади	0/4		0/4			
6. Делегування права на ухвалення рішень всередині міністерств	2/4		2/4			
7. Регулярність та повнота заходів з управління ризиками	0/3		0/3			
8. Наявність звітування про порушення	0/2		0/2			
Усього	9/23		9/23			

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методологія».

Загалом запроваджені та функціонують кілька ключових аспектів, які підтримують адекватну систему внутрішнього контролю, зокрема логічні, структуровані бюджетні призначення керівникам державного сектору, звітування про основні інвестиційні проєкти та їхній моніторинг, а також наявність надійних засобів контролю, щоб не допустити виникнення зобов'язань, що перевищують встановлені межі видатків. Деякі важливі елементи, пов'язані з функціонуванням внутрішнього контролю в державних установах, все ще потребують удосконалення та розглядаються в Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки.

Перший аспект, який потребує уваги, є ключовим умовним наріжним каменем ефективних систем внутрішнього контролю — ефективне делегування в рамках управлінської підзвітності. Оцінювання виявило, що базові механізми управлінської підзвітності в державному секторі (на рівні органів та всередині них) наразі відстають від передової практики ЄС. Річні плани та звіти державних органів

в основному містять індикатори на рівні продуктів, причому незначна кількість індикаторів пов'язана з кінцевими результатами та/або ефективністю. Добре налагоджені систематичні механізми моніторингу ефективності протягом року функціонують погано. Крім того, в установах державного сектору оперативні управлінські рішення, які можна було б легко делегувати керівникам нижчого рівня, у більшості випадків досі ухвалюються на найвищому керівному рівні керівництва. Прикладом є погодження на відрядження чи щорічну відпустку.

Другий ключовий наріжний камінь ефективних систем внутрішнього контролю, який відстає, стосується управління ризиками. Програма SIGMA проаналізувала повноту механізмів управління ризиками у вибірці з п'яти бюджетних установ, включно з тим, чи було проведене щорічне оцінювання ризиків щодо цілей установи, чи було вжито заходів щодо зменшення ризиків та чи були визначені відповідальні особи. Результати показали, що в більшості випадків управління ризиками не інтегроване в повсякденні управлінські процеси, аналіз ризиків зазвичай не включений у внутрішнє планування та звітність, а інформація про ризики не пов'язана з ухваленням управлінських рішень. Реєстри ризиків і плани мінімізації ризиків здебільшого пов'язані з обов'язковою антикорупційною програмою, яку повинен виконувати кожен центральний орган влади, а реєстри ризиків розробляють і ведуть уповноважені антикорупційні підрозділи, а не керівництво. Немає жодних свідчень ширшого аналізу ризиків або заходів з мінімізації пов'язаних із цілями ризиків на рівні установи.

Спроможність установ державного сектору боротися з порушеннями та повідомляти про них невідома. Загалом відсутня практика впроваджувати специфічні для державних установ внутрішні правила, настанови чи процедури, пов'язані зі звітуванням про порушення. Лише два з п'яти установ у вибірці схвалили такі правила чи процедури, і вони зазвичай розуміються як зобов'язання щодо реалізації антикорупційної програми, а не частина звичайного управління державними коштами. Виявлення порушень і звітування про них також обмежені, оскільки лише одна з установ, що увійшли до вибірки, повідомляє про порушення.

Висновок

Незважаючи на повноту нормативно-правової та операційної рамки та наявність деяких важливих елементів, що підтримують належну систему внутрішнього контролю, її ефективне впровадження в установах державного сектору все ще відстає в сфері делегування в рамках управлінської підзвітності та управління ризиками. Реалізація запланованих заходів у Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки з метою розв'язання цих викликів відкладена у зв'язку з російською збройною агресією. Процедури ефективного управління та звітування про порушення, як правило, відсутні.


Принцип 8: Операційна рамка внутрішнього аудиту відображає міжнародні стандарти, а її застосування бюджетними установами відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.

Загалом, значення індикатора «Адекватність операційної рамки внутрішнього аудиту» — 4, на відміну від 3 у 2021 році. В основному це пов'язано із запровадженням сертифікації внутрішніх аудиторів та затвердженням Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки.

Індикатор 6.8.1. Адекватність операційної рамки внутрішнього аудиту

Цей індикатор вимірює наскільки є запроваджена операційна рамка внутрішнього аудиту (ВА), оцінюючи адекватність нормативно-правової бази, інституційної структури та механізмів координації та забезпечення якості.

Окремий індикатор вимірює впровадження рамкових документів і досягнуті результати.

значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5	
Тенденція 2021–2023 рр. 						Бали	
						2021	2023
1. Адекватність нормативно-правової бази у сфері внутрішнього аудиту						3/5	4/5
2. Організаційна спроможність внутрішнього аудиту						3/5	3/5
3. Координація, розвиток системи внутрішнього аудиту, а також її методична підтримка						3/5	5/5
4. Наявність системи забезпечення якості внутрішнього аудиту						1/3	1/3
Усього						10/18	13/18

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Загальні вимоги до створення функції внутрішнього аудиту в українському державному секторі визначені в БК⁴⁷⁴ та додатково конкретизовані у підзаконних актах⁴⁷⁵ і включають цілі, охоплення та вимоги до впровадження функції внутрішнього аудиту. Ті самі установи, які зобов'язані запровадити внутрішній контроль, також зобов'язані запровадити функцію внутрішнього аудиту.

Функція внутрішнього аудиту керується пакетом національних стандартів внутрішнього аудиту та кодексу етики, які здебільшого узгоджені з міжнародними стандартами, встановленими Інститутом внутрішніх аудиторів⁴⁷⁶, що охоплюють основні аспекти, як то незалежна та об'єктивна роль функції внутрішнього аудиту, механізми звітування, організаційні вимоги та вимоги до ефективності. ДГ забезпечує методологічну допомогу у формі методичних посібників з метою практичної підтримки внутрішнього аудиту.

⁴⁷⁴ БК, стаття 26 «Контроль та аудит у бюджетному процесі».

⁴⁷⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 29 вересня 2011 року «Деякі питання здійснення внутрішнього аудиту та утворення підрозділів внутрішнього аудиту».

⁴⁷⁶ Інститут внутрішніх аудиторів визначає міжнародні стандарти внутрішнього аудиту. Стандарти — це обов'язкові вимоги, що складаються з основних вимог до професійного здійснення внутрішнього аудиту та оцінювання ефективності його виконання.

У 2023 році у державних органах на центральному рівні державного управління запроваджено Аудиторські комітети для підтримки та допомоги керівникам⁴⁷⁷ у розвитку внутрішнього аудиту на консультативно-дорадчій основі.

У всіх державних установах, які зобов'язані це зробити, створено підрозділи внутрішнього аудиту.⁴⁷⁸ У приблизно 90% цих державних установ запроваджено функцію внутрішнього аудиту та проведено аудити. У решті 10% аудити не проводилися, зокрема через нестачу персоналу та вплив війни.

Останні зміни до підзаконних актів визначають мінімальні вимоги до кадрового забезпечення підрозділів внутрішнього аудиту. Для установ із кількістю працівників понад 50 осіб потрібні принаймні два внутрішні аудиторів, тоді як для установ, з кількістю працівників менше ніж 50 осіб⁴⁷⁹ потрібен принаймні один внутрішній аудитор. Однак надана ДГ інформація свідчить про те, що на рівні центральних органів виконавчої влади 27% від загальної кількості посад у підрозділах внутрішнього аудиту на кінець 2022 року були вакантними, а щонайменше 20 установ ще не привели свої структурні підрозділи внутрішнього аудиту у відповідність з необхідною мінімальною кількістю внутрішніх аудиторів. На обласному рівні відсоток незаповнених посад у підрозділах внутрішнього аудиту становив 37%.

В установах державного сектору наявні великі розбіжності у кадровому забезпеченні підрозділів внутрішнього аудиту. Наприклад, як зазначалося, низка підрозділів внутрішнього аудиту повинні мати лише одного працівника, і, як наслідок, вони не можуть відповідати всім вимогам міжнародних стандартів.

У 2023 році відбулося позитивне зрушення із запровадженням національної системи сертифікації внутрішніх аудиторів державного сектору.⁴⁸⁰ Для підтримки та координації процесу сертифікації при Мінфіні створено атестаційну комісію.

Політика розвитку внутрішнього аудиту ґрунтується на Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки, яка ставить на меті підвищення ефективності, спроможності та незалежності внутрішнього аудиту. План заходів визначає конкретні заходи для досягнення цієї загальної мети. Крім процесу сертифікації та створення аудиторських комітетів, іншими позитивними зрушеннями є заходи, спрямовані на зміцнення уваги до системного аудиту й аудиту ефективності та підвищення рівня виконання рекомендацій внутрішнього аудиту, а також цифровізація внутрішнього аудиту шляхом створення інтерактивного порталу ДВФК. У стратегії не згадуються конкретні заходи, спрямовані на збільшення чисельності підрозділів внутрішнього аудиту чи більш ефективне використання наявних спроможностей.

Відповідно до національних і міжнародних стандартів функція внутрішнього аудиту підпорядковується програмі внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості. ДГ розробив спеціальні процедури та здійснює зовнішнє оцінювання якості. У 2022 році завершено чотири зовнішні оцінювання якості. Враховуючи загальне потенційне охоплення функції (127 державних установ) і відносно обмежені можливості ДГ, існує ризик того, що зовнішнє оцінювання якості не зможе охопити всі державні установи з певною частотою.

ДГ щорічно надає Уряду вичерпний звіт про ДВФК, у тому числі про внутрішній контроль і внутрішній аудит. Щодо внутрішнього аудиту звіт містить зведену інформацію зі звітів, наданих усіма

⁴⁷⁷ Постанова Кабінету Міністрів України № 1001 від 28 вересня 2011 року, п. 15.

⁴⁷⁸ Усього: 74 міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (у тому числі Агентство з управління боргом, яке ще не приступило до виконання своїх функцій); 25 обласних адміністрацій та Київська міська державна адміністрація; а також 30 інших ГРБК (включно з Вищим судом з питань інтелектуальної власності, який ще не приступив до виконання своїх функцій). Рада міністрів Автономної Республіки Крим та Севастопольська міська державна адміністрація не враховуються, оскільки Автономна Республіка Крим є тимчасово окупованою у зв'язку з широкомасштабною агресією Росії проти України.

⁴⁷⁹ Згідно з наданою ДГ інформацією, лише три суб'єкти.

⁴⁸⁰ Наказ Міністерства фінансів України № 144 від 18 травня 2022 року «Про затвердження Порядку проведення сертифікації працівників підрозділів внутрішнього аудиту», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 20 червня 2022 р. за № 676/38012.

установами державного сектору, які повинні мати відповідну функцію. На підставі зведеного звіту Уряд дає керівникам державного сектору загальне доручення щодо усунення виявлених недоліків. Воно є загальним і не містить деталей. У ньому не уточнюються більш глибокі чи детальні заходи, що визначають цілі, цільові показники та ключові показники ефективності для усунення визначених у звіті ДВФК недоліків і покращення імплементації.

Слід зазначити, що ДАС⁴⁸¹, яка відповідає за фінансові перевірки в Україні, також здійснює певну аудиторську діяльність з цілями, пов'язаними з аспектами комплаєнсу або ефективності та результативності діяльності контрольованих установ. Ці заходи подібні до аудиту комплаєнсу або ефективності, що проводяться підрозділом внутрішнього аудиту. ДАС здійснює свою діяльність в установах державного сектору, у тому числі у ДП.


Висновок

Законодавчі та операційні рамки функції внутрішнього аудиту в основному вже створені та здебільшого відповідають міжнародним стандартам і належній практиці. ДГ надає додаткову методичну допомогу та активно стежить за розвитком внутрішнього аудиту в державному секторі. Наявні проблеми, пов'язані зі спроможністю підрозділів внутрішнього аудиту з точки зору кадрового забезпечення, що впливає на дієвість і ефективність внутрішнього аудиту та на з вимогами внутрішнього та зовнішнього забезпечення якості. ДАС виконує як функції фінансових перевірок, так і внутрішнього аудиту, які можуть вплинути на розвиток ДВФК.

⁴⁸¹ Положення про Державну аудиторську службу України, затверджене Постановою КМУ № 43 від 3 лютого 2016 р.

Принцип 9: Кожна державна установа здійснює внутрішній аудит згідно із загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу установи.

Загалом, значення індикатора «Функціонування внутрішнього аудиту» — 3, таке саме, як і у 2021 році. Основні недоліки стосуються обмеженого охоплення різних видів аудитів та якості аудиторських звітів.

Індикатор 6.9.1. Функціонування внутрішнього аудиту						
Цей індикатор вимірює наскільки запровадження внутрішній аудит та аналізує, чи ефективно сприяють заходи покращенню управління державними фінансами в бюджетних установах.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2021	2023	
1. Якість планування внутрішнього аудиту в бюджетних установах				5/7	5/7	
2. Якість аудиторських звітів				1/6	2/6	
3. Подальші дії та виконання рекомендацій аудиту (%)				3/3	3/3	
Усього				9/16	10/16	

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

В цілому функціонування внутрішнього аудиту відповідає встановленим законодавчим та процедурним вимогам. Більшість підрозділів внутрішнього аудиту своєчасно виконують свої стратегічні та річні плани на основі власного оцінювання ризиків.

