



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Навчальний дистанційний курс на тему: «Парламентська реформа. Інструменти підвищення ефективності діяльності Апарату Верховної Ради України»

2020

Зміст

	Вступ
Модуль 1. Парламентська реформа в контексті реалізації широкомасштабної реформи державного управління	
1.1.	Реформа державного управління як основа трансформаційних перетворень в Україні та світі
1.2.	Міжнародні та вітчизняні стандарти щодо реалізації реформи державного управління
1.3.	Сучасні концепції забезпечення впровадження реформи державного управління та парламентської реформи
Модуль 2. Витоки та основні напрями реалізації парламентської реформи в Україні та світі	
2.1.	Історична еволюція парламентської реформи та її міжнародний вимір
2.2.	Досвід зарубіжних країн щодо реалізації парламентської реформи
2.3.	Упровадження парламентської реформи в Україні
Модуль 3. Інституційні та кадрові аспекти реалізації парламентської реформи в Україні	
3.1.	Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України
3.2.	Функціональне обстеження та основні напрями модернізації Апарату Верховної Ради України
3.3.	Забезпечення стандартів гендерної рівності в процесі реалізації парламентської реформи
Модуль 4. Інноваційні інструменти упровадження парламентської реформи	
4.1.	Стратегічне планування як важливий інструмент забезпечення реалізації парламентської реформи
4.2.	Упровадження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України
4.3.	Нові інструменти управління людськими ресурсами
	Підведення підсумків
	Список рекомендованої літератури

Вступ

Останнім часом питання реалізації реформи державного управління набуває все більшого значення як в Україні, так і в інших зарубіжних країнах. Одночасно реформа державного управління має й парламентський вимір, враховуючи особливе місце та статус парламенту в системі органів державної влади. Враховуючи вищевикладене, останнім часом набув поширення термін «парламентська реформа», що може бути визначений як комплекс заходів (інституційних, законодавчих, кадрових, інформаційних та ін.), спрямованих на модернізацію Парламенту та його секретаріату, забезпечення більшої ефективності у його діяльності тощо.

Законодавчим органом незалежної Української держави є Верховна Рада України (ВРУ). У Конституції України 1996 року визначено конституційні функції ВРУ, пов'язані із ухваленням законів, державного бюджету, здійснення контролю за діяльністю Уряду та представництвом громадян України в процесах державного врядування.

Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися чинним законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме припливу до них професіоналів-патріотів.

У лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу.

Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», прийнята

на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату

Важливим чинником стало набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Як вже було зауважено, головне завдання парламентської реформи в Україні концентрується навколо ідеї підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, що в контексті різних аспектів оптимізації законодавчої діяльності охоплює також питання організації та функціонування її Апарату.

Разом з тим, питання організації кадрового забезпечення, добору персоналу, розвитку професійної кар'єри, інституційної розбудови є одними з найбільш чутливих у будь-якій установі, проте вони набувають особливого значення, якщо мова йде про парламенти. У будь-якому випадку, питання кадрового забезпечення неможливо вирішити без чіткого уявлення щодо самого парламенту. Це один з найбільш важливих – якщо не провідний – органів у державі, у зв'язку з чим його можна визначити як «державний орган», (і, відповідно, він має «державну службу»), однак найважливішим є те, що він відрізняється від інших органів специфікою своєї діяльності.

Як зазначають деякі дослідники, парламентська служба (parliamentary service) – це службовий апарат парламенту, що виконує функції адміністрування законодавчого процесу; забезпечення ефективного функціонування парламенту; підготовки аналітичних документів, фінансових



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



звітів, управління документообігом та архівацією; надання бібліотечних та інформаційно-комунікаційних послуг тощо.

У розвинутих демократіях парламентська служба також може виконувати функції управління майном, матеріально-технічного забезпечення парламенту та створення безпеки на території парламенту. Парламентська служба має на меті забезпечити ефективну роботу депутатів та допомагає у здійсненні всього законодавчого процесу та дотичної діяльності. Відомо, що за браком часу депутати не в змозі глибинно дослідити усі питання, що розглядаються парламентом, та підготувати якісні закони в усіх сферах суспільного життя, саме тут на допомогу приходять парламентські служби, які швидко та якісно проводять дослідження з окремих тем. Досвід інших зарубіжних країн також про важливість впровадження концепції «автономії» парламенту та його апарату по відношенню до інших державних органів.

Все це обумовлює актуальність питань реалізації широкомасштабної парламентської реформи, а також організації навчання з цього питання. Основним завданням згаданого навчального курсу є підвищення обізнаності основних парламентських стейкхолдерів (насамперед, державних службовців та інших працівників Апарату ВРУ) щодо парламентської реформи як складової частини широкомасштабної реформи державного управління, її основних завдань, етапів впровадження, індикаторів вимірювання ефективності результатів, а також основних інструментів подальшої модернізації діяльності Апарату ВРУ.

Модуль 1. Парламентська реформа в контексті реалізації широкомасштабної реформи державного управління

Парламентська реформа є складовою частиною більш глобальної та комплексної реформи державного (публічного) управління. Ураховуючи особливий статус парламенту в системі органів державної влади, реформа державного управління має також парламентський вимір. Ураховуючи викладене, у модулі 1 буде розглянуто реформу державного управління, її основні цілі та завдання, принципи реалізації, а також індикатори вимірювання успішності її реалізації.

1.1. Реформа державного управління як основа трансформаційних перетворень в Україні та світі

Позиціонування України як демократичної держави, що обрала європейський вектор розвитку і стратегічний курс на здійснення глибинних структурних перетворень у всіх сферах суспільно-політичного й соціально-економічного життя, визначає важливість реформування державного управління на основі європейських принципів державного управління, як однієї із першочергових реформ, що визначені Верховною Радою України, Президентом та Урядом України.

Реформа державного управління є однією з ключових реформ у країнах з перехідною економікою, що здійснюють комплексні зміни у різних сферах державної політики, зокрема й України.

Реформування системи державного управління є невід'ємною частиною суспільних трансформацій держави, подібних до тих, які відбувалися і відбуваються практично в усіх країнах світу. В даний час системі державного управління необхідні нові науково обґрунтовані підходи,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



які сприятимуть подоланню наслідків сучасних фінансово-економічних криз, забезпечуватимуть зростаючі потреби громадян в отриманні якісних адміністративних послуг, здатні протидіяти проявам корупції в органах влади.

Якісні перетворення в економічній, соціальній, виробничій, науковій та освітній сферах вимагають реформування системи державного управління, засвоєння і впровадження нових імперативів, змісту, форм і методів управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Слід розуміти реформу державного управління як “цілеспрямовану зміну інститутів, що припускає присутність в системі суб’єктів, які розробляють і реалізують план трансформації”. Такий підхід передбачає не тільки свідоме проектування реформ суб’єктами інституційних змін, а трансплантацію інструментів та механізмів реформування, які були б успішно реалізовані в країні. Таким чином, термін “реформування” по відношенню до системи державного управління доцільно розглядати як процес системних змін на рівні держави, що проводиться в межах спланованої діяльності за умови узгодженої взаємодії всіх елементів управління (органів державної влади) з метою її саморозвитку задля забезпечення ефективного суспільного розвитку.

Виділяють наступні передумови реформування державного управління: загострення економічних і соціальних конфліктів, що мають яскраво виражений політичний характер; неспроможність державної влади керувати наростаючими в суспільстві конфліктами, регулювати соціально-економічні процеси та відносини традиційними методами; розбалансованість структурно-функціональної системи управління та політичних інститутів влади, розрив взаємозв’язків із зовнішнім середовищем, крах легітимності

державної влади, напружений стан суспільства, що загрожує політичною катастрофою.

Разом з тим, можна виокремити два підходи і, відповідно, два чинники, що перешкоджають процесу втілення реформ. По-перше, “процедурний чинник”, тобто органи влади і відповідні посадові особи діють у постійній площині процедур (процедури прийняття рішень, способів їх реалізації, дотримання термінів виконання тощо). Відповідно, щоб розпочати реформу, потрібно протидіяти процедурам, які є незмінними. Це і слугує бар’єром та обмежує будь-яку реформу. По-друге, мова йде про “корпоративний чинник”, який визначає бар’єром реформи саму організацію, яка формує власні переваги і, відповідно, суттєво протидіє реформі, адже вона здатна змінити усталений зразок її функціонування.

Можна також виокремити наступні фактори, що спричиняють кризу державного управління і, відтак, визначають необхідність його реформування: відсутність політичного лідерства; відсутність єдиного бачення щодо стратегічного управління країною; системна корупція у державному управлінні; неналежний рівень професіоналізму працівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування; неможливість об’єктивного визначення пріоритетів реформування різних сфер державного управління; реагування на можливі загрози не з метою попередження їх надмірного загострення, і вже постфактум; відсутність належної оцінки механізмів контролю за діяльністю органів державної влади щодо виконання покладених на них функцій; жорстка централізація, підпорядкованість регіонів центру, без врахування специфіки місцевого розвитку; відсутність належного прогнозування бюджетної, економічної та соціальної політики; неналежний рівень надання адміністративних послуг; відсутність діалогу між урядом та суспільством.

Зважаючи на це, науковці виокремлюють декілька позитивних факторів, що в кризових ситуаціях виступають сприятливим чинником ефективної реалізації реформ, зокрема вибір зручного моменту для висунування проєкту реформи в поєднанні з людським фактором, який пропонує новаторську ідею і здатний здійснити її впровадження. При цьому ініціатори реформи повинні бути готові до змін, здатні правильно оцінити ситуацію, на основі глибокого аналізу розробити план реформи (однозначний, зрозумілий, чітко спланований і скоординований з національними і міжнародними тенденціями розвитку), вжити конкретні кроки та взяти на себе відповідальність за отримані результати. Крім того, в разі необхідності, потрібно бути готовим до збереження статусу-кво, або ж навпаки – до всеохоплюючої реформаторської політики.

Ще одним сприятливим фактором реформи науковці визначають усвідомлення організацією кризи і необхідності змін. На їх думку, реформатори повинні включати в проєкт реформи пропозиції, які надходять із внутрішнього середовища заради подолання зовнішніх протидій.