Зазвичай використовуються настанови та шаблони, надані ДГ. Включені до планів внутрішнього аудиту перевірки у більшості випадків орієнтовані на комплаєнс. Проте спостерігається позитивна тенденція у зростанні частки аудитів ефективності — з 30 % у 2020 році до 48 % у 2022 році.⁴⁸² Горизонтальні ризики у державному секторі наразі не охоплюються внутрішнім аудитом, як і поєднання різних дисциплін аудиту в окремих аудиторських завданнях.

Огляд вибірки з п'яти звітів внутрішнього аудиту бюджетних установ показав, що основні елементи щодо цілі та охоплення належним чином відображені в усіх п'яти звітах. Загальна структура аудиторських звітів містить необхідні елементи відповідно до національних стандартів внутрішнього аудиту. Проте більшість звітів із вибірки демонструють слабкий зв'язок між рекомендаціями та зібраними аудиторськими доказами. Крім того, більшість звітів за результатами проведеного внутрішній аудит свідчать, що він залишається на рівні перевірки комплаєнсу, і системно не оцінює чи аналізує внутрішній контроль.

Підрозділи внутрішнього аудиту в цілому дотримуються вимог щодо виконання рекомендацій, встановлених національними стандартами. Відсоток прийняття та виконання рекомендацій аудиту є високим. Згідно з наданою ДГ інформацією, у 2022 році понад 85,9% рекомендацій внутрішнього аудиту було виконано протягом одного року, порівняно з 87% у 2021 році.

Представники підрозділів внутрішнього аудиту п'яти державних установ, що увійшли до вибірки, зазначили, що в цілому вони вважають надану ДГ методичну допомогу достатньою. До неї входять можливість брати участь у навчальних заняттях, надання додаткових настанов у формі посібників і процедурних настанов, а також політика регуляторної рамки, розробленої ДГ.

⁴⁸² ДГ Мінфіну: «Інформація стосовно роботи державного фінансового контролю у 2022 році».


Висновок

Практичне функціонування внутрішнього аудиту в цілому відповідає вимогам, встановленим законодавчою базою та національними стандартами внутрішнього аудиту. Звіти готуються відповідно до основних вимог, хоча рекомендації фактично не пов'язані з фактами, виявленими під час аудитів. Охоплення різними видами аудиту має позитивну динаміку. Однак його можна покращити, додавши більше системних цільових аудитів з таких аспектів, як результативність та інформаційні технології, проведення горизонтальних аудитів з метою усунення наскрізних ризиків у державному секторі або поєднання різних аудиторських дисциплін в одному аудиті.

Публічні закупівлі

Принцип 10: Нормативно-правові акти у сфері публічних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, вони додатково включають сфери, що не охоплюються *acquis* ЄС, гармонізовані з відповідними нормативно-правовими актами інших сферах і належним чином застосовуються.

Загалом, значення індикатора «Якість законодавчої бази у сфері публічних закупівель та ДПП/концесій» — 2, на відміну від 3 у 2021 році. Цей спад пояснюється впливом правового режиму воєнного стану та запровадженням нових правил, які відрізняються від стандартів, потрібних, щоб відповідати *acquis* ЄС.

Індикатор 6.10.1. Якість законодавчої бази у сфері публічних закупівель та ДПП/концесій —						
Цей індикатор вимірює якість законодавчої бази у сфері публічних закупівель та державно-приватних партнерств (ДПП)/концесій, що перевищує встановлені в ЄС граничні значення або є нижчою за них. Оцінено можливості участі малих і середніх підприємств (МСП) у публічних закупівлях, а також проаналізовано, чи вжито практичних заходів для забезпечення належного виконання законодавства. Інші індикатори у сфері публічних закупівель аналізують фактичне виконання законів і нормативно-правових актів та його результати.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 			Бали			
				2021	2023	
Відповідність законодавства у сфері публічних закупівель до <i>acquis</i> ЄС на рівнях вище порогових значень ЄС						
1. Рівень гармонізації законодавства у сфері публічних закупівель України з Директивами ЄС				2/6	2/6	
2. Сфера застосування законодавства у сфері публічних закупівель				2/6	2/6	
3. Процедури публічних закупівель				2/4	0/4	
4. Публікація та прозорість				5/5	5/5	
5. Відбір учасників і укладення контракту				2/5	2/5	
6. Наявність варіантів процедур				1/4	1/4	
Процедури публічних закупівель нижче порогових значень ЄС						
7. Реклама процедур публічних закупівель				2/3	2/3	
8. Процедури укладення контракту				6/7	4/7	
Можливості участі МСП у публічних закупівлях						
9. Можливості участі МСП у публічних закупівлях				2/5	2/5	
Наявність заходів, спрямованих на практичне застосування законодавчої бази						
10. Наявність заходів, спрямованих на практичне застосування законодавчої бази				5/5	4/5	

Якість законодавства у сфері ДПП/концесій		
11. Сфера застосування законодавства у сфері ДПП/концесій	2/2	2/2
12. Співвідношення ціни та якості, вільна конкуренція, прозорість, рівне ставлення, відсутність дискримінації, взаємне визнання та пропорційність у ДПП/концесіях	4/8	4/8
Усього	35/60	30/60

Примітка: Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

З моменту схвалення у 2015 році до ЗПЗ⁴⁸³ неодноразово вносилися зміни. До війни найбільш суттєві зміни були внесені у 2019 та 2021 роках. Після запровадження воєнного стану 24 лютого 2022 року до системи публічних закупівель часто вносилися законодавчі зміни.

ЗПЗ відображає ключові елементи Директив ЄС щодо публічних закупівель 2014 року.⁴⁸⁴ ЗПЗ охоплює класичний і комунальний сектори та регулює укладення контрактів як на рівні вищому, так і на рівні нижчому за порогові значення ЄС. ЗПЗ також містить відповідні положення Директив про засоби правового захисту.⁴⁸⁵ Прийняті відповідні підзаконні акти.

Однак ще потрібне подальше узгодження. Виключення зі сфери застосування ЗПЗ виходять поза межі того, що дозволено законодавством ЄС (наприклад, виключення, пов'язане з Київською кільцевою дорогою, укладення контрактів за кордоном та виготовлення офіційних документів). Крім того, ЗПЗ не передбачає застосування таких процедур та методів: 1) конкурентна процедура переговорів; 2) партнерство з інновацій; 3) конкурси проектів; 4) динамічні закупівельні системи; 5) системи кваліфікації. Електронні аукціони та конкурентний діалог не повністю відповідають Директивам ЄС. ЗПЗ дозволяє використовувати переговорні процедури без попередньої публікації у випадках, які виходять за межі суворого визначення законодавства ЄС — наприклад, при укладенні контрактів на організацію заходів великого національного значення.⁴⁸⁶ Положення щодо відбору суб'єктів господарювання на основі якості (пов'язані з еквівалентом Єдиного європейського документу із закупівель), використання ресурсів третіх сторін та право продемонструвати «самоочищення» перед отриманням виключення не повністю відповідають Директивам ЄС. Насамкінець, ЗПЗ надає чіткий пріоритет оцінюванню тендерних пропозицій виключно на основі ціни, передбачаючи, що питома вага цінового критерію має становити не менше 70%.

Поправка до ЗПЗ⁴⁸⁷, яка було схвалено до війни, і набрала чинності в липні 2022 року, запровадила обов'язкову вимогу щодо місцевих складових для окремих машин та обладнання. Вимога щодо місцевої складової буде чинною впродовж десяти років. Вона почалася з 10% у 2022 році,

⁴⁸³ Закон України № 922-VIII «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року (чинний з квітня 2016 року) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-20#n11>.

⁴⁸⁴ Директива 2014/24/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 лютого 2014 року про публічні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС; Директива 2014/25/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 26 лютого 2014 року щодо здійснення закупівель організаціями, які працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, яка скасовує Директиву 2004/17/ЄС.

⁴⁸⁵ Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року щодо узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти; Директива 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року, що координує закони, регламенти та адміністративні положення стосовно застосування правил Співтовариства щодо процедур закупівель замовниками, що працюють у водному, енергетичному, транспортному та телекомунікаційному секторах.

⁴⁸⁶ ЗПЗ, розділ X "ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ" пункти 3² та 3³.

⁴⁸⁷ Закон України № 1977-IX від 16 грудня 2021 року «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-20#n11>.

збільшилася до 15% у 2023 році і до 2028 року досягне 40% і залишатиметься на цьому рівні до кінця десятирічного періоду. Частка місцевої складової розраховується виробниками, а потім перевіряється Мінекономіки за встановленою формулою. ЗПЗ звільняє від вимог контракти, які підпадають під дію міжнародних зобов'язань України (тобто відповідно до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі (УДЗ) та Угоди про асоціацію з ЄС⁴⁸⁸), від застосування вимоги щодо місцевої складової. Для застосування цього виключення мають бути виконані дві умови: оціночна вартість закупівлі повинна дорівнювати або перевищувати порогові значення ЄС, а суб'єкти господарювання, які пропонують товари походженням з ЄС, повинні надати сертифікат, що підтверджує походження з ЄС.⁴⁸⁹ В іншому випадку, якщо оціночна вартість закупівлі падає нижче за порогове значення ЄС або відсутній сертифікат походження з ЄС, застосовується вимога щодо місцевої складової. Угода про асоціацію з ЄС повністю поширюється на контракти, що перевищують порогові значення ЄС⁴⁹⁰, але також чітко вимагає⁴⁹¹, щоб контракти, нижчі за порогові значення ЄС, дотримувалися принципів прозорості, недискримінації та рівного ставлення. Вимога щодо місцевої складової не відповідає принципу рівного ставлення та потенційно дискримінує компанії, які пропонують товари, вироблені в ЄС (у процедурах, в яких вартість контракту нижче порогових значень ЄС). Згідно з тлумаченням, наданим Мінекономіки, вимога щодо місцевої складової повністю відповідає міжнародним зобов'язанням України, але здається, що це тлумачення стосується лише контрактів, що перевищують порогові значення ЄС та УДЗ. Публічні замовники та інші зацікавлені сторони⁴⁹² висловили неоднозначну реакцію на вимогу щодо місцевої складової, головним чином через обтяжливі формальності, які необхідно виконати. Неоднозначність правил локалізації призвела до різних тлумачень серед публічних замовників під час їхньої практичної реалізації.

У відповідь на війну Росії проти України в лютому 2022 року дію ЗПЗ було частково призупинено Постановою № 169.⁴⁹³ Публічні замовники мали право вибирати між Постановою КМУ № 169, якою дозволялося пряме укладання контрактів, та ЗПЗ. У червні 2022 року до Постанови було внесено зміни⁴⁹⁴ щодо спрощених закупівель та електронних каталогів. У жовтні 2022 року її замінила Постанова КМУ № 1178⁴⁹⁵, яка встановлює пріоритетним способом спрощену та значно швидшу відкриту процедуру. Нею запроваджуються коротші строки розгляду скарг. Порівняно із ЗПЗ Постанова розширює перелік окремих випадків виключень. Крім того, вона скасовує ліміт порогової вартості для закупівель з електронних каталогів. Нарешті, Постанова запроваджує спрощену процедуру закупівель для контрактів, які не досягають мінімальних порогових значень.

⁴⁸⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, глава 8 розділу IV, зокрема статті 148–156 та Додаток XXI.

⁴⁸⁹ Дані, надані Мінекономіки, червень 2023 р..

⁴⁹⁰ Угода про асоціацію, стаття 149, п 3.

⁴⁹¹ Там само, частина 4 статті 153.

⁴⁹² Transparency International Ukraine, «Локалізація в закупівлях, яку неможливо порахувати», <https://ti-ukraine.org/en/blogs/how-the-idea-of-localization-in-procurement-turned-into-an-unsolvable-problem/>.

⁴⁹³ Постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) № 169 від 28 лютого 2022 року «Деякі питання здійснення оборонних закупівель товарів, робіт і послуг в умовах воєнного стану», зі змінами (чинна з лютого до листопада 2022 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>.

⁴⁹⁴ Постанова № 723 від 24 червня 2022 року Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2020 р. № 822 і від 28 лютого 2022 р. № 169», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/723-2022-%D0%BF#n2>.

⁴⁹⁵ Постанова Кабінету Міністрів України № 1178 від 12 жовтня 2022 року «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його припинення або скасування», зі змінами (чинна з жовтня 2022 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.

Постанова КМУ № 1178 загалом була добре сприйнята.⁴⁹⁶ Публічні замовники цінують гнучкість спрощених відкритих торгів, що дозволяє швидше укласти контракти. Електронні каталоги вважаються корисним, але не комплексним рішенням через обмежене охоплення ними стандартних товарів. Є занепокоєння з приводу того, що чинні правила є нечіткими, відкритими для різних тлумачень і суперечливими. Основна критика — частота законодавчих змін. Незважаючи на те, що Постанова фактично підтримала принципи прозорості та рівного ставлення через процедуру відкритих торгів, але якщо порівнювати її із ЗПЗ, вона ще більше відхиляється від acquis ЄС.

Закон України «Про оборонні закупівлі»⁴⁹⁷ (ЗОЗ) набрав чинності 1 січня 2021 року, але він не міг бути повністю застосованим до завершення підготовки необхідних підзаконних актів в серпні 2022 року. Хоча ЗПЗ містить деякі вимоги з Оборонної Директиви⁴⁹⁸ ЄС, він також містить положення, які не відповідають принципу рівного ставлення, як то положення про надання переваги вітчизняним підприємствам та вимоги до локалізації, найму вітчизняних працівників та про взаємозаліки. У ЗПЗ міститься неповне визначення публічних замовників, відсутні певні процедури, критерії та вимоги до кваліфікації суб'єктів господарювання, не повною мірою розглядаються питання субпідряду, а також відсутні конкретні положення про оскарження рішень щодо оборонних закупівель. В умовах воєнного стану оборонні закупівлі регулюються Постановою КМУ № 1275⁴⁹⁹, яка призупинила застосування ЗПЗ і ще далі відхилилася від законодавства ЄС.

Схвалений у 2019 році Закон України «Про концесії»⁵⁰⁰ значною мірою відповідає вимогам ЄС щодо прозорості та конкурентності процедури укладання контрактів. Однак він не відповідає повною мірою Директиві ЄС про концесії.⁵⁰¹ Невідповідності стосуються персональної та матеріальної сфери застосування закону, положень щодо кваліфікації та відбору суб'єктів господарювання, тривалості концесійних контрактів та змін до контрактів, засобів правового захисту та процедур перегляду. Наявність положень, які вимагають від концесіонерів мати місце проживання в Україні та надавати перевагу ініціаторам концесій, є суттєвим відхиленням від правил ЄС.

На момент ухвалення у 2010 році Закон про ДПП⁵⁰² повинен був стати загальним рамковим законом із ширшою сферою дії, ніж Закон України «Про концесії». Однак новий Закон України «Про концесії» 2019 року змінив низку положень Закону про ДПП. Хоча викладені в Законі про ДПП процедури загалом є конкурентоспроможними та прозорими, надання переваг певним приватним партнерам не відповідає принципам ЄС рівного ставлення та недискримінації. Крім того, чітко вказуючи, що ЗПЗ не застосовується до вибору приватних партнерів, Закон про ДПП суперечить тлумаченню

⁴⁹⁶ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року.

⁴⁹⁷ Закон України «Про оборонні закупівлі» № 808-IX від 17 липня 2020 року, зі змінами (чинний з січня 2021 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>.

⁴⁹⁸ Директива Європейського Парламенту і Ради 2009/81/ЄС від 13 липня 2009 року про координацію процедур укладання певних контрактів на виконання робіт, контрактів на постачання та контрактів на надання послуг публічними замовниками або замовниками у сферах оборони та безпеки, якою вносяться зміни до Директив 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС.

⁴⁹⁹ Постанова КМУ № 1275 від 11 листопада 2022 року «Деякі питання здійснення оборонних закупівель на період дії правового режиму воєнного стану» (чинна з листопада 2022 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1275-2022-%D0%BF#Text>.

⁵⁰⁰ Закон України «Про концесію» No.155-XI від 03 жовтня 2019 року, зі змінами (чинний з жовтня 2019 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20220101#Text>.

⁵⁰¹ Директива Європейського Парламенту і Ради 2014/23/ЄС від 26 лютого 2014 року про укладання концесійних договорів.

⁵⁰² Закон України «Про державно-приватне партнерство» 2404-VI від 1 липня 2010 р., зі змінами (чинний з жовтня 2010 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20230331#Text>.

ЄС⁵⁰³ про те, що контракти ДПП, які відповідають визначенню публічного договору, повинні відповідати правилам публічних закупівель.

Висновок

ЗПЗ відображає ключові елементи acquis ЄС, але необхідна подальша суттєва гармонізація. Постанова КМУ № 1178 встановлює розумний баланс між прозорістю та гнучкістю, необхідними для прискорення укладення контрактів під час дії воєнного стану, але потрібні чіткість і стабільність. Запровадження вимоги щодо місцевої складової потенційно суперечить рівному ставленню та принципу недискримінації (у процедурах укладання контрактів з вартістю, нижчою за порогові значення ЄС).


Принцип 11: На центральному рівні наявна інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.

Загалом, значення індикатора «Інституційна та адміністративна спроможність на центральному рівні для ефективного та результативного формування, реалізації та моніторингу політики у сфері публічних закупівель» — 4, що демонструє падіння порівняно з 5 у 2021 році. Цей спад пояснюється неприйняттям нової Стратегії публічних закупівель.

Індикатор 6.11.1. Інституційна та адміністративна спроможність на центральному рівні для ефективного та результативного формування, реалізації та моніторингу політики у сфері публічних закупівель

Цей показник показує, наскільки політика публічних закупівель систематично формується, реалізується та контролюється, як розподіляються та регулюються центральні функції публічних закупівель, а також наскільки відкритими та прозорими є процес формування та реалізації політики.

Значення індикатора, 2023 р. 0 1 2 3 4 5

Тенденція 2021–2023 рр. 

Бали

2021

2023

Якість політичних засад публічних закупівель

1. Якість стратегії розвитку публічних закупівель та ДПП/концесій	4/5	0/5*
2. Якість оперативного плану заходів	4/5	0/5
3. Реалізація стратегії та плану заходів (%)	3/5	0/5
4. Моніторинг реалізації стратегії	4/5	4/5

Спроможність центральних закупівельних установ та їхня ефективність

5. Адекватність законодавчої бази для забезпечення спроможності інституцій	10/10	10/10
6. Чіткість у визначенні та розподілі функцій централізованих закупівель у законодавстві	10/10	10/10
7. Ефективність залучених установ, їхні спроможність та ресурси	18/20	14/20

⁵⁰³ Програма SIGMA (2016), *Концесії та ДПП, Огляд 18*, Видавництво ОЕСР, Париж с. 5–6, <https://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-18-200117.pdf>.

Спроможність центральних закупівельних установ та їхня ефективність		
8. Наявність та якість моніторингу та збору даних	10/10	10/10
9. Доступ до даних щодо публічних закупівель	8/10	8/10
Усього	71/80	56/80

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

Мінекономіки відповідає за розробку та реалізацію політики публічних закупівель, підготовку законопроектів, управління системою електронних закупівель, збір і розповсюдження інформації та розробку посібників, настанов та інших інструментів, надання рекомендацій і порад, а також сприяння міжнародній співпраці. Мінекономіки готує річні звіти про функціонування системи публічних закупівель.

У Департаменті сфери публічних закупівель та конкурентної політики Мінекономіки працює 27 осіб. На наявність людських і фінансових ресурсів серйозно вплинула війна, що триває.

Мінекономіки визнано інституцією, що чуйно реагує на зміни та співпрацює. Воно активно залучає практиків до процесу розробки нормативно-правових актів. Однак деякі зміни до нормативно-правових актів, як то зміни⁵⁰⁴ до Постанови КМУ №1178 про призупинення електронних аукціонів на початку 2023 року, були внесені без відповідних консультацій.

Мінекономіки надає інформацію через свій офіційний вебсайт⁵⁰⁵ і платформи в соціальних мережах⁵⁰⁶, забезпечуючи регулярне оновлення інформаційних ресурсів, відповіді на запити, відеоуроки⁵⁰⁷ та вебінари.⁵⁰⁸ Однак публічні замовники розкритикували⁵⁰⁹ інформацію, що надається, як надто формалістичну та без чітких пояснень, і висловили гостру потребу в більш практичних настановах.

Контроль за процедурами публічних закупівель здійснює ДАС — орган, підпорядкований Міністерству фінансів.⁵¹⁰ ДАС може ініціювати свій контроль на основі повідомлень про можливі порушення, виявлені автоматичними індикаторами ризиків (інструментом, реалізованим в системі електронних закупівель), отриманої від уповноважених установ інформації, повідомлень ЗМІ, інформації, опублікованої в системі електронних закупівель, та інформації, отриманої від організацій громадянського суспільства. Якщо за результатами оцінки ДАС дійде висновку, що мало місце порушення ЗПЗ, і якщо публічний замовник не виправить свою поведінку відповідним чином, ДАС зобов'язаний подати позов до суду. Впровадження автоматичних індикаторів ризиків в електронній системі закупівель у 2020 році⁵¹¹ надало ДАС можливість виявляти потенційні порушення під час поточних процедур закупівель. Однак використання цього інструменту ДАС залишається

⁵⁰⁴ Постанова № 1495 від 30 грудня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1495-2022-%D0%BF#n2>.

⁵⁰⁵ Вебсайт публічних закупівель, <https://infobox.prozorro.org/>.

⁵⁰⁶ Facebook: <https://www.facebook.com/prozorro.gov.ua>; <https://www.facebook.com/PublicProcurementofUkraine>.

⁵⁰⁷ Відеоуроки: «Професійно про закупівлі»: <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=e06d0d8f-a4ab-43a4-b89b-facd80ee66cd&title=VideoKursprofesiinoProZakupivli>.

⁵⁰⁸ YouTube: <https://www.youtube.com/@prozorrotv9868/videos>.

⁵⁰⁹ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року, а також відповіді публічних замовників на запитання в опитуванні Програми SIGMA з питань публічних закупівель у 2023 році, Запитання А10: «Насамкінець, у зв'язку із запитаннями цієї анкети, чи є у вас коментарі щодо практики публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або коментарі до анкети?»

⁵¹⁰ ЗПЗ, стаття 8.

⁵¹¹ Наказ Міністерства фінансів України № 647 від 28 жовтня 2020 року «Про затвердження Методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1284-20#Text>.

обмеженим з причин, пов'язаних із недоліками функціональності та браком людських ресурсів.⁵¹² У 2021 році⁵¹³ за автоматичними індикаторами ризиків було розпочато лише 102 процедур контролю (менше 1% від усіх моніторингових проваджень). Крім того, початок моніторингу на основі цих показників відбувається в середньому через чотири місяці після оголошення тендерів.⁵¹⁴

Строк дії Стратегії реформування публічних закупівель на 2016–2022 роки та відповідної Дорожньої карти⁵¹⁵ закінчився у 2022 році. До початку війни країна досягла помітного прогресу в реалізації Стратегії. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2022–2025 роки містить деякі заходи щодо посилення моніторингу, конкурентоспроможності, ефективності та прозорості публічних закупівель. Проте необхідна нова комплексна стратегія публічних закупівель. Мінекономіки повідомило⁵¹⁶, що розпочало роботу з підготовки нової Стратегії.

За концесії та ДПП відповідальне Управління інвестицій та інновацій Мінекономіки.

Висновок

Інституційна база публічних закупівель в Україні є усталеною, що забезпечує міцну основу для ефективної реалізації. Мінекономіки є проактивною установою, але воно має надавати публічним замовникам більш чіткі та практичні настанови. ДАС контролює закупівлі, але недостатньо використовує автоматизовані індикатори ризику. Потрібна нова стратегія публічних закупівель.

⁵¹² Посилення інституційної та організаційної спроможності відповідних державних органів у сфері контролю та аудиту, с. 21 — цей звіт підготовлено проектом, що фінансується ЄС: «Підтримка реформи публічних закупівель в Україні».

⁵¹³ Річний звіт Мінекономіки за 2021 рік, с. 47.


⁵¹⁴ Посилення інституційної та організаційної спроможності відповідних державних органів у сфері контролю та аудиту, с. 16 — цей звіт підготовлено проектом, що фінансується ЄС: «Підтримка реформи публічних закупівель в Україні».

⁵¹⁵ Затверджена Розпорядженням КМУ № 175-р від 24 лютого 2016 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#Text>.

⁵¹⁶ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року та Річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 44.

Принцип 12: Система правового захисту відповідає передбаченим асquis Європейського Союзу стандартам незалежності, добросовісності та прозорості і забезпечує швидкий та компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.

Загалом, значення індикатора «Незалежність, оперативність та компетентність системи розгляду скарг» — 4, з 2021 року не змінилося. Незважаючи на значне зменшення кількості скарг у 2022 році, система продовжує демонструвати незалежність, своєчасність та компетентність у розгляді скарг, пов'язаних із публічними закупівлями.