Сприятливим фактором втілення реформи є усвідомлення організацією необхідності змін, в такому випадку реформатори мають включати пропозиції, що надходять із внутрішнього середовища в проєкт реформи, задля подолання зовнішніх протидій. Крім того, під час напрацювання тактики реформи варто враховувати зміну структури організації, оскільки під час кризи структура установ звужується, а отже, зменшується і їх вплив. Тому громадськість в умовах кризових ситуацій може віддати перевагу змінам і схильна засуджувати інституційні програми органів влади. Але реформи для громадян в основному пов'язані з невпевненістю, тоді як і самі організатори не завжди знають, для отримання якого результату вони здатні боротися за



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



втілення реформ. Разом з тим, уряди деяких держав не хочуть проводити широкомасштабні реформи через виборчі небезпеки та відсутність ресурсів.

Проведений аналіз дозволяє визначити поняття “реформування державного управління” як процес формування ефективної відкритої системи державного управління у взаємодії всіх її елементів відповідно до європейських принципів і стандартів, орієнтованої на запобігання ймовірних загроз ефективного розвитку системи державного управління або / та їх уникнення. Для реалізації реформи державного управління важливого значення набувають механізми державного управління.

Автори Енциклопедичного словника з державного управління пропонують класифікувати механізми державного управління залежно від об’єкта управління, поділяючи їх на такі: матеріальні (матеріально-технологічні основи управління, оргтехніка), фінансові (фінансові операції, прийоми кредитування, оплати і т. ін.), організаційні (організаційна побудова), соціальні (способи соціальної організації, умови праці, стимулювання), нормативно-правові (система норм і законів і механізмів їх реалізації), соціально-психологічні (мотивація, цінності, потреби працівників), людського капіталу (здібності, таланти, знання й досвід працівників, їх схильність до інновацій). Відповідно за типом об’єкта управління, механізми державного управління поділяються на такі: управління індивідом (прийоми стимулювання, виховання, комунікації), управління організацією (система методів організаційного управління), самоврядування й самоорганізації (методи самоменеджменту). За ступенем регламентації у вищезазначеному словнику виокремлено механізми контролю (різні системи й прийоми контролю) та механізми стимулювання (система заохочення й покарання).

Підсумовуючи вищенаведені дослідження, можна стверджувати, що усі розглянуті класифікації тією чи іншою мірою характеризують процес здійснення державного управління залежно від пріоритетів, визначаючи при цьому ступінь взаємозв'язку елементів системи та рівень ефективності її функціонування у певний період або відповідно до потреб, а також здатність системи до забезпечення належного рівня добробуту та конкурентоспроможності держави.

У зв'язку з цим актуальним є дослідження питання реформування державного управління в контексті системної методології та теорії організацій, тобто його змісту, мети, структури, елементів і зв'язків, механізмів та інструментів функціонування і розвитку. Пріоритетними стають питання покращення функціонування системи державного управління шляхом забезпечення стандартів доброго врядування. Практичні питання впровадження інструментів доброго врядування вирішуються в процесі діяльності органів державної влади, їх взаємодії з громадянами під час безпосереднього надання муніципальних послуг та реалізації управлінських рішень.

У період суспільних реформ інструменти функціонування та розвитку державного управління набувають стратегічного характеру і для вдосконалення потребують використання системної методології, соціальної філософії, методології антикризового, інноваційного, комунікаційного менеджменту, менеджменту якості, стратегічного управління тощо. Необхідним стає вивчення кращого європейського досвіду та ефективних практик щодо використання сучасних інструментів реформування та розвитку державного управління.

Проте наукове обґрунтування методології запровадження інноваційних інструментів розвитку в практику державного управління поки що є

недостатнім. З огляду на це набуває вагомості дослідження інноваційних інструментів розвитку системи державного управління з позицій сучасного розуміння особливостей її функціонування, тобто в умовах демократизації, спрямованості на задоволення потреб громадян та формування демократичного ладу в суспільстві.

Враховуючи вищевикладене, актуальним завданням є дослідження питань доброго врядування, які стали об'єктом уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених, які досліджують наукові та практичні проблеми функціонування системи державного управління, її відкритості та прозорості, професіоналізації, адаптації до стандартів Європейського Союзу тощо. Але більшість із них вивчає лише окремі аспекти реформування державного управління, форми, методи та інструменти його функціонування і розвитку. У зв'язку з цим в контексті розвитку галузі науки державне управління особливого значення набувають питання комплексного дослідження питань розвитку доброго врядування та інструментів реформування державного управління.

Як зазначають деякі науковці, підвищення ефективності та якості наукових досліджень у галузі державного управління передбачає адекватне розуміння природи науки державного управління, її принципову нередукованість до традиційних та суміжних галузей і типів знань, чітке усвідомлення її зв'язку із сучасними тенденціями розвитку наукового пізнання та викликами історії. Сучасний етап розвитку наукового пізнання породжує третій його рівень - технологічний, який доповнює емпіричний та теоретичний. Паралельно з вказаними трансформаціями наукового пізнання відбувається зміна місця, ролі і характеру управлінської діяльності. По-перше, управління в постіндустріальному суспільстві на відміну від безпосередньої, виконавської праці в індустріальному стає основою



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



суспільного виробництва. Продуктивність праці та комерційний успіх останнього на 70-80 % залежать від менеджерських якостей так званих «білих комірців», тобто вищої ланки керівників та організаторів виробництва. По-друге, науково-технологічний тип знань (інформація) стає основним засобом управління. По-третє, з'являється низка навчальних закладів, що професійно готують управлінські кадри для різних галузей господарства, а також для державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. По-четверте, масове запровадження інформаційно-комунікативних технологій сприяє процесу глобалізації світу, робить його єдиним, цілісним, коли усі народи планети, незалежно від їх расових, релігійних, політичних, економічних чи культурних відмінностей почуваються «пасажирями одного космічного корабля».

Система державного управління – це складний, динамічний багатофакторний та багатофункціональний системний об'єкт, на який впливає безліч чинників як зовнішнього так і внутрішнього середовища. Такий об'єкт потребує всебічного, міждисциплінарного вивчення, переосмислення його функціонування в контексті сучасних ідей правової держави, громадянського суспільства, демократичних перетворень, економічного розвитку. Державне управління в Україні періоду реформ – це важливий інститут, від якості діяльності якого залежить ефективність функціонування всього суспільства. Будучи відкритою системою, державне управління має і різні за характером зв'язки із зовнішнім середовищем. Зовнішнє середовище є для системи державного управління джерелом матеріальних ресурсів, енергії, інформації тощо.

Становлення незалежної української держави обумовили необхідність розробки нових підходів до забезпечення стандартів доброго врядування та реформування державного управління. Вимоги суспільства до системи

державного управління вимагають нового осмислення та наукового забезпечення процесів її функціонування та розвитку. Мета дослідження спонукає нас зосередитися на розгляді питань реформування державного управління та інструментів його забезпечення з позицій системної методології.

Аналіз наукових публікацій свідчить про те, що використання системної методології під час вивчення досить різноманітних проблем державного управління епохи суспільних трансформацій дає змогу досягнути сутність процесів, які відбуваються в суспільстві і в системі місцевого самоврядування, визначити зв'язки між елементами системи, інструменти розвитку, більш точно прогнозувати результати функціонування об'єктів, які досліджуються.

Системна методологія виникла як реакція на тривале панування аналітичних способів дослідження, явно недостатніх у тому випадку, коли в об'єкті, що досліджується, необхідно виявити основні закономірності функціонування та співвідношення частини, а також тоді, коли виникає необхідність пошуку аналогій в явищах різної природи.

До найбільш важливих факторів, що впливають на процес управління соціальними системами та визначають функціонування місцевого самоврядування як соціальної системи, в першу чергу належать наступні:

- 1) перехідний етап, в якому знаходиться сьогодні Українська держава;
- 2) вплив процесів глобалізації та європейської інтеграції на функціонування системи публічного управління;
- 3) зміна вимог з боку суспільства до кінцевих результатів функціонування системи публічного управління;
- 4) інформаційний «вибух», який призвів до виникнення нових підходів щодо функціонування соціальних систем.

Власне теоретична частина системної методології містить, насамперед, проблеми джерел, цілей і завдань системних досліджень, а це вимагає одночасної дослідницької діяльності у філософській, логіко-методологічній і спеціально-науковій площинах розгляду. У багатьох випадках системна методологія являє собою особливий вид взаємодії суб'єкта й об'єкта, специфіку якого можна усвідомити лише після детальної розробки відповідного категорійного апарату.

Системна методологія може розглядатися як сукупність різних моделей і способів описання систем різного роду. В результаті визначився ряд перспективних напрямків, що вирішують основні завдання системної методології: кібернетика, що базується на принципі зворотного зв'язку і одночасно розкриває механізми цілеспрямованої та самоконтрольованої поведінки; теорія інформації, що виводить поняття інформації як певної кількості та розвиває принципи передачі інформації; теорія ігор, яка аналізує в рамках особливого математичного апарату раціональну конкуренцію двох чи більше протидіючих сил, з метою досягнення максимального виграшу і мінімального програшу; теорія рішень, що аналізує аналогічно теорії ігор раціональні вибори всередині соціальних систем, на основі розгляду певної ситуації і її можливих розв'язань; топологія, чи реляційна математика, що включає теорію мереж і теорію графів тощо.

Однією з найбільш вагомих причин використання системної методології для дослідження питань доброго врядування та реформування державного управління є проблема зв'язку між різними науковими галузями знань, які вивчають питання функціонування системи публічного управління.

Системна методологія може використовуватися в тих випадках, коли необхідно досліджувати об'єкт (у нашому випадку – це добре врядування) з різних сторін, комплексно, у динаміці розвитку. Як відомо, найбільш

розповсюдженням напрямком системних досліджень вважається системний підхід, під яким розуміють методологію вирішення складних завдань і проблем, засновану на концепціях, розроблених у рамках теорії систем. Системний аналіз, який становить складову системного підходу, визначається як додаток системних концепцій до функцій управління, пов'язаний із плануванням, стратегічним плануванням і цільовою стадією планування [64].

Системний аналіз базується на наступних принципах: єдності – спільний розгляд системи як єдиного цілого і як сукупності частин; розвитку – врахування мінливості системи, її здатності до розвитку, накопичення інформації, з урахуванням динаміки навколишнього середовища; глобальної мети – відповідальність за вибір глобальної мети; функціональності – спільний розгляд структури системи і функцій з пріоритетом функцій над структурою; поєднання децентралізації і централізації; ієрархії – облік супідрядності й ранжирування частин; невизначеності – врахування ймовірності подій; організованості – ступінь виконання рішень і висновків.