Індикатор 6.12.1. Незалежність, оперативність та компетентність системи розгляду скарг						
Цей індикатор вимірює ефективність системи розгляду скарг у сфері публічних закупівель. По-перше, оцінюється якість законодавчої та регуляторної рамки, зокрема, під кутом відповідності Директивам ЄС. По-друге, аналізується міцність інституційної структури розгляду скарг. Далі вимірюється фактична ефективність системи розгляду скарг. Насамкінець, оцінюється ефективність системи засобів правового захисту у сфері ДПП/концесій.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
					2021	2023
Законодавчі механізми розгляду скарг відповідають Директивам ЄС						
1. Право на оскарження рішень у сфері публічних закупівель					5/5	4/5
2. Строк оскарження рішень, ухвалених замовниками/ публічними замовниками					0/2	0/2
3. Транспонування механізмів запобігання визнання контрактів недійсними та накладення штрафів					2/3	2/3
4. Механізми забезпечення виконання рішень органу оскарження					2/2	2/2
5. Право оскарження рішень органу оскарження					3/3	3/3
Інституційна структура розгляду скарг						
6. Законодавство забезпечує незалежність органу оскарження та його членів					7/7	7/7
7. Адекватність організаційної структури та процедур органу оскарження					2/4	2/4
8. Публічна доступність та вчасність надання даних щодо системи розгляду скарг					3/4	3/4
Ефективність системи розгляду скарг						
9. Справедливість ставок зборів за ініціювання процедур оскарження					1,5/3	1,5/3
10. Фактичний час розгляду скарг					1/3*	1/3*
11. Практичний досвід подання скарг					3/4	3/4
12. Якість процесу ухвалення рішень органом оскарження					4/4	4/4
13. Рішення про часткове задоволення скарг або справи, повернені судом після перевірки (%)					2/2	2/2
Ефективність системи засобів правового захисту у сфері ДПП/концесій						
14. Право на оскарження правомірності дій/бездіяльності в процедурах щодо ДПП/концесій					0/5	0/5
15. Законодавство забезпечує незалежність органу оскарження у сфері ДПП/концесій та його членів					5/5	5/5
16. Своєчасність та ефективність системи розгляду скарг у сфері ДПП/концесій					2/5*	2/5*
Усього					42,5/61	41,5/61

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

АМКУ відповідає за розгляд скарг в сфері публічних закупівель. Скарги у сфері ДПП та концесій розглядаються адміністративними та господарськими судами України.

У 2021 році до закону, який регулює діяльність АМКУ⁵¹⁷, було внесено зміни⁵¹⁸, що призвело до змін в організації роботи АМКУ. Закон запровадив спеціальну категорію уповноважених осіб з питань розгляду скарг, яких призначає Голова АМКУ. У березні 2023 року було набрано чотирьох уповноважених осіб, а у травні сформовано дві комісії з новими уповноваженими особами.⁵¹⁹

ЗПЗ здебільшого відповідає Директивам ЄС щодо засобів правового захисту.⁵²⁰ Проте п'ятиденний термін подання скарг⁵²¹ до АМКУ є занадто коротким і не відповідає Директиві щодо засобів правового захисту. Інші невідповідності стосуються періоду простою та неефективності.

Встановлені в ЗПЗ та Законі України «Про Антимонопольний комітет України» процедури оскарження не застосовуються до концесій, а Закон України «Про концесії»⁵²² та Закон України «Про державно-приватне партнерство»⁵²³ не відповідають вимогам Директив щодо засобів правового захисту.

З 2015 року кількість скарг стабільно зростає, за винятком 2022 року⁵²⁴, коли відбулося значне зниження (лише 3 865 скарг) через режим воєнного стану. У 2021 році⁵²⁵ було отримано найбільшу кількість скарг на сьогодні — 14 828 порівняно з 12 675 у 2020 році.⁵²⁶ Подання понад 4 000 скарг у період з січня до травня 2023 року⁵²⁷ свідчить про відновлення до довоєнного рівня.

⁵¹⁷ Закон України «Про Антимонопольний комітет України» № 3659-ХІІ від 26 листопада 1993 року, зі змінами (чинний з січня 1994 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12#top>.

⁵¹⁸ Закон України № 1219-ІХ від 5 лютого 2021 року «Про внесення змін до деяких законів України щодо повноважень Антимонопольного комітету України у сфері публічних закупівель», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1219-20#n6>.

⁵¹⁹ Інформація, оприлюднена на вебсайті АМКУ <https://amcu.gov.ua/napryami/oskarzhennya-publichnih-zakupivel/komisia-z-rozglyadu-skarg>.

⁵²⁰ Директива Ради 89/665/ЄЕС від 21 грудня 1989 року щодо узгодження законів, нормативно-правових актів та адміністративних положень, які стосуються застосування процедур оскарження рішень про присудження договорів про закупівлю товарів та робіт за державні кошти; Директива 92/13/ЄЕС від 25 лютого 1992 року про узгодження законів, підзаконних нормативно-правових актів та адміністративних положень стосовно застосування правил Співтовариства щодо процедур закупівлі суб'єктів, що працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та телекомунікацій.

⁵²¹ ЗДС, четвертий пункт частини 8 статті 18.

⁵²² Закон України «Про концесію» №.155-ХІ від 3 жовтня 2019 року, зі змінами (чинний з жовтня 2019 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20220101#Text>.

⁵²³ Закон України «Про державно-приватне партнерство» 2404-VI від 1 липня 2010 р., зі змінами (чинний з жовтня 2010 р.), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17/ed20230331#Text>.

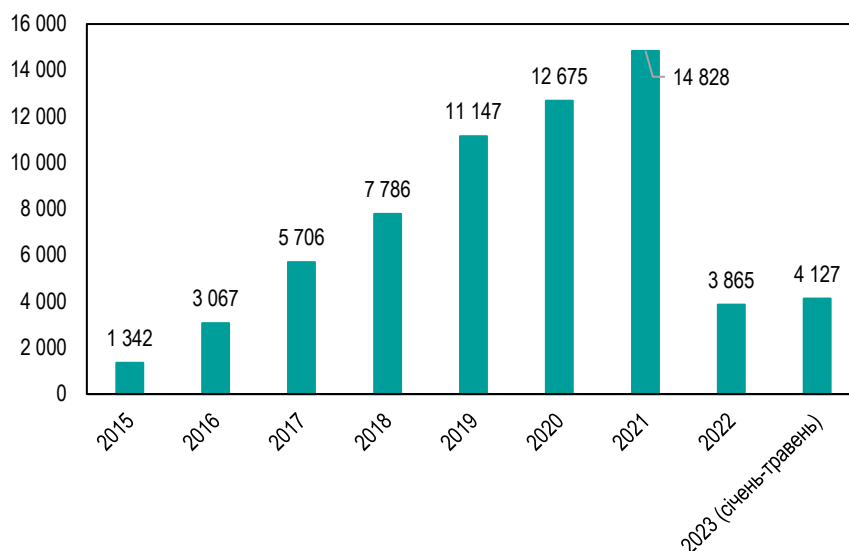
⁵²⁴Річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 39.

⁵²⁵Річний звіт Мінекономіки за 2021 рік, с. 45.

⁵²⁶ Річний звіт АМКУ за 2020 рік, с. 125

⁵²⁷ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року.

Малюнок 53. Кількість скарг, поданих до АМКУ, 2015–2023 рр. (січень-травень)



Джерело: Річний звіт про розвиток конкурентної політики в Україні за 2019 рік та річні звіти Мінекономіки за 2021 та 2022 роки.

АМКУ має повноваження розглядати скарги щодо ймовірних порушень у процедурах публічних закупівель. Він не має повноважень перевіряти спрощені закупівлі чи прямі контракти, укладені поза системою «Prozorro». У 2021 році лише 7,7%⁵²⁸ усіх контрактів було укладено через процедури публічних закупівель, а у 2022 році ця частка зменшилася до 3,9%.⁵²⁹ Як наслідок, значна частина публічних закупівель в Україні не охоплюється перевіркою АМКУ.

Чисельність персоналу АМКУ обмежена — лише 33 осіб, у тому числі 7 членів та 24 осіб допоміжного персоналу. Хоча призначення уповноважених осіб, на які покладається конкретна функція розгляду скарг, є кроком до покращення стану розгляду справ, значний і постійний приплив скарг свідчить про необхідність вжиття заходів для посилення адміністративної спроможності АМКУ з метою підтримання якості рішень.

АМКУ дотримується встановлених законом строків розгляду скарг. У розглянутій вибірці рішень АМКУ ці рішення посилаються на чинне законодавство та принципи і загалом мають чітке обґрунтування. У деяких випадках рішення зосереджені на формальних помилках, але те ж саме стосується і скарг. Однак, коли формальні помилки не впливають на результат процедури, про це чітко зазначається в рішенні.

В АМКУ стверджують⁵³⁰, що більшість скарг стосуються типових випадків, і це свідчить про те, що АМКУ немає потреби використовувати інструменти для забезпечення послідовності рішень, оскільки вони покладаються на інституційну пам'ять та накопичені знання. Однак публічні замовники та інші заінтересовані сторони⁵³¹ неодноразово зазначали, що наявна помітна зміна передбачуваності рішень АМКУ, оскільки деякі рішення є складними для розуміння, не надають

⁵²⁸Річний звіт Мінекономіки за 2021 рік, с. 38.

⁵²⁹Річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 29.

⁵³⁰ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року.

⁵³¹ Там само.

докладних пояснень та мають суперечливі тлумачення. Крім того, на розбіжність в думках між АМКУ, ДАС та Мінекономіки були вказано на співбесідах як на важливу проблему.⁵³²

Система розгляду скарг повністю оцифрована — від подання скарг, надання інформації та обміну нею між сторонами (включно з телекомунікаційними засобами для слухань) до публікації рішень АМКУ. Проте представлення рішень АМКУ на платформі електронних закупівель не є зручним для користувача або легким для пошуку. Наразі в електронній системі закупівель спеціальний розділ з рішеннями АМКУ відсутній, і кожне рішення публікується лише в конкретній справі про закупівлі, у рамках якої було подано скаргу.⁵³³ Це обмеження перешкоджає доступу до рішень АМКУ, ускладнюючи для заінтересованих сторін отримання інформації про попередню судову практику щодо конкретних ситуацій чи правових питань. Як наслідок, опублікована інформація має обмежену цінність і актуальність. Однак існує комерційний платний електронний сервіс⁵³⁴, який забезпечує користувачам зручний пошук рішень АМКУ за різними критеріями. Комплексний пошуковий механізм для забезпечення ширшого безкоштовного доступу до судової практики АМКУ значно підвищить правову наступність, визначеність і прозорість.

Рішення АМКУ можуть бути оскаржені до Окружного адміністративного суду Києва. Кількість оскаржених до суду рішень була відносно низькою: у 2021 році було оскаржено лише 466 рішень (3% усіх справ) а у 2022 році — 79 рішень (2% усіх справ). Основна проблема полягає в тривалості судових процедур, які тривають від 6 до 24 місяців.⁵³⁵ Ухвалення судом остаточного рішення в такі тривалі строки ставить під сумнів практичну значимість рішення для оспорюваної процедури закупівлі та явно перешкоджає зверненню сторін за судовим захистом.

Висновок

АМКУ демонструє високий рівень незалежності. За винятком різкого зниження у 2022 році кількість скарг зростає. Позитивним кроком є призначення уповноважених осіб з питань розгляду скарг. Значна частина публічних закупівель не охоплюється юрисдикцією АМКУ. Відсутність в «ProZorro» спеціального розділу з рішеннями АМКУ перешкоджає доступу до них та їх зручному пошуку, а отже, обмежує їх цінність. Тривалі судові провадження не сприяють зверненню за судовим захистом.

⁵³² Наприклад, поява різних тлумачень щодо використання механізму 24-годинної корекції, про що свідчать приклади https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiiu-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/ та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-do-zavantazhuvaty-vidsutni-v-skladi-tendernoyi-propozyciyi-dokumenty-poglyady-amku-dasu-sudiv/>, стала помітним предметом суперечок.

⁵³³ Наприклад, <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-09-04-010839-b>.

⁵³⁴ Clarity App: <https://amcu.clarityapp.pro/>.

⁵³⁵ Дані, отримані від АМКУ.

Принцип 13: Операції з публічних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів і оптимально використовуючи сучасні технології і методи закупівель.

Загалом, значення індикатора «Ефективність, відсутність дискримінації, прозорість та забезпечення рівного ставлення під час проведення процедур публічних закупівель» залишається на низькій відмітці 2; з 2021 року збільшення не відбулося. Ключові орієнтовані на практику індикатори показують незначні зміни або їхню відсутність, що вказує на відсутність прогресу.

Індикатор 6.13.1. Ефективність, відсутність дискримінації, прозорість та забезпечення рівного ставлення під час проведення процедур публічних закупівель

Цей індикатор вимірює наскільки операції з публічних закупівель відповідають основним принципам рівного ставлення, недискримінаційності, пропорційності та прозорості, забезпечуючи при цьому якомога ефективніше використання публічних коштів. Він вимірює ефективність планування та підготовки публічних закупівель, прозорість і конкурентоспроможність процедур, що використовуються, рівень застосування сучасних підходів та інструментів, а також те, як здійснюється управління контрактами після їхнього укладення.

Значення індикатора, 2023 р.

0 1 **2** 3 4 5

Тенденція 2021–2023 рр. ↻

Бали

2021

2023

Планування та підготовка процесу публічних закупівель

1. Процесу планування приділяється належна увага	2/5*	3/5
2. Наявність та використання методів оцінювання та бюджетування	1/2	1/2
3. Сприйняття якості тендерної документації публічними замовниками та суб'єктами господарювання (%)	Дані відсутні	1/4

Конкурентоспроможність та прозорість проведених процедур

4. Сприйняття справедливості процедур бізнес-спільнотою (%)	Дані відсутні	3/4
5. Контракти, укладені за результатами конкурентних процедур (%)	0/5	0/5
6. Контракти, укладені лише на основі ціни придбання (%)	0/5	0/5
7. Середня кількість тендерних пропозицій, поданих на конкурсну процедуру	1/3*	0/3*
8. Контракти, укладені, коли лише один учасник тендеру подав тендерну пропозицію (%)	1/2	1/2

Використання сучасних методів закупівель

9. Адекватність нормативно-правової бази та використання рамкових угод	1/5*	1/5*
10. Адекватність нормативно-правової та інституційної бази та використання централізованих закупівель	1/5*	1/5*
11. Проникнення електронних закупівель у систему закупівель	5/5	5/5

Управління контрактами та моніторинг ефективності

12. Наявність механізмів, що вимагають і уможливають управління контрактами	2/6*	4/6*
13. Контракти, до яких було внесено зміни після укладення (%)	3/4	3/4
14. Використання оцінки <i>ex-post</i> процесу закупівель та виконання контракту	0/6	0/6

Управління ризиками для збереження доброчесності системи публічних закупівель

15. Наявність базових інструментів доброчесності	2/4	2/4
--	-----	-----

Усього

19/55

25/65

Примітка: У 2021 році опитування публічних замовників та бізнес-спільноти не проводились. Діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 55, а не 65. Перерахунок балів для діапазонів 2021 року: 0-10=1, 11-19=1, 20-29=2, 30-38=3, 39-47=4, 48-55=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика» на сторінці 8.

Для укладення контрактів на суму, яка еквівалентна або перевищує 50 000 грн, ЗПЗ вимагає використання системи електронних закупівель «ProZorro».⁵³⁶

Таблиця 4. Порогові значення для застосування Закону України «Про публічні закупівлі»

Тип замовника	Вид контракту	Порогове значення (грн)	Метод закупівель
Публічні замовники ⁵³⁷	Товари та послуги	≥ 200 000 ⁵³⁸	Процедури публічних закупівель ⁵³⁹
	Роботи	≥ 1 500 000 ⁵⁴⁰	
Публічні замовники	Товари та послуги	50 000 > 200 000	Спрощена процедура закупівель ⁵⁴¹
	Роботи	50 000 > 1 500 000	
Замовники	Товари та послуги	50 000 > 1 000 000	
	Роботи	50 000 > 5 000 000	
Замовники та публічні замовники	Товари, послуги та роботи	< 50 000	Принципи публічних закупівель та оприлюднення звіту про укладені контракти у «ProZorro»
			Можливість використання електронних каталогів для придбання стандартних товарів

У 2021 році⁵⁴² загальна вартість укладених контрактів досягла 963 млрд грн і становила на 17,1% ВВП.

ЗПЗ було призупинено через початок війни у лютому 2022 року, але конкурентні та прозорі закупівлі⁵⁴³ через систему «ProZorro» було відновлено у жовтні 2022 року.

⁵³⁶ 1 275 євро за обмінним курсом на 8 червня 2023 р.: <https://bank.gov.ua/en/markets/exchangerates>.

⁵³⁷ Термін «публічні замовники» охоплює органи державної влади та суб'єкти, зазначені у пунктах 1–3 частини 1 статті 2 ЗПЗ.

⁵³⁸ 5 104 євро за обмінним курсом на 8 червня 2023 р.: <https://bank.gov.ua/en/markets/exchangerates>.

⁵³⁹ Відкриті торги, торги з обмеженою участю, конкурентний діалог або виняткова переговорна процедура, ЗДЗ, стаття 13.

⁵⁴⁰ 38 283 євро за обмінним курсом на 8 червня 2023 р.: <https://bank.gov.ua/en/markets/exchangerates>.

⁵⁴¹ ЗПЗ, стаття 14.

⁵⁴² Дані, надані Мінекономіки.

⁵⁴³ Постанова Кабінету Міністрів України № 1178 від 12 жовтня 2022 року «Про затвердження особливостей здійснення публічних закупівель товарів, робіт і послуг для замовників, передбачених Законом України «Про публічні закупівлі», на період дії правового режиму воєнного стану в Україні та протягом 90 днів з дня його

Таблиця 5. Порогові значення для застосування Постанови № 1178

Тип замовника		Вид контракту	Порогове значення (грн)	Метод закупівель
Замовники та публічні замовники	та публічні	Товари та послуги	≥ 100 000 ⁵⁴⁴	Відкриті торги
		Роботи	≥ 1 500 000 ⁵⁴⁵	Електронні каталоги стандартизованих товарів ⁵⁴⁶
Замовники та публічні замовники	та публічні	Товари та послуги	50 000 > 100 000	Спрощена процедура закупівель ^{547 548}
		Роботи	50 000 > 1 500 000	Електронні каталоги стандартизованих товарів Принципи публічних закупівель та оприлюднення звіту про укладені контракти у «ProZorro»
Замовники та публічні замовники	та публічні	Товари, послуги та роботи	< 50 000	Пряме укладення контракту

Незважаючи на складні обставини повномасштабної війни, що триває, було докладено зусиль для збереження безперервності операцій з публічних закупівель, в тому числі з використанням системи «ProZorro».

На основі наявних даних за 2022 рік⁵⁴⁹, загальна вартість укладених контрактів становила 615 млрд грн, що свідчить про суттєвий спад.

У вартісному вираженні у 2022⁵⁵⁰ році близько 33% від загальної вартості закупівель було здійснено шляхом відкритих торгів, а 10,31% — шляхом спрощених процедур закупівель. Основна частина вартості закупівель припадає на інші методи, як то пряме укладання контрактів поза системою «ProZorro» (35,57%) та переговорні процедури (20,26%).

припинення або скасування», зі змінами (чинна з жовтня 2022 року), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1178-2022-%D0%BF#Text>.

⁵⁴⁴ 2 552 євро за обмінним курсом на 8 червня 2023 р.: <https://bank.gov.ua/en/markets/exchangerates>.

⁵⁴⁵ 38 283 євро за обмінним курсом на 8 червня 2023 р.: <https://bank.gov.ua/en/markets/exchangerates>.

⁵⁴⁶ «ProZorro Market», <https://prozorro.gov.ua/ProzorroMarket>.

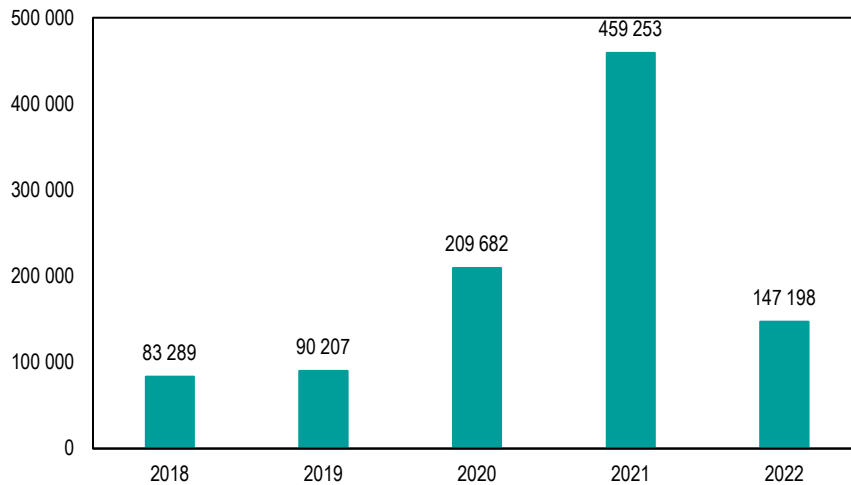
⁵⁴⁷ Постанова № 1178, пункт 11.

⁵⁴⁸ Див. Наказ № 25 від 20 червня 2022 року: <https://radnuk.com.ua/pravova-baza/nakaz-dp-prozorro-25/>.

⁵⁴⁹ Дані, надані Мінекономіки.

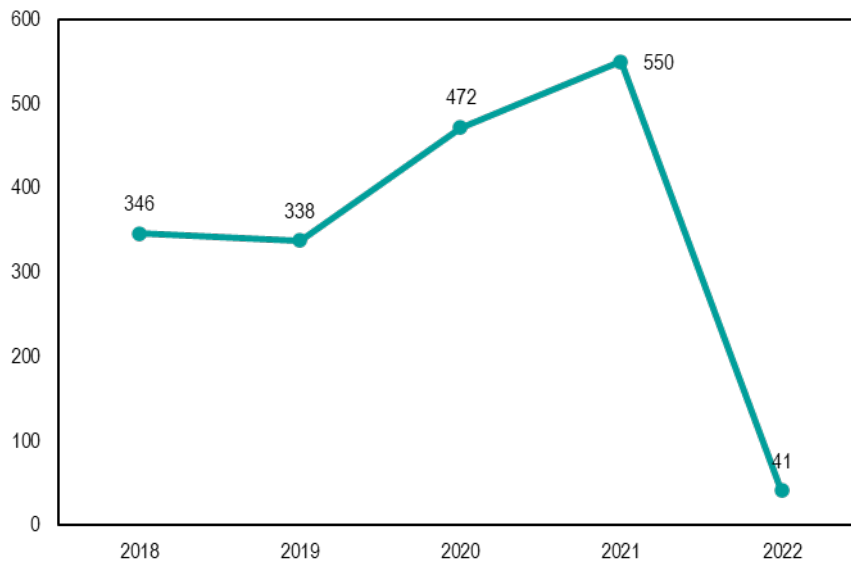
⁵⁵⁰ Річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 32.

Малюнок 54. Кількість закупівель на тендерній основі (млрд грн), 2018–2022 рр.



Джерело: Річні звіти Мінекономіки за 2018–2022 рр.

Малюнок 55. Вартість закупівель на тендерній основі (млрд грн), 2018–2022 рр.



Джерело: Річні звіти Мінекономіки за 2018–2022 рр.

Електронна система закупівель «ProZorro» широко визнана за свою прозорість та зручність.⁵⁵¹ Під час воєнного стану система «ProZorro» була швидко налаштована для розробки та впровадження спрощених функціоналів, узгоджених з новими спрощеними процедурами. Проте виявлені невідповідності між вимогами та процедурами, передбаченими Постановою КМУ № 1178, та

⁵⁵¹ У 2021 році в «ProZorro» було зареєстровано 34 383 публічні замовники та 263 138 діючих суб'єктів господарювання, тоді як у 2022 році цифри дещо зменшилися — до 29 610 зареєстрованих публічних замовників та 242 067 діючих суб'єктів господарювання.

фактичними функціями та можливостями системи «ProZorro»⁵⁵², що призвело до практичних проблем у процедурах закупівель.

Однією з примітних особливостей публічних закупівель в Україні є багаторічна традиція обов'язкового використання електронних аукціонів у тендерних процедурах закупівель. Таким чином, рішення про тимчасове призупинення електронних аукціонів на початку 2023 року⁵⁵³, хоч і було прийняте у відповідь на вплив війни на постачання⁵⁵⁴ електроенергії, викликало невдоволення серед спільноти публічних закупівель.⁵⁵⁵ Відновлення електронних аукціонів у травні 2023 року⁵⁵⁶ призвело до зміни підходів. Стандартна практика тепер вимагає використання електронних аукціонів, якщо публічний замовник не надасть обґрунтування, чому не слід користуватися функціоналом електронного аукціону.

Надмірна залежність від ціни як єдиного критерію укладення контракту (99,7% у 2021 та 2022 роках⁵⁵⁷) свідчить про значний дисбаланс на користь ціни над якістю.⁵⁵⁸ Ця практика має коріння у відсутності необхідного досвіду використання нецінових критеріїв. Крім того, контролюючі органи вимагають додаткових пояснень та економічних обґрунтувань у разі використання нецінових критеріїв укладення контракту.⁵⁵⁹ Обов'язкове використання електронних аукціонів ще більше посилює перевагу оцінювання пропозицій на основі ціни.

Середня кількість тендерних пропозицій, поданих на одну тендерну процедуру, у 2022 році зменшилася (до 1,86 порівняно з 2,06 у 2021⁵⁶⁰ році): у 2022 році 35% тендерних процедур отримали лише одну тендерну пропозицію, що свідчить про незначне зростання порівняно з 33% у 2021 році.

Проте спостерігається позитивна тенденція у скороченні неуспішних тендерних процедур — з 5,53 % у 2021 році до 2 % у 2022 році.⁵⁶¹ Це позитивне зрушення можна пояснити двома законодавчими змінами. По-перше, скасування вимоги про мінімальну кількість у дві тендерні пропозиції мало позитивний ефект у тому, що було скасовано менше процедур. По-друге, свою роль відіграло запровадження цілодобового коригувального механізму, який дозволяє учасникам виправляти певні неточності у своїх тендерних пропозиціях. Однак різні офіційні тлумачення⁵⁶²

⁵⁵² Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року, а також відповіді публічних замовників на запитання в опитуванні Програми SIGMA з питань публічних закупівель у 2023 році, Запитання А10: «Насамкінець, у зв'язку із запитаннями цієї анкети, чи є у вас коментарі щодо практики публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або коментарі до анкети?»

⁵⁵³ Постанова № 1495 від 30 грудня 2022 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1495-2022-%D0%BF#n2>.

⁵⁵⁴ «Уряд змінив правила проведення торгів на «Prozorro»: Тимчасово відмінили аукціони»: вебсайт Мінекономіки, <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=3483cd5a-5b3d-4e5e-81e2-3067a6298b43&title=Prozorro>.