Системна методологія має допомогти знайти відповіді на наступні питання:

- яким чином зміни в суспільстві призводять до змін у системі державного управління і навпаки;
- яка модель державного управління буде найбільше відповідати вимогам суспільства у визначений період;
- як впровадження стандартів доброго врядування позначиться на функціонуванні системи державного управління та покращенні якості державних (публічних) послуг, які надаються громадянам;

- які інструменти необхідні для функціонування відповідної моделі державного управління та її трансформації в процесі змін зовнішнього середовища;
- яким чином нова модель системи державного управління буде впливати на зміни в зовнішньому середовищі;
- якими є механізми впливу зовнішнього середовища на процеси в системі місцевого самоврядування.

Одним із завдань реформи державного управління є підвищення здатності державного апарату забезпечувати належну якість управління як на рівні політичного врядування, так і на рівні професійного адміністрування, підвищувати його ефективність та результативність не лише з погляду управлінців, але й громадян.

1.2. Міжнародні та вітчизняні стандарти щодо реалізації реформи державного управління

Як вже було зазначено, парламентська реформа є важливою складовою більш глобальної реформи державного (публічного) управління. Міжнародні організації (насамперед, ЄС та ОЕСР) приділяють велику увагу питанням вироблення стандартів реалізації реформи державного управління.

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) була створена у 1961 році на базі Європейської організації економічного співробітництва, заснованої для управління допомогою з боку США та Канади у рамках Плану Маршала з реконструкції Європи після Другої Світової війни. Ядром цієї організації спочатку були країни Європи та Північної Америки. Сьогодні ОЕСР об'єднує 33 країни світу.

ОЕСР надає урядам країн-членів рекомендації з вивчення, розробки та покращення соціально-економічної політики та покращення системи



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



управління. Вони включають в себе позитивний досвід, пошук шляхів розв'язання спільних проблем, поради щодо координації внутрішньої та міжнародної політики. В рамках Організації керівництво та представники урядів проводять неформальні дискусії зі своїми колегами з інших держав-членів щодо спільних економічних проблем та шляхів їх розв'язання.

ОЕСР не видає зобов'язальних резолюцій, натомість розробляє рекомендації для урядів держав світу щодо удосконалення соціально-економічної політики. Ці рекомендації поєднують у собі позитивний досвід, допомагають знайти шляхи подолання спільних проблем, скоординувати внутрішню та зовнішню політику. Дискусії у рамках ОЕСР спонукають уряди держав-членів до укладання угод щодо застосування єдиних «правил гри» у питаннях міжнародного співробітництва, наприклад, щодо боротьби з корупцією, експортних кредитів, руху капіталів, прямих іноземних інвестицій, розвитку демократичної системи публічного управління тощо.

ОЕСР постійно розширює географічне поле своєї діяльності, встановлюючи прямі контакти з країнами, які не є членами організації. Ці контакти направлені на сприяння економічній інтеграції шляхом передачі цим країнам досвіду ОЕСР, а також знань та позицій держав-членів з найважливіших питань міжнародного співробітництва. Після розпаду радянського блоку у 1989 році ОЕСР започаткувала програму допомоги країнам Центральної та Східної Європи.

Співробітництво України з ОЕСР на сьогодні здійснюється у рамках таких органів: Робоча група з питань розвитку малого і середнього бізнесу та підприємництва Комітету з питань економічного та соціального розвитку на місцевому рівні ОЕСР (Україна має статус спостерігача у цій Робочій групі з жовтня 2008 року); Комітет з питань державного управління ОЕСР тощо.

Комітет з питань державного управління ОЕСР є форумом для обміну кращими практиками у сфері державного управління, до складу якого входять робочі групи з питань конфлікту інтересів, управління людськими ресурсами, регуляторної політики та управління бюджету. Комітет є ініціатором та відповідальним за проведення глобального форуму з питань державного управління, зустрічей Мережі вищих посадових осіб з питань електронного урядування та вищих посадовців з центрів уряду.

Участь у роботі згаданого Комітету ОЕСР надає такі можливості: сприяння в ідентифікації та вирішенні стратегічних проблем, які постають перед урядами країн, зокрема підвищення довіри до державних інституцій; сприяння у проведенні збалансованої та ефективної державної політики, підвищення рівня прозорості, якості та результативності діяльності державних інституцій та наданні послуг; поширення кращих практик впровадження демократичного доброго врядування та удосконалення ефективності, прозорості, відповідальності та підзвітності державних установ.

В рамках роботи Комітету проводиться низка тематичних та оглядових досліджень, метою яких є удосконалення систем державного управління у країнах, де вони здійснюються. У 2011 році Україна вперше взяла участь у одному із важливих досліджень ОЕСР під назвою «Погляд на Уряд» («Governance at a Glance 2011»).

Це нова серія публікацій, в якій вивчаються та аналізуються сьогоденні питання врядування, які формуються у відповідні індикатори у багатьох сферах, які коли вивчаються разом то являють собою важливі блоки проведення успішної політики у сфері державного управління. Також дослідження «Погляд на Уряд» є важливим з практичної точки зору, оскільки унікальний доступ ОЕСР до посадовців вищого рівня показує перспективи

розвитку системи державного управління і її вплив на секторальну політику. Теми, що представлені дослідженням, стосуються багатьох питань системи державного управління, а саме: електронного урядування, доброчесності поведінки публічних службовців, управління людськими ресурсами.

Важливим напрямом співробітництва між Україною та ОЕСР є підготовка Дослідження щодо територіального розвитку («Territorial Review»). Важливість проведення зазначеного Дослідження полягає у можливості інституціонального інтегрування до діяльності ОЕСР та більш ефективному здійсненню політики європейської інтеграції. Важливим елементом дослідження визначено вивчення інвестиційної привабливості українських регіонів та вироблення рекомендацій для Уряду України щодо її покращення.

Іншим важливим інструментом інституційної розбудови є програма SIGMA (англ. «Support for Improvement in Governance and Management» – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту), що була утворена у 1992 році за ініціатииви Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу. Метою започаткування цієї програми стала потреба у наданні допомоги країнам Центральної та Східної Європи в модернізації їх систем державного управління. Вказана програма відіграє ключову роль у підготовці країн-кандидатів для вступу до Європейського Союзу.

Основними завданнями реалізації програми SIGMA визначено наступні:

- сприяння країнам-бенефіціарам у їх прагненнях до удосконалення системи державного управління на основі демократичних цінностей та верховенства права;

- допомога у зміцненні потенціалу відповідних країн в реалізації політики європейської інтеграції;
- підтримка ініціатив Європейського Союзу, інших міжнародних організацій в реалізації реформи державного управління та організації обміном кращими практиками на міжнародному рівні.

Сьогодні визначено наступні сфери залучення програми SIGMA в Україні:

- державне управління та державна служба;
- управління державними фінансами, включаючи бюджетну політику, фінансовий менеджмент і контроль, внутрішній і зовнішній аудит;
- державні закупівлі;
- адміністративні послуги.

Зважаючи на викладене, доцільно звернути увагу на користь поєднання у процесі практичної реалізації різних європейських інструментів. Так, поєднання програми SIGMA з програмою Всеохоплюючої інституційної розбудови передбачає залучення експертів програми SIGMA до проведення досліджень у сфері оцінки потреб та вироблення пропозицій щодо посилення спроможності органів виконавчої влади в реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

Поєднання програми SIGMA з програмою секторальної бюджетної підтримки передбачає залучення експертів SIGMA до підготовки програми секторальної бюджетної підтримки «Реформування адміністративно-процедурного законодавства та державної служби в Україні».

Належне врядування та ефективне функціонування системи державного управління мають суттєве значення для побудови і підтримання довіри до влади та розробки необхідних структурних реформ для підвищення стандартів життя у суспільстві. Важливість належного управління стала

особливо очевидною під час глобальної фінансової кризи. Обмеженість ресурсів змусила зосередити внутрішньодержавні та міжнародні дискусії на питанні діяльності органів державного управління, ясно показуючи, що демократичне добре врядування має значний вплив на те, наскільки ефективно наявні кошти використовуються для отримання системних результатів і наслідків. Цей виклик знайомий урядам країн, що налаштовані на інтеграцію до Європейського Союзу (ЄС), оскільки процес вступу вимагає здійснення фундаментальних реформ в умовах часто обмежених фінансових ресурсів. ОЕСР та Європейська Комісія (ЄК) протягом понад 25 років об'єднують зусилля в рамках ініціативи SIGMA. Остання надає підтримку посиленню державного управління і здійсненню реформ врядування в країнах, що є потенційними кандидатами на вступ до ЄС, та країнах-сусідах.

«Принципи державного управління» є результатом цієї згаданої успішної співпраці. Вони поєднують у собі динаміку процесу вступу до ЄС з експертними знаннями ОЕСР у сфері врядування та поєднують досвід багатьох десятиліть роботи Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та країн-членів ЄС, зокрема, колишніх кандидатів на вступ. «Принципи» надають детальне визначення належного державного управління, якого мають прагнути країни. Вперше у «Принципах» пропонується моніторинговий механізм для урядів і відповідальних за формування політики для відстеження в часі процесу здійснення необхідних реформ. Завдяки посиленій увазі до впровадження реформ та збору інформації щодо ефективності діяльності уряду «Принципи» є не лише набором вимог, вони також допомагають формувати бачення реформи державного управління (РДУ) і виступають помічником для ключових осіб, відповідальних за прийняття рішень. Таким чином, новий посилений рамковий підхід до РДУ сприятиме зосередженню спільних зусиль



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



державних органів, ЄК та ОЕСР, спрямованих на підвищення ефективності державного управління.

Належне функціонування державного управління є передумовою прозорого та ефективного демократичного врядування. Воно є основою функціонування держави, що визначає спроможність влади надавати державні послуги та сприяти конкурентності й зростанню. Воно також відіграє основоположну роль у процесі європейської інтеграції (ЄІ), оскільки робить можливим здійснення визначальних реформ та ефективного діалогу з Європейським Союзом щодо вступу. Відтак, критерії розширення ЄС визнають і роблять наголос на необхідності побудови країнами потужної системи державного управління, спроможної дотримуватися принципів належного державного управління та ефективно адаптувати і впроваджувати нормативну базу ЄС. З метою посилення уваги до реформи державного управління (РДУ) Європейська Комісія (ЄК) окреслила шість ключових напрямів реформи і тісніше пов'язує ці питання з процесом вступу шляхом створення спеціальних груп з питань РДУ і більш дієвого зв'язку з переговорами про вступ. Ці шість ключових напрямів реформи складають основу «Принципів державного управління».

«Принципи» визначають, що саме демократичне добре врядування передбачає на практиці, і окреслюють головні вимоги, яких країни мають дотримуватися у процесі ЄІ. Вони також містять моніторинговий механізм, що дозволяє на регулярній основі здійснювати аналіз прогресу у застосуванні «Принципів» і встановленні стандартів для країни. Концепція належного управління була поступово сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС². Поняття «Європейський адміністративний простір» було запропоновано SIGMA у 1999 році. Воно включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також

технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадськості.

Попри те, що загальні критерії доброго врядування є універсальними, «Принципи» було розроблено для країн, які прагнуть вступу до ЄС і отримують допомогу ЄС у рамках механізму надання допомоги країнам на етапі, що передуює вступу. Нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих областях, де діє нормативна база ЄС (*acquis*). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм належного управління є забезпечення країнами дотримання цих основних «Принципів». Увага державних органів до конкретних принципів у різних країнах може відрізнятися залежно від структури врядування, управлінської культури, попереднього досвіду реформ та специфіки основних проблемних питань у певній країні. Моніторинговий механізм встановлює узгоджений комплекс вимог для всіх країн, при цьому залишаючи кожній країні певну свободу у визначенні власних завдань і цілей РДУ. «Принципи» стосуються сфери державного сектору, відомої як «державне управління» (*state administration*). Широко вживаний у країнах Західних Балкан, цей термін вказує на дві головні складові предмету «Принципів»: «державне управління» (*public administration*) і «державний (національний) рівень».

Крім того, «Принципи» охоплюють незалежні конституційні органи, а також парламент і судову владу в сфері їхніх повноважень контролю і нагляду над державним управлінням. «Принципи» доповнює моніторинговий механізм, що дає можливість оцінювати стан державного управління у певний час, а також досягнутий протягом часу прогрес. Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних і якісних індикаторів, що

характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, стратегії, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці). З метою аналізу прогресу, що здійснюється країною у застосуванні «Принципів», ці показники вимірюють розвиток відповідних складових державного управління, даючи загальну оцінку від 0 (найнижча) до 5 (найвища). Для кожного з принципів аналітичний механізм включає визначення методичного підходу і перелік інформаційних джерел, використаних для аналізу і збирання даних. Загальний підхід передбачає, що жоден метод оцінювання не може повною мірою охопити всі складні питання, пов'язані з організаційними змінами і змінами у суспільній поведінці.

Як визначено у підготовлених OECD/SIGMA «Принципах» державного управління, належне функціонування державного управління є передумовою прозорого та ефективного демократичного врядування. Воно є основою функціонування держави, що визначає спроможність влади надавати державні послуги та сприяти конкурентності та зростанню. Воно також відіграє основоположну роль у процесі європейської інтеграції (ЄІ), оскільки робить можливим здійснення визначальних реформ та ефективного діалогу з Європейським Союзом щодо вступу. Відтак, критерії розширення ЄС визнають і роблять наголос на необхідності побудови країнами потужної системи державного управління, спроможної дотримуватися принципів належного державного управління та ефективно адаптувати і впроваджувати нормативну базу ЄС.

З метою посилення уваги до реформи державного управління (РДУ) Європейська Комісія (ЄК) окреслила шість ключових напрямів реформи і тісніше пов'язує ці питання з процесом вступу шляхом створення спеціальних груп з питань РДУ і дієвішого зв'язку з переговорами про вступ.

Ці шість ключових напрямів реформи складають основу «Принципів державного управління». «Принципи» визначають, що саме добре врядування передбачає на практиці, і окреслюють головні вимоги, яких країни мають дотримуватися у процесі ЄІ. Вони також містять моніторинговий механізм, що дозволяє на регулярній основі здійснювати аналіз прогресу у застосуванні «Принципів» і встановленні стандартів для країни.

Концепція належного управління була поступово сформульована країнами ЄС і зафіксована у Хартії основних прав ЄС. Поняття «Європейський адміністративний простір» було запропоновано SIGMA у 1999 році. Воно включало в себе такі складові, як надійність, передбачуваність, підзвітність і прозорість, а також технічну та управлінську компетентність, організаційну спроможність, фінансову стабільність і участь громадянськості.

Попри те, що загальні критерії доброго врядування є універсальними, «Принципи» було розроблено для країн, які прагнуть вступу до ЄС і отримують допомогу ЄС у рамках механізму надання допомоги країнам на етапі, що передуює вступу. Нормативні вимоги, разом з іншими керівними принципами і настановами ЄС, лежать в основі «Принципів» у тих областях, де діє нормативна база ЄС (*acquis*). В інших областях «Принципи» виходять з міжнародних стандартів і вимог, а також успішного досвіду країн-членів ЄС та Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР). Мінімальним критерієм належного управління є забезпечення країнами дотримання цих основних «Принципів».

Увага державних органів до конкретних принципів у різних країнах може відрізнятися залежно від структури врядування, управлінської культури, попереднього досвіду реформ та специфіки основних проблемних питань у певній країні. Моніторинговий механізм встановлює узгоджений комплекс

вимог для всіх країн, при цьому залишаючи кожній країні певну свободу у визначенні власних завдань і цілей РДУ. «Принципи» стосуються сфери державного сектору, відомої як «державне управління» (state administration). Широко вживаний, цей термін вказує на дві головні складові предмети «Принципів»: «державне управління» (public administration) і «державний (національний) рівень». Крім того, «Принципи» охоплюють незалежні конституційні органи, а також парламент і судову владу в сфері їхніх повноважень контролю і нагляду над державним управлінням.

Міра, якою країни-кандидати або потенційні кандидати застосовують ці «Принципи» на практиці, є свідченням спроможності їх національної системи державного управління ефективно впроваджувати нормативну базу ЄС згідно з критеріями, визначеними Європейською Радою у Копенгагені (1993) і Мадриді (1995).

«Принципи» доповнює моніторинговий механізм, що дає можливість оцінювати стан державного управління у певний час, а також досягнутий протягом часу прогрес. Моніторинговий механізм включає комплексний набір кількісних і якісних індикаторів, що характеризують як передумови для успішних реформ (належні закони, стратегії, структури і процедури), так і фактичне впровадження реформ та подальші наслідки (як управління здійснюється на практиці). З метою аналізу прогресу, що здійснюється країною у застосуванні «Принципів», ці показники вимірюють розвиток відповідних складових державного управління, даючи загальну оцінку від 0 (найнижча) до 5 (найвища).

Для кожного з принципів аналітичний механізм включає визначення методичного підходу і перелік інформаційних джерел, використаних для аналізу і збирання даних. Загальний підхід передбачає, що жоден метод оцінювання не може повною мірою охопити всі складні питання, пов'язані з

організаційними змінами і змінами у суспільній поведінці. Оскільки РДУ майже виключно стосується саме таких справ, необхідно отримати якомога більше інформації з адміністративних даних, досліджень, статистики, опитувань тощо і після цього активно перевіряти її для того, щоб отримати зважену оцінку. Таким чином, показники складаються з поєднання показників нижчого рівня на основі різних методик.

Оскільки реформа державного управління (далі – РДУ) майже виключно стосується саме таких справ, необхідно отримати якомога більше інформації з адміністративних даних, досліджень, статистики, опитувань тощо і після цього активно перевіряти її для того, щоб отримати зважену оцінку. Таким чином, показники складаються з поєднання показників нижчого рівня на основі різних методик. SIGMA збирає інформацію і дані, необхідні для моніторингу результатів і прогресу у процесі оцінювання РДУ у різних країнах. Цей механізм також може бути використаний національними державними органами (зокрема установами, відповідальними за координацію або реалізацію РДУ) або місцевими аналітичними центрами чи організаціями громадянського суспільства. «Принципи» охоплюють ключові горизонтальні рівні системи врядування, що визначають загальну ефективність державного управління, а саме:

- Стратегія реформування державного управління;
- Розробка і координація політики;
- Державна служба та управління людськими ресурсами;
- Підзвітність;
- Надання послуг;
- Управління державними фінансами.

I. Стратегія реформування державного управління передбачає, що Уряд розробив та впровадив ефективну програму реформування державного управління, що відповідає на ключові виклики. Це включає наступні принципи:

1. Цілеспрямовано здійснюється реформа державного управління; визначено і регулярно контролюються цільові результати реформи.
2. Забезпечено фінансову стабільність реформи державного управління.
3. Реформа державного управління має міцні та дієві управлінську і координаційну структури на політичному та адміністративному рівнях для управління процесом розробки та впровадження реформи.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Пріоритетність РДУ у ключових горизонтальних планувальних документах;
- Узгодженість між документами з планування РДУ;
- Комплексність систем звітування і моніторингу РДУ;
- Кошторис заходів у рамках РДУ (%);
- Запровадження організаційної та управлінської підзвітності за РДУ.

Індикаторами можуть визначені наступні:

1. Орієнтованість документів з планування РДУ на реформу;
2. Якість консультацій стосовно документів з планування РДУ;
3. Показник виконання заходів у рамках РДУ (%);
4. Досягнення цілей РДУ (%);
5. Фактичне фінансування планів РДУ.

II. Розробка і координація політики передбачає, що органи центру уряду (ОЦУ) виконують всі критично важливі завдання для функціонування добре організованої, послідовної і компетентної системи формування політики. Це включає наступні принципи:

1. Під керівництвом відповідального органу, запроваджено і реалізуються чіткі горизонтальні процедури, що регулюють процес європейської інтеграції країни.
2. Гармонізоване середньострокове планування політики з чіткими загальнодержавними цілями запроваджено та приведено у відповідність до фінансового становища держави; галузеві стратегії відповідають цілям уряду та узгоджуються з середньостроковими бюджетними планами.
3. Регулярний моніторинг діяльності уряду забезпечує суспільний контроль і підтримку уряду у досягненні його цілей.
4. Підготовка рішень уряду відбувається у прозорий спосіб на основі професійних знань керівництва; забезпечується відповідність рішень закону.
5. Систему гармонізованого середньострокового планування всіх процесів, що стосуються європейської інтеграції, запроваджено та інтегровано до планування внутрішньої політики.
6. 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.
7. Процес розробки політики і законодавства є фактологічно обґрунтованим, всі міністерства послідовно здійснюють оцінку результатів.

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

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

10. Парламент ретельно відстежує розробку політики урядом.

11. Організаційна структура, процедури і склад кадрів у міністерствах забезпечують можливість впровадження розроблених стратегій і нормативних актів та відповідають цілям уряду.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Інституціоналізація механізмів координації між органами ОЦУ;
- Наявність інструкцій для профільних міністерств у рамках процесу планування політики;
- Узгодженість між документами планування політики національного рівня.