⁵⁵⁵ Transparency International Ukraine, «Чи потрібні у «ProZorro» трираундові аукціони?», <https://ti-ukraine.org/en/blogs/does-prozorro-need-three-round-auctions/>.

⁵⁵⁶ Постанова КМУ № 471 від 12 травня 2023 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2023-%D0%BF#n7>.

⁵⁵⁷ Дані, отримані від Мінекономіки.

⁵⁵⁸ Середнє значення по ЄС — 55%, https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/public-procurement_en.

⁵⁵⁹ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року.

⁵⁶⁰ Дані, отримані від Мінекономіки.

⁵⁶¹ На основі даних з річних звітів Мінекономіки за 2021 та 2022 роки.

⁵⁶² Протилежні висновки між АМКУ ДАС та Мінекономіки на прикладах https://radnuk.com.ua/praktyka_zakupivel/iaku-pozytsiuiu-obyraie-dasu-shchodo-24-hodyn-minekonomiky-chy-amku/

використання цілодобового механізму коригування стали у спільноті публічних закупівель помітним предметом розбіжностей.

Планування та підготовка процедур публічних закупівель загалом є прозорими та дієвими. Від публічних замовників вимагається оприлюднювати річні плани закупівель у системі «ProZorro».⁵⁶³

Є напрямки для покращення, зокрема щодо якості тендерної документації. Виходячи з досвіду бізнесу, 18,5%⁵⁶⁴ вирішили не брати участь у процедурах публічних закупівель через нечіткі критерії відбору чи оцінювання, необ'єктивні критерії чи обтяжливі процедури. Крім того, 9,7%⁵⁶⁵ підприємств вирішили відмовитися від участі в процедурах публічних закупівель через побоювання, що угоди було заздалегідь досягнуто ще до публікації тендеру.

З 2017 року в Україні відбувається запровадження централізованих закупівель та створення централізованих закупівельних організацій (ЦЗО). Спочатку було створено ЦЗО для товарів загального призначення⁵⁶⁶, потім у 2018 році — ЦЗО для закупівель ліків та медичних виробів⁵⁶⁷ та у 2021 році — ЦЗО для закупівель ІТ⁵⁶⁸. Крім того, між 2020 та 2023 роками було створено сім регіональних ЦЗО. ЦЗО відповідають за організацію процедур закупівель від імені своїх клієнтів (включаючи рамкові угоди) з метою досягнення економії коштів за рахунок агрегованих обсягів і стандартизації регулярних закупівель, таким чином покращуючи практику публічних закупівель. Однак їхня ефективність потребує вдосконалення. У 2021 році ЦЗО провели лише 900⁵⁶⁹ процедур закупівель, що становить менше 0,02% від усіх процедур публічних закупівель. Загальна вартість закупівель, проведених через централізовані закупівлі, становила 5,5 млрд грн, що становило менше 0,6% від загальної вартості закупівель у 2021 році. У 2022 році ці показники знизилися ще більше до лише 611 процедур (0,02%) на суму 2,4 грн млрд (0,5% від загальної вартості закупівлі).

ЦЗО мають повноваження створювати так звані електронні каталоги⁵⁷⁰ та керувати ними; ці каталоги є стандартизованими базами даних кваліфікованих постачальників та їхніх товарів, доступ до яких є через інтернет-магазин «ProZorro Market».⁵⁷¹ Електронні каталоги пропонують простий і ефективний процес закупівлі, коли публічний замовник може вибрати продукти зі списку та розмістити замовлення або запитати цінову пропозицію. Спочатку електронні каталоги

та <https://konsaltua.com/news/24-godyny-na-vypravlennya-pomylok-chy-mozhna-do-zavantazhuvaty-vidsutni-v-sklyadi-tendernoyi-propozycziyi-dokumenty-poglyady-amku-dasu-sudiv/> були на співбесідах, що проводилися Програмою SIGMA, головним питанням, травень 2023 р.

⁵⁶³ Вебсайт системи «ProZorro» : <https://prozorro.gov.ua/search/plan>

⁵⁶⁴ Дослідження Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти у 2023 році: 117 із 301 підприємств у вибірці вирішили не брати участь у публічному тендері чи процедурі закупівлі. З 301 підприємства 56 вказали причину: «Здавалося, що критерії були спеціально розроблені для певних учасників» (18,5%), 24 заявили, що причиною були «Нечіткі критерії відбору або оцінювання» (8,1%), а 51 заявив, що «Процедура здалася занадто бюрократичною чи обтяжливою» (17%). Відповідно до стандартної методології, найвищий відсоток визначає розподіл балів.

⁵⁶⁵ Дослідження Програмою SIGMA думок бізнес-спільноти у 2023 році. 117 із 301 підприємств у вибірці вирішили не брати участь у публічному тендері чи процедурі закупівлі. Зі 117 підприємств 29 назвали причиною те, що «здавалося, угоду було укладено до оголошення тендеру» (9,7%).

⁵⁶⁶ Державна установа «Професійні закупівлі».

⁵⁶⁷ Державне підприємство «Медичні закупівлі України».

⁵⁶⁸ Державне підприємство «Українські спеціальні системи».

⁵⁶⁹ Дані, надані Мінекономіки.

⁵⁷⁰ Відповідно до Постанови КМУ № 822 від 14 вересня 2020 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2020-%D0%BF#Text>

⁵⁷¹ Електронний каталог-«ProZorro-Market» та «ProZorro» + електронний каталог, <https://smarttender.biz/en/prozorro-market/>.

обмежувалися закупівлями на суму менше 50 000 грн⁵⁷², але цей поріг було скасовано⁵⁷³, що зробило електронні каталоги варіантом, що прирівнюється до відкритих торгів, але звільнений від процедур моніторингу та оскарження. Наразі всі три ЦЗО центрального рівня керують електронними каталогами споживчих товарів, товарів медичного призначення та ІТ-продуктів. У 2022 році було зафіксовано⁵⁷⁴ рекордне зростання використання електронних каталогів: понад 3 600 клієнтів здійснили понад 14 000 покупок, що на 44,4% більше, ніж у 2021 році. Загальна вартість цих покупок склала майже 1,8 млрд грн, що є суттєвим збільшенням з 381 млн грн у 2021 році.⁵⁷⁵

У 2022 році⁵⁷⁶ ДАС здійснювала моніторинг 11 800 процедур закупівель, що становить менше 0,4%⁵⁷⁷ від загальної кількості процедур у цьому році. Порушення були виявлені у 7 900 випадках. У 2022 році ДАС склала 374 протоколи про адміністративні правопорушення.

Кількість концесій та ДПП залишається малою. Незважаючи на схвалення відповідної постанови уряду, війна, що триває, та брак фінансування заважають розробці та впровадженню необхідного функціоналу в системі електронних закупівель.

Висновок

Війна, що триває, вплинула на закупівлі та призвела до зниження вартості та кількості укладених контрактів, а використання конкурсних процедур залишається низьким. Використання ціни як єдиного критерію укладення контрактів залишається високим, тоді як середня кількість тендерних пропозицій зменшилася. Спостерігається позитивна динаміка зменшення неуспішних процедур закупівель. Ефективність ЦЗО та використання електронних каталогів продемонстрували потенціал, але їх ефективність потребує покращення.

⁵⁷² ЗПЗ, частина 3 статті 3.

⁵⁷³ Постанова № 1178, пункт 10.

⁵⁷⁴ Річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 30.


⁵⁷⁵ Річний звіт Мінекономіки за 2021 рік, с. 32.

⁵⁷⁶ Річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 41.

⁵⁷⁷ У 2022 році оголошено 2 950 319 процедур публічних закупівель, річний звіт Мінекономіки за 2022 рік, с. 27.

Принцип 14: Публічні замовники мають належні спроможності і практичні вказівки та інструменти для забезпечення професійного управління всім процесом закупівель.

Загалом, значення індикатора «Наявність якісної підтримки публічних замовників та суб'єктів господарювання для посилення професіоналізму діяльності у сфері закупівель» — 3, з 2021 року не змінилося. Хоча були як позитивні, так і негативні зміни, вони не вплинули на загальну оцінку.

Індикатор 6.14.1. Наявність якісної підтримки публічних замовників та суб'єктів господарювання для посилення професіоналізму діяльності у сфері закупівель						
Цей індикатор вимірює наявність та якість підтримки публічних замовників та суб'єктів господарювання у розвитку та удосконаленні знань та професійних навичок фахівців у сфері закупівель та у консультуванні щодо підготовки до операцій з публічних закупівель, їхньому проведенні та управлінні ними. Цю підтримку зазвичай надає центральна закупівельна установа.						
Цей індикатор безпосередньо не вимірює спроможність замовників і публічних замовників. Оцінюється обсяг підтримки (чи охоплено всі важливі етапи циклу закупівель), її межі, її якість і важливість для практиків (чи забезпечує вона корисні практичні настанови та приклади). Опитування публічних замовників та суб'єктів господарювання використовуються для оцінювання актуальності та практичної застосовності підтримки.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
	2021			2023		
Наявність та якість посібників, настанов, стандартної тендерної документації та інших операційних інструментів						
1. Наявність та якість посібників та настанов				4/4*	3/5	
2. Наявність та якість типової тендерної документації, типових форм та типових контрактів				3/4*	2/5	
Наявність та якість навчальної та консультативної підтримки						
3. Доступ до якісного навчання працівників з питань закупівель				2/4*	2/5	
4. Наявність консультацій та підтримки публічних замовників та суб'єктів господарювання				3/4*	4/5	
Процедури закупівлі скасовано						
5. Процедури закупівлі скасовано (%)				4/5	5/5	
Усього				16/21	16/25	

Примітка: У 2021 році опитування не проводилося. Діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 21, а не 25. Перерахунок балів для діапазонів 2021 року: 0-3=1, 4-7=1, 8-10=2, 11-13=3, 14-17=4, 18-21=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика» на сторінці 8.

Професіоналізація публічних закупівель в Україні була однією з цілей Стратегії реформування системи публічних закупівель на 2016–2022 роки. Йдеться про заміну тендерних комітетів на осіб, уповноважених організувати та проводити процедури публічних закупівель. Процес переходу розпочався у 2021 році та завершився у 2022 році. Мінекономіки у цьому процесі відіграло

вирішальну роль, по-перше, затвердивши правові положення⁵⁷⁸ щодо визначення правового статусу та загальних принципів роботи уповноважених осіб, по-друге, затвердивши процедуру тестування⁵⁷⁹ і, по-третє, розробивши пакет тестових запитань.⁵⁸⁰ У листопаді 2021 року модуль тестування було інтегровано в систему «ProZorro».⁵⁸¹

У 2021 році тестування пройшли приблизно 33 000 осіб, що становить 97% представників публічних замовників, а у 2022 році — понад 13 000 осіб.⁵⁸²

Підготовка фахівців з публічних закупівель не є обов'язковою, централізована навчальна програма відсутня. Можливості для навчання надає низка приватних і державних організацій.⁵⁸³

У рамках зусиль, спрямованих на полегшення переходу до інституту уповноважених осіб, у 2021 році Мінекономіки⁵⁸⁴ розробило серію з 12 відеоуроків під назвою «Професійно про закупівлі». Ці уроки містять основну інформацію, відповідають на поширені запитання та обговорюють конкретні теми, як то нецінові критерії укладення контрактів та рамкові угоди.

Протягом 2022 та 2023 років Мінекономіки організувало декілька вебінарів з питань пов'язаних з режимом воєнного стану законодавчих змін. Вебінари транслюються в прямому ефірі через соціальні мережі Мінекономіки, а їхній запис доступний для перегляду на YouTube-каналі «Prozorro».⁵⁸⁵

За результатами опитування Програмою SIGMA 2023, 56,2%⁵⁸⁶ публічних замовників та підприємств сприймають навчальні програми як корисні або дуже корисні. Є великий попит на безкоштовні програми підвищення кваліфікації, спеціально надані Мінекономіки та «Prozorro», зважаючи на те,⁵⁸⁷ що наявне навчання, незалежно від того, чи пропонується воно на комерційній основі, чи безкоштовно, забезпечує переважно загальні знання і приділяє значну увагу правовим аспектам.

⁵⁷⁸ Наказ Мінекономіки № 40 від 8 червня 2021 року «Про затвердження Примірною положення про уповноважену особу», <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0040930-21#Text>.

⁵⁷⁹ Наказ Мінекономіки № 376-21 від 6 серпня 2021 року «Про затвердження Порядку організації тестування уповноважених осіб», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1271-21#Text>.

⁵⁸⁰ Наказ Міністерства економіки № 873–21 від 1 листопада 2021 року «Про затвердження переліку тестових питань для підтвердження уповноваженою особою рівня володіння необхідними (базовими) знаннями у сфері публічних закупівель з варіантами відповідей», <https://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&isSpecial=True&id=eec4aa82-4fe7-486b-8306-bf9cc1181cfd>

⁵⁸¹ «Пройти та перевірити результати тестування Уповноважених осіб» (“Pass and check the results of the testing of Authorised Persons”), <https://exam.prozorro.gov.ua/entry>.

⁵⁸² Дані, надані Мінекономіки.

⁵⁸³ Наприклад, Київська школа економіки, «Радник у сфері публічних закупівель», ДП «ProZorro», Національне агентство України з питань державної служби.