Індикаторами можуть визначені наступні:

1. Своєчасність внесення міністерствами регулярних пропозицій до порядку денного на засіданнях уряду (%);
2. Використання базових інструментів і методик аналізу для оцінювання потенційного впливу нових законопроектів;
3. Повнота кошторисно-фінансових розрахунків галузевих стратегій;
4. Показник виконання планів уряду щодо законодавчих зобов'язань у зв'язку з ЄІ (%);
5. Відкритість процесу ухвалення рішень урядом;

6. Оцінка бізнесом чіткості та стабільності політичних рішень уряду (%);
7. Застосування надзвичайних процедур для ухвалення урядових законопроектів (%).

III. Державна служба та управління людськими ресурсами передбачає, що повноваження державної служби є достатніми, чітко визначеними і застосовуються на практиці. Це включає наступні принципи:

1. Встановлено і запроваджено на практиці політику і правову основу професійної та цілісної державної служби; її організаційна структура забезпечує послідовне та ефективне управління людськими ресурсами на державній службі.
2. Відбір державних службовців відбувається на основі врахування знань і заслуг та рівного ставлення на всіх його етапах; критерії пониження у посаді та звільнення державних службовців є чіткими.
3. Система оплати праці державних службовців ґрунтується на класифікації посад; вона є справедливою і прозорою.
4. Забезпечується професійний розвиток державних службовців; це включає регулярне навчання, справедливе оцінювання службової діяльності, мобільність та підвищення по службі на основі об'єктивних і прозорих критеріїв і заслуг.
5. Запроваджено заходи зі сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.
6. Прямий чи непрямий політичний вплив на вищі управлінські посади у державній службі не допускається.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Існування спроможного центрального координаційного органу;
- Наявність і використання даних щодо державної служби;
- Належна законодавча база стосовно добору на вищі посади у державній службі з урахуванням заслуг;
- Об'єктивні критерії щодо звільнення у законодавстві про державну службу;
- Право на оскарження в суді рішень про звільнення та пониження у посаді;
- Час, необхідний для прийняття на службу державного службовця.

Індикаторами можуть бути визначені наступні:

1. Показник плинності кадрів серед вперше прийнятих державних службовців (%);
2. Рішення про звільнення, підтверджені судами (%);
3. Застосування на практиці порядку призначення на вищі посади у державній службі;
4. Оцінка рівня меритократії у державному секторі (%).

IV. Підзвітність, яка забезпечує загальну організацію центральних органів державного управління є раціональною, відповідає належним правилам та нормам і забезпечує необхідну внутрішню, політичну, судову, суспільну і незалежну підзвітність. Це включає наступні принципи:

1. Право на доступ до публічної інформації законодавчо затверджене і послідовно реалізується на практиці.
2. Запроваджено дієві механізми захисту права особи на належне управління, а також захист суспільних інтересів.
3. Державна влада несе відповідальність за неправомірні дії і гарантує відшкодування та/ або належну компенсацію.

4. Справедливий розгляд адміністративних справ гарантується шляхом внутрішнього адміністративного оскарження та судового розгляду.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Дієвість основних механізмів підзвітності між міністерствами та підпорядкованими органами;
- Належне законодавство про доступ до публічної інформації;
- Комплексний моніторинг реалізації законодавства про доступ до публічної інформації;
- Доступ громадськості до судових рішень;
- Принцип публічної відповідальності стосується всіх органів, що здійснюють державну владу.

Індикаторами можуть бути визначені наступні:

1. Делегування повноважень щодо прийняття рішень всередині міністерств;
2. Ініціативність уряду в оприлюдненні даних (%);
3. Виконання рекомендацій омбудсмана (%);
4. Довіра населення до наглядових установ (%);
5. Показник розв'язання справ (адміністративними) судами першої інстанції (%).

V. Надання послуг, що передбачає існування і реалізації політики державного управління, орієнтованого на громадян. Це включає наступні принципи:

1. Належне управління є ключовою ціллю політики, що лежить в основі надання публічних послуг та є законодавчо затвердженою і послідовно реалізується на практиці.

2. Запроваджено механізми забезпечення якості публічних послуг.
3. Забезпечується доступність публічних послуг.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Наявність та ступінь реалізації політики з надання послуг;
- Наявність централізованої координації урядових проєктів електронного врядування;
- Централізований моніторинг ефективності надання послуг;
- Законодавче визнання і доступність електронних підписів;
- Належна базова політика щодо користувачів державних послуг з особливими потребами.

Основними індикаторами є наступні:

- Оновлення документу, що посвідчує особу;
- Скасування або внесення змін до рішень адміністративних органів адміністративними судами (%);
- Застосування якісних управлінських інструментів і методик;
- Функціональна сумісність основних реєстрів;
- Оцінка часу і вартості доступу до державних послуг для громадян (%).

VI. Управління державними фінансами передбачає, що Уряд оприлюднює середньостроковий бюджетний план на загальнодержавному рівні, що ґрунтується на надійних прогнозах і охоплює щонайменше трирічний період; всі бюджетні організації працюють у цих рамках. Це включає наступні принципи:

1. Бюджет формується відповідно до національного законодавства і передбачає виділення комплексних бюджетних асигнувань, що утримуються у межах середньострокового бюджетного плану.

2. Міністерство фінансів (або уповноважений центральний казначейський орган) здійснює централізований контроль за виділенням коштів з єдиного казначейського рахунку і забезпечує грошову ліквідність.

3. Існує і реалізується чітка стратегія управління боргом, завдяки якій загальний борг країни утримується у визначених межах, а вартість обслуговування боргу тримається під контролем.

4. Забезпечено прозору бюджетну звітність і контроль.

5. Правила здійснення внутрішнього контролю визначають обов'язки і повноваження, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює управління державними фінансами і державне управління загалом.

6. Правила проведення внутрішнього аудиту відображають міжнародні стандарти, а їхнє застосування бюджетними організаціями відповідає законодавству, що регулює державне управління та управління державними фінансами загалом.

7. Кожна державна організація здійснює внутрішній аудит згідно з загальними програмними документами щодо внутрішнього аудиту відповідно до типу організації.

8. Норми щодо державних закупівель (зокрема щодо державно-приватного партнерства і концесій) приведено у відповідність до законодавства Європейського Союзу, додатково включено сфери, що не охоплюються нормативною базою ЄС, вони гармонізовані з відповідними нормами в інших країнах і належним чином впроваджуються.

9. На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.

10. Кожна державна організація здійснює внутрішній контроль згідно з загальною політикою внутрішнього контролю.

11. На центральному рівні існує інституційна та адміністративна спроможність ефективно і дієво розробити, впровадити і контролювати реалізацію політики закупівель.

12. Система правового захисту відповідає передбаченим нормативною базою Європейського Союзу стандартам незалежності, доброчесності та прозорості і забезпечує швидкий і компетентний розгляд скарг і застосування санкцій.

13. Операції державних 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.

14. Організації-замовники мають належну спроможність, практичні посібники та інструменти для забезпечення професійного управління повним процесом закупівель.

15. Незалежність, повноваження та організація вищої аудиторської установи визначені, захищені положеннями конституції та законодавством і впроваджуються на практиці.

16. Вища аудиторська установа застосовує стандарти неупереджено та об'єктивно для забезпечення високоякісних аудиторських перевірок, що мають позитивний вплив на функціонування державного сектора.

Передумовами для успішних реформ (належні закони, політика, структури і процедури) є наступні:

- Дієві фінансово-бюджетні правила;
- Чіткі національні стандарти обліку та їхня відповідність міжнародним стандартам;
- Повнота нормативної бази щодо внутрішнього контролю;
- Право на оскарження рішень щодо державних закупівель;
- Відповідність методики проведення аудиту міжнародним стандартам для вищих аудиторських установ.

Основними індикаторами визначено наступні:

1. Надійність середньострокових планів доходів (%);
2. Різниця між запланованими і фактичними показниками заборгованості у державному секторі (%);
3. якість звітів про результати внутрішнього аудиту;
4. Фактичний час опрацювання скарг у системі державних закупівель;
5. Оцінка громадянами ефективності вищих аудиторських установ (%).

1.3. Сучасні концепції забезпечення впровадження реформи державного управління та парламентської реформи

Як вже було зазначено вище, парламентська реформа є складовою більш глобальної та комплексної реформи державного (публічного) управління. Упровадження реформи державного управління має реалізовуватись на принципах належного врядування (good governance), що є основою адміністративного простору Європейського Союзу.

Поняття «врядування» (governance) вперше з'явилося у 1937 р. у статті американського економіста Рональда Коуза. Як політичне поняття воно використовується й трактується політологами та науковцями у сфері державного управління (публічного врядування) з початку 70-х рр. XX ст. Аналіз наукового доробку багатьох вчених, свідчить, що термін «врядування» («governance») є більш широким поняттям порівняно з «administration» (адміністрування, що історично виникло з політичного адміністрування і політології) і «management» (управління, що сформувалося на основі бізнес управління).

Сучасні демократичні держави розбудовуються на основі трьох головних підвалин, а саме: демократія, верховенство права і належне врядування. Ці концепції багато в чому перетинаються, але кожна з них має чітко визначені притаманні лише їй елементи.

Так, верховенство права ґрунтується на ідеї легальності дій публічних (владних) інституцій і необхідності захисту головних громадянських прав. Демократія надає верховенству права глибшого змісту, в особливості що стосується прозорості та участі громадян в управлінні державою. Належне врядування ж – це не просто подальший змістовний розвиток понять

верховенства права і демократії, воно акцентує увагу на підзвітності і ефективності врядування.

Вказані вище елементи інколи кваліфікуються як складові терміну «правова держава», але в цьому випадку випадає з кола уваги позалегальна характеристика концепції належного врядування. А важливість цього аспекту є надзвичайною, оскільки належне врядування – це не тільки норма діяльності будь-якої урядової установи, але й право громадянина.

Розвиток цих концепцій відбувався історично непаралельно і залежав часто від рівня розвитку держави та її інституцій. Спочатку утвердилася концепція верховенства права, після неї – концепція демократичного розвитку суспільства (власне демократії). Вони обидві стали незамінними поняттями для ліберального державного устрою. Належне врядування постало як концепція у тісній взаємодії з першими двома концепціями і цей процес продовжується й сьогодні.

Поняття належного врядування від початку наповнено демократичним змістом («демократичне врядування», «нове врядування», «досконале врядування», «добре врядування», «належне врядування», «етичне та прозоре врядування», «ефективне врядування»), звідси й визначення «good governance» як управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства та регулює органами публічної влади та недержавними організаціями (представниками бізнесу, громадськості)», а також має ознаки результативного та ефективного управління.

Існує декілька підходів щодо трактування поняття «належного врядування». Так, експерти Світового банку визначають «врядування» (governance) як систему інституцій, за допомогою яких здійснюється влада в країні, реалізується публічна політика і надаються суспільні послуги.

Експерти Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй визначають врядування як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади («authority») з метою управління («manage») життям країни на всіх рівнях.

На веб-сторінці путівника щодо належного врядування читаємо його визначення як «процесу прийняття та реалізації рішень». Його суть полягає не стільки у «правильних» рішеннях, скільки в оптимально можливому шляху для їх прийняття. У цьому аспекті взаємодоповнюючим і природним елементом здійснення демократичного доброго врядування є інструмент аналізу політики, які в циклічності розробки альтернативних варіантів вирішення різних проблем спирається на приматі оптимального вибору в залежності від економічних, політичних та соціальних обставин.

Концепція «належного врядування» витісняє популярну раніше концепцію «нового публічного менеджменту» або «публічного управління» з її однобічною орієнтацією на економічну ефективність. Вона наповнює концепцію державного управління гуманітарною та соціальною складовою; формує новий підхід до розуміння належного врядування, яке має тепер відповідати не лише вимогам ефективності, але й бути відкритим, доступним, підзвітним і підконтрольним, а отже – чутливим до вимог громадян та їх потреб. Разом з тим, концепція належного врядування визначає рамки ефективності і результативності, характеризує процес поєднання влади та обов'язків у суспільстві; визначає публічну політику та рішення щодо суспільного життя; формує канву взаємовідносин між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства.

Деякі дослідники розглядають «належне врядування» як механізм забезпечення функціонування суспільства як цілісної саморегульованої

системи, спосіб реалізації публічної влади, завдяки якому досягаються такі завдання:

1. Відповідність публічної політики потребам суспільного розвитку (принцип відповідності);
2. Реальна участь громадян у виробленні та реалізації публічної політики (принцип залученості і принцип прозорості);
3. Об'єднання потенціалу різних суспільних секторів; влади, бізнесу, громадськості і науки (принцип ефективності);
4. Постійний контроль різних сегментів суспільства за діяльністю органів публічної влади на усіх рівнях (принцип підзвітності і принцип прав людини).

Підсумовуючи зазначене, що головними принципами належного врядування є наступні: відповідність, прозорість, залучення громадян, ефективність, підзвітність і забезпечення прав людини в економічній, соціальній та культурній сферах. У більш широкому сенсі ці шість елементів належного врядування стосуються всіх ланок системи владних інституцій.

Фахівці визначають «належне врядування» як загальносвітову цінність, важливе значення для розвитку якої має роль європейських інституцій та інших міжнародних організацій (Рада Європи, Європейський Союз, Світова організація торгівлі, Організація Об'єднаних Націй, Організація економічного співробітництва та розвитку тощо).

Важливим чинником розвитку національного законодавства, його наближення до європейських стандартів та реалізації політики європейської інтеграції України є участь нашої держави у діяльності цих та інших міжнародних організацій з питань впровадження належного врядування, розширення та удосконалення міжнародного правового поля, впровадження принципів належного врядування на усіх рівнях.

«Належне врядування» є суспільною цінністю, яку усі демократичні країни бажають досягти задля забезпечення добробуту своїх громадян. В широкому розумінні цей термін означає демократичне, відповідальне, ефективне, прозоре та підзвітне управління на усіх рівнях.

Забезпечення належного (місцевого і регіонального) врядування у країнах-членах Ради Європи стосується низки завдань, зокрема, стосовно внутрішніх взаємовідносин між органами місцевої і регіональної влади, їх відносин з органами державної влади та громадянами; спроможності місцевих і регіональних органів влади забезпечувати надання більш якісних послуг та адекватно реагувати на законні очікування громадян. Досягнення більшого єднання між країнами-членами Ради Європи задля збереження та втілення у життя ідеалів і принципів демократії досягається шляхом розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів. Формування та розвиток загальноєвропейської бази нормативно-правових актів у сфері місцевого і регіонального розвитку засвідчує, що належне врядування стало універсальною цінністю для усіх європейських країн.

Так, концепція належного врядування викладена в Європейській Стратегії інновацій та належного врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом міністрів Ради Європи у 2008 році.

Основне завдання Стратегії полягає в тому, щоб мобілізувати і стимулювати дії національних та місцевих органів влади, інших інституцій таким чином, щоб громадяни усіх європейських країн відчули користь від належного врядування на місцевому рівні завдяки послідовному поліпшенню якості місцевих (суспільних) послуг, залученню населення до вироблення політики, що відповідає їх законним очікуванням. У зв'язку з цим, Стратегія

має три основні завдання: громадяни мають стати у центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві; органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12 принципів, визначених в Європейській Стратегії; органи центральної влади (національні уряди) мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Слід зазначити, що передумовою розвитку державного управління в країнах ЄС стали ключові для західної правової доктрини поняття демократії та верховенства права, на яких зародилася концепція «належного врядування». У зв'язку з цим слід акцентувати увагу на її причетності до формування системи цінностей, політик та інституцій, завдяки яким ефективно управління суспільством здійснюється шляхом взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу. Він доводить, що залучення усіх зацікавлених сторін у процес прийняття рішення з урахуванням основних підходів Концепції сприятиме більшій легітимності рішень; рішення будуть більш досконалішими, оскільки буде використовуватись інтелектуальний потенціал неінституційних учасників; громадськість буде більш інформованою щодо інституцій та процедур прийняття рішень; громадяни та інші неінституційні учасники, отримавши досвід, стануть більш ініціативними та самостійними.

Концепція «належного врядування» створює рамки для побудови нового стилю управління, особливо акцентуючи увагу на елементах лідерства та комунікації; воно фактично виступає орієнтиром для просування ідеї

самоврядування та демократії, залучення громадян до спільної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення.

Відповідно до Програми розвитку ООН можна охарактеризувати основні складові, притаманні «належному врядуванню», а саме:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою, через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно забезпечення прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Діяльність органів державної влади має служити інтересам усіх членів суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу як з місцевих (локальних), так і загальнодержавних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від врахування інтересів кожного члена суспільства.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and Efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Органи державної влади на усіх рівнях та органи місцевого самоврядування мають бути підзвітні у своїй діяльності громадянам.

Аналізуючи європейський досвід впровадження принципів належного врядування, можна зазначити, що зарубіжні країни впроваджують принципи належного врядування лише після повної їх адаптації до умов діяльності конкретного органу публічної влади, враховуючи особливості території,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



забезпечення життєдіяльності територіальних громад, культурні, історичні, ментальні традиції та підготовчу інформаційно-просвітницьку роботу.

Адаптація європейського досвіду належного врядування до умов діяльності, наприклад, органів місцевого самоврядування (обласних та районних рад) дає змогу забезпечити: відкритість та прозорість роботи цього представницького органу; встановлення прозорих правил контролю за дотриманням законності рішень районної ради через внутрішній та громадський контроль, а також контроль з боку компетентних органів; активізацію партисипативної демократії (демократії участі) з надання більш якісних соціальних, житлово-комунальних та інших послуг населенню району; гармонізацію відносин між владою, бізнесом і громадянами; створення умов для розбудови громадянського суспільства. Отже, головним завданням впровадження належного врядування є поєднання та розповсюдження інформації і кращих практик на місцевому рівні, зміцнення спроможності органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності тощо.

Не можна не погодитись з керуючим директором Міжнародного валютного фонду Мішелем Камдессусом, який у своєму зверненні до Економічної і Соціальної Ради ООН 2 липня 1997 року зазначив: «Належне врядування є вкрай важливим для кожної країни на будь-якому етапі її розвитку. Нашим завданням є сконцентруватися на тих аспектах належного врядування, які найбільш тісно пов'язані з нашим наглядом над макроекономічними політиками, прозорістю державних рахунків, ефективністю управління публічними ресурсами, стабільністю та прозорістю економічного і регуляторного середовища для діяльності приватного сектору».

Таким чином, забезпечення дієвості реформ, а отже й ефективності всієї системи державного управління, на нашу думку, залежить від правильно обраної моделі реформування. На сьогодні вітчизняні та зарубіжні дослідники виділяють шість основних стратегій проведення реформи державного управління, а саме:

- ефективність (пошук урядами способів збільшення кількості надання послуг при незмінних або навіть менших державних доходах / громадяни вимагають зменшити податки);
- маркетизація (заміна традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими);
- орієнтація на надання послуг (зниження довіри людей до інститутів управління змушує уряд сприяти утворенню альтернативних систем надання послуг, забезпечуючи таким чином можливість їх вибору);
- децентралізація (зміщення центру реалізації різних програм на нижчі рівні управління);
- відокремлення політичної складової (у багатьох країнах уряди розділили функції управління, розмежувавши функцію закупівлі послуг /політична функція/ і функцію безпосереднього надання послуг);
- відповідальність за результати (уряди прагнули замінити системи звітності на основі норм і правил, розроблених угорі, що спускаються вниз, системами, де успіх роботи адміністративної системи оцінюється за результатами для безпосереднього споживача державних послуг).

Сучасні дослідники виділяють п'ять моделей реформи державного управління. Обрана модель впливатиме як на зміст програми реформи, так і на тактику й часові рамки її реалізації.

Перша модель стосується реформи, що поширюється лише на окремі інституції державного управління, а не в цілому публічного сектора. Основна

ідея такої реформи полягає в тому, що підвищення ефективності діяльності публічного сектору напряду залежить від ефективності діяльності окремих його інституцій. Методи управління, зокрема, людськими ресурсами, фінансами, системами контролю тощо, які використовуються у приватному секторі переносять у публічний сектор. Очевидно, таке “імпортування” передбачає наявність системи державного управління, у якій лише необхідно покращити роботу її інституцій на усіх рівнях.

Спектр другої моделі реформи дещо ширший і охоплює не окремі інституції, а сукупність усіх інституцій державного управління та публічного сектору. Така реформа спрямована на розв’язання структурних проблем на рівні всієї системи державного управління. “Критична точка публічного управління – це управління організаційною взаємозалежністю, наприклад, у наданні послуг чи в управлінні бюджетним процесом” [357]. Така реформа передбачає втручання у функціональний розподіл різних інституцій у системі, створення ефективних механізмів взаємодії та співпраці між ними. Тобто, слід вести мову не лише про функціонування окремих інституцій, а головним чином про функціонування цілісної системи державного управління у взаємодії всіх її елементів, що і є основним завданням такої реформи.