⁵⁸⁴ За підтримки Проєкту «TAPAS» та Групи підтримки реформ.

⁵⁸⁵ «ProZorro TV» (YouTube), <https://www.youtube.com/@prozorrotv9868/videos>.

⁵⁸⁶ Дослідження Програмою SIGMA питань закупівель серед публічних замовників у 2023 році, проведене у березні–квітні 2023 року: 340 публічних замовників та 301 підприємств брали участь в опитуванні; 55,3% публічних замовників і 57% підприємств визнали навчання «корисним» або «дуже корисним».

⁵⁸⁷ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року, а також відповіді публічних замовників на запитання в опитуванні Програми SIGMA з питань публічних закупівель у 2023 році, Запитання А10: «Насамкінець, у зв'язку із запитаннями цієї анкети, чи є у вас коментарі щодо практики публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або коментарі до анкети?»

У травні 2023 року Мінекономіки запровадило⁵⁸⁸ безкоштовні онлайн-курси, розроблені за сприяння проекту ЄС⁵⁸⁹.

Мінекономіки поширює інформацію через свій офіційний вебсайт⁵⁹⁰ та вебсайт «Prozorro»⁵⁹¹, а також у соціальних⁵⁹² мережах. Вебсайт Мінекономіки регулярно оновлюється і оприлюднює нові відповіді на конкретні запити, інформаційні листи та загальні відповіді.⁵⁹³ Крім того, він служить платформою для звернення з запитаннями і пошуку роз'яснень. Опитування Програми SIGMA у 2023 році показує, що більшість публічних замовників і підприємств (65,8%) вважають відповіді загалом корисними.⁵⁹⁴ Мінекономіки справді вважається дуже чуйним, але публічні замовники також розкритикували⁵⁹⁵ надану інформацію як надто формалістичну. Зацікавлені сторони постійно відзначають відсутність практичних настанов і рекомендацій від Мінекономіки.⁵⁹⁶

Мінекономіки активно працює над підготовкою посібників і настанов.⁵⁹⁷ За підтримки проекту ЄС у 2022 році Мінекономіки розробило коментар до законодавства України про публічні закупівлі та методичні рекомендації щодо укладання та виконання договорів про публічні закупівлі. Крім того, також у 2022 році проект ЄС підготував огляд судової практики у сфері публічних закупівель.

Зразки типової тендерної документації для відкритих торгів та конкурентного діалогу⁵⁹⁸ були затверджені у 2016 році та з того часу не оновлювалися. У них деталізовано обов'язкову інформацію, визначену ЗПЗ, але відсутні практичні приклади. У 2021 році Мінекономіки та АМКУ спільно розробили зразки тендерної документації на послуги громадського харчування спеціально для закладів освіти. Крім того, у 2022 році за підтримки проекту ЄС розроблено шаблони договорів на товари, послуги, роботи та⁵⁹⁹ рамкові угоди. Задоволеність доступними типовими формами та

⁵⁸⁸ Онлайн-курси з публічних закупівель, <https://infobox.prozorro.org/articles/onlayn-kursi-z-publichniih-zakupivel-na-platforni-prometheus>.

⁵⁸⁹ Проект за фінансової підтримки ЄС: «Підтримка реформи публічних закупівель в Україні», EuropeAid/140597/DH/SER/UA.

⁵⁹⁰ Вебсайт публічних закупівель, <https://me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=d4b4ca89-6635-454b-8a57-a5a2a9b5de4f&tag=PublichniZakupivli>.

⁵⁹¹ «ProZorro Інфобокс», <https://infobox.prozorro.org/>.

⁵⁹² «ProZorro» на Facebook, <https://www.facebook.com/prozorro.gov.ua>; Департамент сфери публічних закупівель Мінекономіки, <https://www.facebook.com/PublicProcurementofUkraine>.

⁵⁹³ Вебсайт «Інформаційний ресурс», <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=8245ceea-6349-45c2-a2cf-35791699407f&title=InformatsiiniResurs>.

⁵⁹⁴ Дослідження Програмою SIGMA питань закупівель серед публічних замовників, проведене у березні–квітні 2023 року: 340 публічних замовників та 301 підприємств брали участь в опитуванні; 61,9% публічних замовників і 69,7% підприємств відповіли «Так» на запитання, чи надані відповіді були загалом корисними. Середньоарифметичне значення — 65,8%.

⁵⁹⁵ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року, а також відповіді публічних замовників на запитання в опитуванні Програми SIGMA з питань публічних закупівель у 2023 році, Запитання А10: «Насамкінець, у зв'язку із запитаннями цієї анкети, чи є у вас коментарі щодо практики публічних закупівель, які ви хотіли б додати, або коментарі до анкети?»

⁵⁹⁶ Співбесіди Програми SIGMA, травень 2023 року.

⁵⁹⁷ Вебсайт Мінекономіки, <https://www.me.gov.ua/Documents/MoreDetails?lang=uk-UA&id=baaffdc5-cf61-4a3e-af46-4d559ebb0e67&title=GolovnaTematichniListi>.

⁵⁹⁸ Наказ Міністерства економіки № 680 від 13 квітня 2016 року «Про затвердження примірної тендерної документації», <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0680731-16#Text>.

⁵⁹⁹ Актуальні зразки договорів про закупівлю товарів, робіт, послуг та рамкових угод, <https://infobox.prozorro.org/articles/zrazki-dogovoriv-pro-zakupivlyu-tovariv-robot-poslug-ta-ramkovih-ugod>.

шаблонами є помірною, 46%⁶⁰⁰ публічних замовників та підприємств сприймають їх як корисні або дуже корисні.

З 2015 року за підтримки Мінекономіки розвинулася мережа спеціалістів із публічних закупівель, які активно залучаються через соціальні мережі.⁶⁰¹ Ця мережа служить цінною платформою для фахівців з питань закупівель, щоб спілкуватися зі своїми колегами та шукати консультацій поза офіційними каналами.

Висновок

У 2022 році успішно завершено перехід від тендерних комітетів до інституту уповноважених осіб, у включно з тестуванням та наданням доступу до системи електронних закупівель. Різні організації пропонують навчання, але наявний попит на удосконалені програми. Мінекономіки активно розповсюджує інформацію, але зацікавлені сторони шукають більш практичних настанов. Спеціалізованих консультацій мало, що змушує публічних замовників звертатися до зовнішніх консультантів.


⁶⁰⁰ Дослідження Програмою SIGMA питань закупівель серед публічних замовників у 2023 році, проведене у березні-квітні 2023 року: 340 публічних замовників та 301 підприємств брали участь в опитуванні; 51,4% публічних замовників і 40,5% підприємств визнали шаблони форм та/або типові документи «корисним» або «дуже корисним». Середньоарифметичне значення — 46%.

⁶⁰¹ До популярних груп спільноти публічних закупівлі суспільства входять: Спільнота реформаторів системи публічних закупівель України (13 200 учасників), <https://www.facebook.com/groups/ppinua/>; Публічні закупівлі України (22 700 учасників), <https://www.facebook.com/groups/konsaltua/>; Аналітичні інструменти Prozorro (3 900 учасників), <https://www.facebook.com/groups/prozorroinstruments>; та Спільнота DOZORRO (800 учасників). «Transparency International Ukraine» також створила Робочу групу, до складу якої входять представники Мінекономіки, АМКУ, ДАС, великих публічних замовників, суб'єктів господарювання та консультантів. Метою цієї групи є обговорення системних проблем, розв'язання питань і розробка пропозицій з їх розв'язання.

Зовнішній аудит

Принцип 15: Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями Конституції та законодавства і впроваджуються на практиці.

Загалом, значення індикатора «Незалежність вищої аудиторської установи» — 2, таке саме, що й у 2021 році. Низьке значення індикатора зумовлене відсутністю в Конституції положень щодо незалежності РПУ, контролю органів виконавчої влади за бюджетом РПУ та її обмеженими повноваженнями. На значення індикатора також вплинуло низьке сприйняття населенням незалежності РПУ.

Індикатор 6.15.1. Незалежність вищої аудиторської установи						
Цей індикатор вимірює ступінь незалежності зовнішнього аудиту вищої установи аудиту (ВАУ) і визначених на міжнародному рівні умов ефективного функціонування ВАУ у законодавстві та на практиці.						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
					2021	2023
1. Закріплена у Конституції та юридична незалежність ВАУ					1/4	1/4
2. Організаційна та управлінська незалежність ВАУ					4/5	3/5
3. Адекватність повноважень ВАУ та приведення їх у відповідність з Міжнародними стандартами вищих органів фінансового контролю (ISSAIs)					1/3	1/3
4. Доступ до інформації та приміщень					1/1	1/1
5. Сприйняття населенням незалежності ВАУ (%)					Дані відсутні	0/3
Усього					7/13	6/16

Примітка: «Дані відсутні» = У 2021 році опитування не проводилося. Діапазон перерахунку балів було змінено шляхом видалення пов'язаних із опитуванням балів із загальної суми. Діапазон балів було потім пропорційно скориговано до нової загальної суми балів для розрахунку загального значення індикатора за 2021 рік. Отже, загальна кількість балів — 13, а не 16. Діапазони перерахунку балів 0-2=0, 3-4=1, 5-7=2, 8-9=3, 10-11=4, 12-13=5. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика» на сторінці 8.

Конституція України визначає повноваження РПУ, органу, який від імені ВРУ здійснює контроль за доходами і витратами державного бюджету.⁶⁰² Конкретних положень щодо незалежності РПУ Конституція не містить. Щодо членів РПУ, то в Конституції йдеться лише про призначення та звільнення голови та її членів Верховною Радою України.⁶⁰³

Незалежну роль і місце РПУ визначено в Законі України «Про Рахункову Палату України».⁶⁰⁴ Закон України «Про Рахункову Палату України» забороняє взагалі будь-яке втручання органів державної влади, органів місцевого самоврядування, політичних партій та громадських об'єднань,

⁶⁰² Конституція України, стаття 98.

⁶⁰³ Конституція України, стаття 85.

⁶⁰⁴ Закон України «Про Рахункову палату», Відомості Верховної Ради України, 2015, № 36, стаття 360.

підприємств, установ та організацій. У ньому також йдеться про організацію палати як колегіального органу, що складається з тринадцяти членів, і визначено порядок призначення та звільнення Голови та інших членів РПУ.

Відсутність цих положень у основному законі може обмежити незалежність РПУ та її членів, але на практиці їх дотримуються, членів Палати не усувають з їх посад з причин, не зазначених у законодавстві.

Законодавча база не передбачає захисту РПУ Верховним Судом від будь-якого втручання в її незалежність і аудиторські повноваження. Крім того, виконавча гілка влади має прямий контроль за формуванням та затвердженням бюджету РПУ, оскільки Палата дотримується сформульованих у БК регулярних загальних процедур, подаючи свої бюджетні запити до Мінфіну. Отже, фінансова незалежність РПУ не гарантується.

Повноваження РПУ визначено в БК як контроль за надходженням і використанням коштів державного бюджету з метою моніторингу дотримання бюджетного законодавства та проведення окремих аудиторських заходів щодо державного боргу та гарантованого державою боргу.⁶⁰⁵ Її повноваження додатково визначені в Законі України «Про Рахункову палату»⁶⁰⁶, який стосується як фінансового аудиту, так і аудиту ефективності. Комплаєнс-аудити не згадуються як окремий вид аудиту. Сфера застосування, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», охоплює як доходи, так і витрати всіх державних установ на центральному, обласному та місцевому рівнях, а також ДП. Однак роль РПУ щодо органів місцевого самоврядування чи ДП, відповідно до Закону України «Про Рахункову палату», полягає лише у роботі з аспектами, які мають наслідки для державного бюджету (наприклад, субсидії з державного бюджету) або роботі за запитом суб'єктів.

Певною мірою повноваження РПУ перетинаються з повноваженнями ДАС, яка має компетенцію здійснювати оцінювання економічного, дієвого та ефективного управління бюджетними коштами. ДАС має повноваження проводити аудит органів місцевого самоврядування та державних підприємств. Позитивним моментом є включення до Стратегії РСУДФ на 2022–2025 роки конкретних заходів, спрямованих на більш чітку координацію та співпрацю між РПУ та ДАС.

Ані БК, ані Закон України «Про Рахункову Палату України» не надають РПУ чітких повноважень на проведення аудиту консолідованої фінансової звітності Уряду. РПУ відповідає лише, як це передбачено БК⁶⁰⁷, за річний звіт про виконання Закону України «Про державний бюджет України», зокрема висновків щодо виконання, оцінки ефективності управління коштами державного бюджету та пропозицій щодо усунення порушень, виявлених у звітному бюджетному періоді, та щодо вдосконалення бюджетного процесу в цілому.

Суб'єкти перевірки зобов'язані надавати РПУ всю інформацію, документи та матеріали, необхідні для проведення аудиторської роботи. РПУ також має право отримувати доступ до баз даних, реєстрів та автоматизованих систем, створених за кошти державного бюджету.⁶⁰⁸

Звіти РПУ подаються до законодавчого органу та оприлюднюються.

Опитування громадської думки Програмою SIGMA 2023 року показало, що лише 28% населення сприймають РПУ як незалежний орган.