Третя модель реформи державного управління передбачає вихід за межі державного сектору. Така реформа охоплює взаємодію держави з громадянським суспільством, під якою розуміють, з одного боку, рух, у якому інституції громадянського суспільства висувають свої вимоги до політиків, а з іншого – представники органів державної влади реалізують сформовані разом з представниками громадянського суспільства державну політику. Реалізація такої моделі передбачає відкриті дискусії, співпрацю з інституціями громадянського суспільства, публічно-приватне партнерство є

необхідним складником реформи державного управління, що надають їй характер легітимності та прозорості. Проте, таку модель реформи можна використовувати лише за наявності розвиненого громадянського суспільства, яке може стати рівноцінним партнером для держави.

Четверта модель реформи виходить за межі інфраструктурного рівня. Її масштаб охоплює не лише політичні інституції, взаємодію між ними та громадянським суспільством, а й ідеологію, цінності та політичну культуру загалом. Така реформа не передбачає зміни ідентичності громади чи нації, натомість передбачає зміну того, що є “нормальним” і “прийнятним”, зважаючи на систему цінностей, норм та ідей [340]. Реалізація такої моделі передбачає подолання традиції корупції, підтримку культури підприємництва та здорової конкуренції, переорієнтацію державних службовців та представників органів місцевого самоврядування на надання належних публічних послуг громадянам тощо. Реформа передбачає проведення досліджень щодо переконань, очікувань і побажань громадян, зокрема, політиків, державних службовців і посадовців місцевого самоврядування і враховує розвиток громадянської освіти.

П’ята модель реформи охоплює усі елементи системи державного управління. Вона впливає на розподіл ресурсів між публічними, приватними і неприбутковими інституціями. Враховуючи функціональну диференціацію суспільства, така реформа регулює ринкові механізми приватного сектора і бюджетні механізми публічного.

Таким чином, спираючись на існуючі світові моделі реформування державного управління, можемо стверджувати, що нині в Україні створено усі умови, що визначають необхідність удосконалення існуючої системи державного управління. Разом з тим, сучасний стан розвитку системи управління та українського суспільства, об’єктивно обумовлені проблеми



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



суспільного розвитку та практика державно-управлінського регулювання переконливо свідчить, що для сучасної України найбільш прийнятною є четверта модель реалізації реформи державного управління.

Модуль 2. Витоки та основні напрями реалізації парламентської реформи в Україні та світі

2.1. Історична еволюція парламентської реформи та її міжнародний вимір

В країнах англо-саксонської моделі термін «парламентська реформа» використовувався з початку для визначення реформи виборчої системи. Згодом цей термін почав використовуватись в більш широкому сенсі для визначення різних процесів, спрямованих на модернізацію Парламенту та його діяльності.

Так, парламентська реформа 1867 року або Друга парламентська реформа у Великій Британії надавала право голосу власникам або орендарям окремих будинків чи квартир, або кімнат, якщо орендна платня становила не менше 10 фунтів стерлінгів на рік. Приблизно у таких умовах і жила на той час високооплачувана категорія робітників. В результаті реформи кількість виборців у містах зросла на 825 тисяч чоловік — дрібних буржуа, ремісників і кваліфікованих фабричних робітників. У графствах кількість жителів зросла тільки на 270 тисяч чоловік. Разом в 1868 році у Великій Британії було зареєстровано 2456 тисяч виборців при населенні у 30 мільйонів чоловік.

Парламентські вибори 1868 року принесли крупний успіх ліберальній партії, яку очолював обраний незадовго перед тим її офіційним лідером Вільям Гладстон. Хоча у партії до того часу залишалося немало старих вігських родин, в цілому ж це була вже нова партія, яка безпосередньо захищала представників промислової буржуазії. Символом зміни характеру партії було входження Брайта до кабінету Гладстона (1868—1874), який

віддав йому портфель міністра торгівлі. Масовою опорою партії була дрібна буржуазія й верхівка робітничого класу.

У 1872 році було введено таємне голосування, що відповідало вимогам демократичних сил ще з XVIII століття. Буржуазно-демократичний характер мали й адміністративні реформи уряду Гладстона, спрямовані проти панування аристократії в армії та державному апараті. Старовинна практика купівлі чинів в армії була скасована, й офіцерські посади припинили слугувати притулком для молодших синів знатних родин. Для зайняття посад на державній службі було встановлено публічний іспит.

На сьогодні парламентська реформа має міжнародний вимір. Так, парламентська реформа є об'єктом досліджень всесвітньої організації національних парламентів – Міжпарламентський Союз (МПС), який визначає своє бачення як прагнення створити світ, у якому кожен голос має значення, де демократія і парламенти служать людям та діють в інтересах миру і розвитку.

Метою діяльності МПС є сприяння розвитку демократичного управління, інститутів та цінностей, робота з парламентами і парламентаріями над формулюванням і реагуванням на потреби і очікування людей, робота заради миру, демократії, прав людини, рівності чоловіків і жінок, розширення прав і можливостей молоді та сталого розвитку за допомогою політичного діалогу, співпраці та парламентських дій.

МПС у своєму стратегічному плані також визначає цінності організації, які призначені для застосування до усієї спільноти МПС – його Членів та Секретаріату МПС – і слугують як керівні принципи для усіх дій, а саме:

1) Рівність: Забезпечення справедливого, однакового і не менш сприятливого ставлення до окремих осіб або груп осіб, незалежно від раси, статі, фізичних можливостей, віросповідання або переконань, політичних

поглядів, сексуальної орієнтації та віку. Кінцевою метою є ліквідація дискримінації та несправедливості.

2) Інклюзивність: Використання усього спектру поглядів, потреб і проблем в суспільстві для розвитку почуття належності. МПС сприяє створенню інклюзивних парламентів, які виражають і представляють інтереси усіх верств суспільства.

3) Взаємоповага: Визнання, демонстрація поваги і цінування культурних, релігійних, етнічних, політичних, лінгвістичних та інших відмінностей. МПС виступає за взаємоповагу як необхідну умову для конструктивного діалогу і вирішення спорів.

4) Добросовісність: Повага, відкритість та чесність в усьому, що МПС робить без загрози для істини. Чесність парламенту як інституту та чесність його членів мають істотне значення для його легітимності. МПС діє як неупереджений посередник у конфліктних і постконфліктних ситуаціях.

5) Солідарність: Виховання почуття спільності, єднання та єдності інтересів для світової парламентської спільноти. Підтримка одне одного та спільна робота. МПС виступає за солідарність і співпрацю парламентів в усіх сферах діяльності.

Стратегічними цілями МПС визначено наступні:

- створення сильних, демократичних парламентів;
- сприяння рівності чоловіків і жінок, поваги до прав жінок, захищати і заохочувати права людини;
- сприяння розбудові миру, попередженню конфліктів і забезпеченню безпеки;
- сприяння міжпарламентському діалогу і співпраці;
- сприяння розширенню можливостей молоді;

- мобілізація парламентів на реалізацію глобального порядку денного у сфері розвитку;
- усунення недемократичних моментів у міжнародних відносинах.

Механізмами реалізації стратегічних цілей (в контексті реалізації парламентської реформи) МПС визначає такі питання:

1) Ефективне внутрішнє врядування і нагляд. Секретаріат цієї організації планує розширити свою службу керівними органами МПС в їх функціях керівництва та нагляду за роботою Організації. Зокрема, він надаватиме підтримку з питань, пов'язаних з фінансовим управлінням та оцінкою ризиків. Секретаріат забезпечить дотримання МПС найвищих стандартів звітності та аудиту, а також інших міжнародних передових практик управління. В інтересах більшої прозорості Секретаріат надасть більш детальні роз'яснення своїх рішень і процедур. Крім того, пам'ятаючи про свою соціальну відповідальність, Секретаріат і надалі адаптуватиме свою практику та методи роботи для заохочення та демонстрації поваги до громади та довкілля.

2) Прозорість та інформаційно-роз'яснювальна робота. У складному та багатолюдному середовищі нові комунікаційні технології мають глибокий вплив на обмін інформацією та формування думок, громадську поведінку та політичні дії. Голос МПС ніколи не був таким важливим. Успіх нашого прагнення до побудови демократичного світу, в якому мир, безпека та розвиток є реальністю для всіх, залежить від нашої здатності просувати наші цінності та бачення, а ефективна комунікація про те, які позитивні зміни для людей може принести і приносить робота МПС, є критично важливою для нашої місії. МПС працюватиме над створенням більш сильних та стратегічних комунікацій, які будуть повноцінно та інноваційно використовувати різноманітні комунікаційні платформи, інструменти та

методи; зміцнювати авторитет; забезпечувати обмін знаннями; набувати експертних знань; та розширювати взаємодію між Членами.

3) Врахування гендерної проблематики та підхід, заснований на принципі забезпечення рівних прав жінок та чоловіків. Включення та врахування гендерної рівності та прав людини в роботі МПС підвищить ефективність реалізації ключових цілей. МПС приймає політику та стратегію врахування гендерної проблематики, яку буде продовжувати реалізовувати, в тому числі шляхом розробки інструментів, тренінгів та реформ. МПС також розробило стратегію, яка визначає, як реалізувати підхід, який поважає, захищає та просуває права людини для всіх, і буде продовжувати дотримуватися його. Завдяки застосуванню цих стратегій, МПС планує розширити потенціал парламентів та власні можливості для заохочення та забезпечення поваги до гендерної рівності та прав людини. Ці основні механізми реалізації є невід'ємною частиною Загальних принципів підтримки парламентів, які МПС ініціювало та виконує.

4) Належним чином забезпечений ресурсами та ефективний Секретаріат зобов'язаний визначити та отримати відповідні людські та фінансові ресурси для реалізації цієї Стратегії МПС. Це має забезпечити широку підтримку членів МПС та партнерів для виконання цього завдання. Він заохочує систематичне планування, моніторинг продуктивності та звітність. Він продовжить просувати парламентські стандарти та норми. Секретаріат буде виконувати свої функції зі зростаючою ефективністю, професіоналізмом та підзвітністю та прагне постійно підвищувати професійну кваліфікацію своїх співробітників.