⁶⁰⁵ БК, стаття 110.

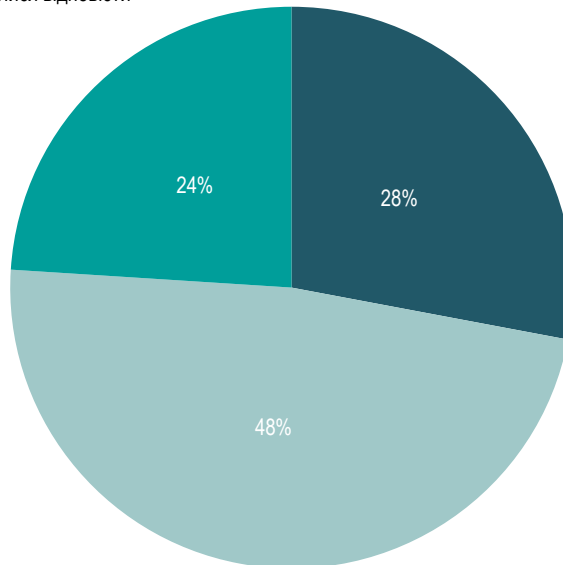
⁶⁰⁶ Стаття 7 Закону України «Про Рахункову Палату України»

⁶⁰⁷ БК, стаття 62, Закон України «Про Рахункову Палату України», частини 3 та 4 статті 7.

⁶⁰⁸ Стаття 8 Закону України «Про Рахункову Палату України»

Малюнок 56. Сприйняття незалежності Рахункової палати

- Скоріше згодні або повністю згодні
- Скоріше не згодні або абсолютно не згодні
- Не знають / Відмовилися відповісти




Джерело: Опитування Програмою SIGMA громадської думки у 2023 р.

Висновок

Хоча незалежність РПУ закріплена Законом України «Про Рахункову Палату України», вона недостатньо захищена Конституцією, яка лише згадує про її роль. РПУ не може звертатися по захист до Верховного суду, і її фінансова незалежність не гарантується, оскільки виконавча гілка влади контролює подання РПУ бюджетних запитів та виконання нею свого кошторису. Повноваження РПУ є широкими, але вони не включають аудит консолідованих фінансових звітів Уряду або повний аудит державних підприємств. Має місце дублювання повноважень ДАС.

Принцип 16: Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора.

Загалом, значення індикатора «Ефективність системи зовнішнього аудиту» — 3, таке саме, що й у 2021 році. Загальний рейтинг врівноважує позитивну тенденцію у затвердженні вдосконалених настанов у сферах аудиту ефективності та комплаєнс-аудиту зі зниженням частки впроваджених рекомендацій.

Індикатор 6.16.1. Ефективність системи зовнішнього аудиту						
Цей індикатор вимірює ступінь внеску зовнішніх аудитів у покращення управління державними фінансами та те, як вища аудиторська установа застосовує стандарти для забезпечення високоякісних аудитів (наприклад, через свої посібники та систему забезпечення якості).						
Значення індикатора, 2023 р.	0	1	2	3	4	5
Тенденція 2021–2023 рр. 	Бали					
				2021	2023	
1. Межі повноважень зовнішнього аудиту				3/6	3/6	
2. Відповідність методології аудиту стандартам ISSAIs				1/6	6/6	
3. Контроль якості та забезпечення якості аудиту				3/6*	3/6*	
4. Виконання рекомендацій ВАУ (%)				6/6	4/6	
5. Використання звітів ВАУ законодавчим органом				4/6*	4/6*	
Усього				17/30	20/30	

Примітки: *Дані недоступні або не надані. Див. додаткову інформацію щодо діапазонів перерахунку балів у розділі «Методика».

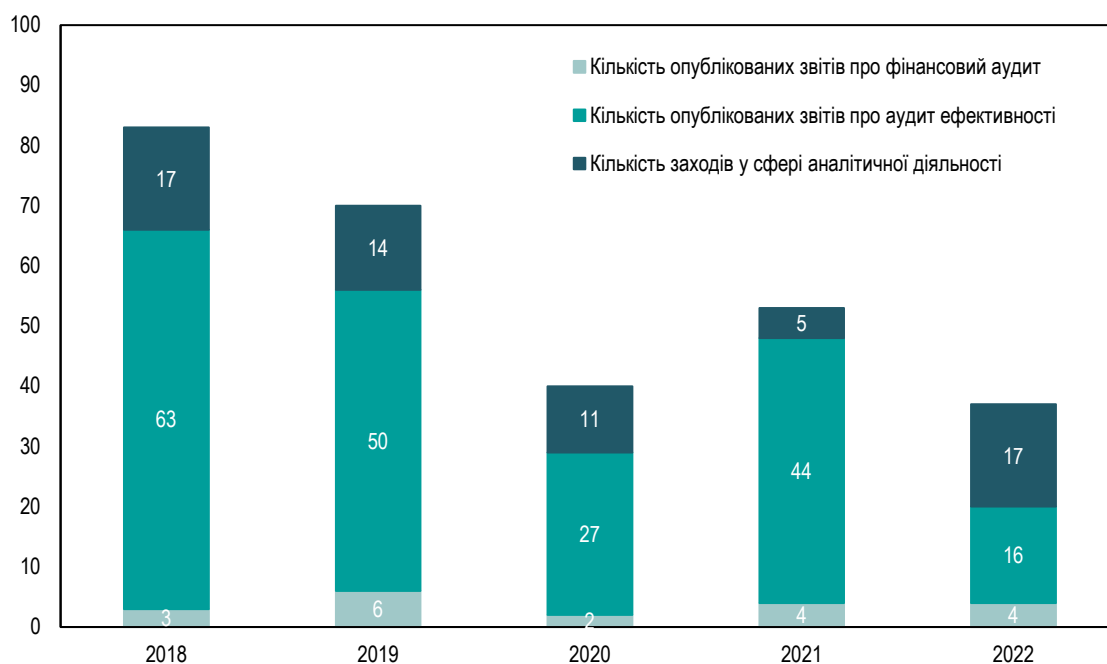
РПУ не має повноважень перевіряти фінансову звітність Уряду, хоча вона готує обов'язковий звіт про виконання Закону України «Про державний бюджет України». ⁶⁰⁹ У 2022 році РПУ здійснила 20 аудитів, у тому числі 4 фінансові аудити та 16 аудитів ефективності. Крім того, РПУ здійснила 17 аналітичних заходів, у тому числі аналіз поданого до ВРУ проекту Закону України «Про державний бюджет України» ⁶¹⁰ та підготовку звітів про виконання Закону України «Про державний бюджет України». ⁶¹¹

⁶⁰⁹БК, стаття 62, Закон України «Про Рахункову Палату України», частини 3 та 4 статті 7.

⁶¹⁰Частина 2 статті 3 Закону України «Про Рахункову Палату України»

⁶¹¹ Згідно з інформацією, наданою РПУ, звіти подавалися за I квартал, I півріччя та за період січень–вересень 2022 року.

Малюнок 57. . Кількість аудитів за типом, проведених Рахунковою палатою України за останні п'ять років



Джерело: Вебсайт Рахункової палати України.

Щодо відповідності міжнародним стандартам, то відповідно до Закону України «Про Рахункову Палату України»⁶¹² РПУ у своїй діяльності застосовує «принципи діяльності Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), Європейської організації вищих органів фінансового контролю (EUROSAI) та Міжнародні стандарти вищих органів фінансового контролю (ISSAI)», але «в частині, що не суперечить Конституції та законам України». Таке формулювання в законі уможливорює практики, які не відповідають міжнародним стандартам.

Слід зазначити, що під час фінансових перевірок РПУ не надає аудиторських висновків щодо фінансової звітності. Крім того, аудити, визначені РПУ як аудити ефективності з метою оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, насправді в багатьох випадках є діяльністю, орієнтованою на комплаєнс, яка містить елементи, схожі на перевірки. Вони зосереджені в основному на оцінюванні регуляторних аспектів, вимог до бюджетних витрат або точності бухгалтерських записів, а не на ефективності. Включення перевірок інспекційного типу не відповідає ISSAIs.

У співпраці з міжнародними донорами було розроблено методичні рекомендації щодо фінансового аудиту, аудиту ефективності та комплаєнс-аудиту відповідно до ISSAIs.⁶¹³ РПУ затвердила новий посібник із процедур та методичні рекомендації з проведення фінансового аудиту у 2022 році⁶¹⁴, а також 6 червня 2023 року затвердила методичні рекомендації щодо аудиту ефективності та комплаєнс-аудиту. Оскільки ці затверджені методології нещодавні, аудити, проведені у 2022 році,

⁶¹²Стаття 3 Закону України «Про Рахункову Палату України»

⁶¹³ Методичні рекомендації, розроблені в рамках проєкту ЄС «Зміцнення потенціалу зовнішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів» (EU4ACU).

⁶¹⁴ Порядок проведення Рахунковою палатою фінансового аудиту та Методичні рекомендації з фінансового аудиту, затверджені рішенням РПУ від 22 грудня 2022 року.

здійснювалися за попередньою методикою, орієнтованою на перевірки, і тому не відповідають ISSAIs.

У 2015 році РПУ видав внутрішні рекомендації щодо розробки системи контролю якості⁶¹⁵ відповідно до ISSAIs.⁶¹⁶ Рекомендації стосуються як внутрішнього поточного контролю якості, так і зовнішньої експертної перевірки якості наданих звітів. За даними РПУ, рекомендації повністю впроваджені в діяльність РПУ та використовуються структурними підрозділами РПУ при здійсненні контролю якості, але отримано лише докази проведення регулярних експертних перевірок із забезпечення якості окремих аудиторських звітів (63 у 2021 році і 39 у 2022 році).

Існують формальні механізми подання звітів РПУ до ВРУ⁶¹⁷ та Комітету з питань бюджету, який відповідає за розгляд цих звітів. РПУ дотримується термінів, передбачених Регламентом РПУ.⁶¹⁸ У ВРУ наявні чіткі правила розгляду обов'язкового річного звіту РПУ про виконання бюджету⁶¹⁹, але відсутня інституціоналізована процедура чи правове зобов'язання ВРУ реагувати на аудиторські звіти від РПУ. Однак на практиці профільні комітети ВРУ обговорюють звіти РПУ, організовують слухання та, якщо вважають за потрібне, видають рекомендації.

РПУ здійснює моніторинг виконання рекомендацій аудиту відповідно до викладеної в Регламенті РПУ процедури. За даними РПУ⁶²⁰, усі рекомендації, надані у 2020 та 2021 роках, були прийняті суб'єктами аудиту. У 2021 році РПУ надав 976 рекомендацій, з яких у 2022 році було виконано 612 (63%). Це свідчить про негативну тенденцію порівняно з 2021 роком, коли було виконано 476 із 581 наданих у 2020 році рекомендацій (82%), але це цілком зрозуміло в умовах війни.

Висновок

Загалом РПУ проводить переважно аудити, орієнтовані на комплаєнс, з елементами перевірок і не надає висновку щодо фінансових звітів за результатами своїх фінансових аудитів суб'єктів державного сектору. Останні оновлення методології аудиту, які все ще перебувають на початковій стадії впровадження, демонструють її потенційне вдосконалення та майбутнє узгодження з міжнародними стандартами. Відсутній системний інституціоналізований процес реагування ВРУ на звіти про аудит чи виконання рекомендацій, але відповідні комітети обговорюють звіти та видають рекомендації, коли вважають за необхідне. Усі рекомендації РПУ були прийняті суб'єктами аудиту, і рівень впровадження є високим, хоча й під час війни у 2022 році спостерігалось падіння.

⁶¹⁵ Рекомендації з управління і контролю якості контрольних заходів, що проводяться Рахунковою, затверджені Рішенням РПУ № 8–5 від 10 листопада 2015 року.

⁶¹⁶ Зокрема, ISSAI 40 Контроль якості для ВСУ ISSAI 1220 Контроль якості аудиту фінансової звітності та ISSAI 5600, Керівництво з експертних оцінок.

⁶¹⁷ Стаття 37 Закону України «Про Рахункову Палату України» Регламент Рахункової палати № 31-3, від 8 листопада 2019, затверджений Рішенням РПУ № 22-7 від 28 серпня 2018 року, глава 7.

⁶¹⁸ Регламент Рахункової Палати, глава 41: Інформування Верховної Ради України здійснюється протягом 15 робочих днів з моменту затвердження Рахунковою палатою звіту та/або висновків, складених за результатами здійснення заходу державного зовнішнього фінансового контролю (аудиту).

⁶¹⁹ Регламент ВРУ, стаття 162.

⁶²⁰ Звіт РПУ за 2021 рік, затверджений Рішенням РПУ № 10-2 від 28 квітня 2022 року, опублікований 29 квітня 2022 року, та звіт РПУ за 2022 рік від 27 квітня 2023 року.

Державне управління в Україні

грудень 2023 року

У моніторингових звітах Програми SIGMA міститься аналіз ефективності діяльності державних адміністрацій на основі набору стандартних показників, заснованих на Принципах державного управління. Вони оцінюють як передумови для ефективного державного управління (якість законів, політик, інституційна спроможність і процедури), так і те, як управління працює на практиці.