5) Партнерство. Виконуючи свою роботу, МПС взаємодіє та співпрацює з широким колом партнерів з системи Організації Об'єднаних Націй, іншими міжнародними організаціями, які поділяють її цілі, регіональними та іншими



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



парламентськими організаціями, громадянським суспільством, науковими колами, фондами та приватним сектором.

2.2. Досвід зарубіжних країн щодо реалізації парламентської реформи

На сьогодні парламентська реформа активно впроваджується в багатьох країнах Європи та світу.

Так, Парламент Шотландії в рамках реалізації парламентської реформи успішно використовує інструменти стратегічного планування з 2013 року для модернізації своєї діяльності. Стратегічний план визначає бачення та мету діяльності парламенту. Так, Стратегічний план діяльності Парламенту Шотландії на 2018 рік визначає бачення як «Змінити на краще життя народу Шотландії», а мету – «Представляти інтереси народу Шотландії шляхом обговорення питань національного значення, ухвалення актів законодавства та забезпечення підзвітності Уряду Шотландії».

Далі Стратегія визначає основні стратегічні цілі Парламенту:

- інформувати, залучати народ Шотландії та звітувати перед ним;
- створювати якісне, ефективне і доступне законодавство;
- суворо контролювати роботу Уряду Шотландії та підзвітних органів.

Стратегічні цілі, у свою чергу, відображаються на цілях парламентської служби, яка повинна:

- надавати Членам Парламенту високоякісну підтримку та ресурси, що дають їм змогу досягти успіху у виконанні їхніх функцій парламентаріїв та представників;
- удосконалювати парламентський контроль для забезпечення: ефективного нагляду за Урядом Шотландії та іншими підзвітними органами; ретельного вивчення законодавства та політичних пропозицій і розробки альтернативних політичних ідей;

- сприяти залученню та участі для підтримки та посилення роботи Парламенту та зміцнення парламентської демократії в країні і за кордоном;
- постійно вдосконалювати та планувати майбутнє, інвестуючи в наш персонал, забезпечуючи бездоганне управління ресурсами та корпоративне управління відповідно до наших організаційних цінностей.

Вищезазначені цілі конкретизуються в наступних завданнях Парламенту:

- успішне виконання Членами Парламенту їхніх парламентських та представницьких функцій відповідно до найвищих стандартів нагляду та контролю;
- збільшення у працівників Парламентської служби Шотландії потенціалу та навичок для вирішення складних завдань, що виникають під час надання парламентських послуг, у змінюваних умовах;
- забезпечення наявності у Парламенту мереж, ресурсів, досвіду та планів для ефективного вивчення пропозицій щодо парламентської реформи, Brexit та інших конституційних змін;
- реалізація нашої стратегії залучення громадськості для підвищення якості та прозорості роботи Парламенту;
- ефективне та дієве використання наших людських, фінансових та фізичних ресурсів;
- реалізація нашої Цифрової стратегії для створення сучасного Парламенту, який демонструє розумне, впевнене користування технологіями та інформацією для сприяння удосконаленню нашої взаємодії та роботи;

- створення безпечних, надійних та сталих умов роботи для Членів Парламенту, Апарату Парламенту, Парламентської служби Шотландії та громадськості.

Слід підкреслити, що парламент Шотландії з періодичністю не рідше ніж раз на рік уточнює Стратегічний план. Так, Стратегічний план діяльності Парламенту на 2019 рік лишає незмінними бачення, мету та стратегічні цілі Парламенту. В той же час документ уточнює цілі парламентської служби:

- надавати Членам Парламенту високоякісну підтримку та ресурси, що дають їм змогу досягти успіху у виконанні їхніх функцій парламентаріїв та представників;
- посилити демократичну підзвітність за допомогою ефективного контролю та дебатів;
- заохочувати участь громадськості у нашій роботі за допомогою доброзичливих засобів та загальнодоступних послуг;
- ефективно забезпечувати Парламент високоякісними, дієвими корпоративними послугами та належним управлінням;
- розвивати кваліфіковані, різноманітні та інтегровані кадри, які поширюватимуть наші цінності в усьому, що ми робимо.

Важливе місце у Стратегічному плані діяльності Парламенту Шотландії займає визначення цінностей в середині Апарату:

1) Відповідальне планування і управління – орієнтуватися на довгострокову перспективу, щоб залишити після себе все у кращому стані, ніж воно було до нас, і ставити наші спільні інтереси вище за інтереси будь-якої особи чи групи осіб.

2) Інклюзивність – зрозуміти загальну картину і шукати альтернативні погляди. Кожен з колег відчуває, що може зробити цінний внесок і докладає для цього усіх зусиль.

3) Досконалість - дбати про покращення нашої репутації в усьому, що ми робимо, і використовувати наші навички та ресурси для отримання високоякісних сталих результатів.

4) Повага – враховувати відмінності, формувати злагоджені команди і заохочувати цінності та досвід різноманіття.

Окрім визначення цінностей, важливих для Парламенту як організації, не менш важливим є визначення поведінки, яка буде сприяти укоріненню цих цінностей, встановлення стандартів у сфері практичного виконання всіх завдань і взяття керівництвом відповідальності за таке практичне виконання. Це означає не тільки послуги, які посадові особи Апарату Парламенту надають Членам Парламенту та громадськості, але і спосіб набору, розвитку та утримання кадрів та спосіб взаємодії в середині колективу.

Стратегічний план діяльності Парламенту – це свого роду декларація, яка втілюється в життя через План практичних дій. План відображає поточну роботу з управління Парламентом, яка становить більшу частину повсякденної діяльності його Апарату, а також ініціативи щодо удосконалення Парламенту. У Плані практичних дій проведено чітку лінію для кожного посадовця від його локального плану до стратегії.

Якщо на практиці проводити зв'язок між Стратегічним планом діяльності і Планом практичних дій, то останній зв'язує в конкретну систему визначені у Стратегічному плані цілі та заходи з конкретними результатами їх виконання та відповідальними особами. Наприклад:

Ціль «Надавати Членам Парламенту високоякісну підтримку та ресурси, що дозволять їм досягти успіху у виконанні їхніх функцій парламентаріїв та представників» передбачає виконання таких завдань:

- підтримувати Членів Парламенту шляхом проведення високоякісних досліджень, надання процедурних та інших професійних порад;

- забезпечувати Членів Парламенту ресурсами та послугами для виконання їхньої функції; включаючи надання їм підтримки як роботодавцям у Парламенті та їхніх місцевих офісах.

Або ціль: «Ефективно забезпечувати Парламент високоякісними, дієвими корпоративними послугами та належним управлінням» передбачає виконання таких завдань як:

- забезпечити наявність процесів, систем і ресурсів для забезпечення ефективного використання послуг і засобів.
- створити добре керовану, добре поінформовану і відкриту для співпраці організацію з належними механізмами управління, які відповідають усім законодавчим вимогам.

Виконання цих завдань передбачається шляхом забезпечення інвестицій у засоби та системи для підвищення ефективності, дієвості та гнучкості.

За виконання кожного з цих критеріїв стратегічного плану визначено конкретну посадову особу Апарату Парламенту.

Стратегічне планування в рамках реалізації парламентської реформи активно упроваджується на сьогодні й в Канаді. Зокрема, Стратегічний план діяльності Палати громад Канади на 2016-2019 роки однією з цілей визначає «Високий рівень управління діяльністю». В цьому напрямі головним пріоритетом Адміністрації Палати громад є забезпечення діяльності її депутатів під час їх роботи як законодавців. Саме тому, високий рівень надання послуг повинен і надалі покращуватись шляхом постійної роботи над вдосконаленням робочих процесів.

Для досягнення цих пріоритетів перед кожним структурним підрозділом Адміністрації Палати громад визначена сфера відповідальності, а саме:

- Відділ Процедурних послуг (ПП) – надає повний спектр процедурних та законодавчих послуг Голові, депутатам та посадовим особам Палати громад. Сюди входить підготовка офіційного порядку денного Палати, ведення документації та записів Палати, управління пропозиціями депутатів Палати, що не займають посад в Уряді, та управління діяльністю Програми парламентських службовців (служителів законодавчого зібрання). В межах ПП також надаються основні адміністративні та процедурні консультації комітетам, включаючи надання законодавчих послуг під час комітетських слухань та звітувань, проведення вивчення питань та надання послуг з навчання щодо діяльності Парламенту та його Регламенту. Крім того, в межах ПП координується участь депутатів в міжнародній та міжпарламентській діяльності; надається своєчасна і достовірна парламентська інформація, в тому числі публікуються стенограми засідань та документи щодо діяльності Палати та її комітетів; а також зберігаються і документуються результати діяльності депутатів Палати, внаслідок чого ведеться хроніка Канадського Парламенту. Крім цього, в межах ПП реалізується адміністративне і технічне забезпечення функціонування Ложі для представників преси в канадському Парламенті.

- Офіс юридичного консультанта та парламентського радника (ОЮКПР) – надає широкий спектр юридичних та законодавчих послуг Голові Палати, Комітету внутрішнього господарства, депутатам Палати та її комітетам, секретарю Палати громад та її адміністрації. ОЮКПР також готує законопроекти та зміни до них для депутатів Палати, і, крім того, може представляти інтереси депутатів Палати у засіданнях, які стосуються їх парламентських привілеїв та імунітету.

- Відділ Діяльності парламентського містечка (ДПМ) – відповідає за

ефективне та сучасне забезпечення діяльності парламентського містечка, тим самим створюючи функціональне робоче середовище для депутатів та адміністрації Палати громад. До його компетенції відносяться такі сфери, як торгівля на території містечка, забезпечення послуг щодо проживання, виділення кабінетів, надання харчування та діяльність ресторанів, поштові та кур'єрські послуги, транспортні послуги, друк та надсилання пошти, а також технічно-експлуатаційне обслуговування парламентського містечка.

- Відділ Інформаційних послуг (ІП) – планує, впроваджує та обслуговує інформаційні технології (ІТ) та послуги з управління інформацією (УІ) для депутатів та адміністрації Палати громад. Крім того, відділ ІП відповідає за довгострокове УІ/ІТ та планування розміщення обладнання у зв'язку з проведенням ремонту приміщень.

- Відділ Фінансових послуг (ФП) – займається консультативним та функціональним забезпеченням у сферах визначення фінансової політики та фінансового планування, управління фінансами, матеріального та контрактного забезпечення адміністрації Палати громад, її депутатів та працівників.

- Відділ Кадрових послуг (КП) – надає інтегровані та додаткові послуги у сфері управління кадрами, взаємовідносин між працівниками, оплати праці та нарахування компенсацій/фінансової допомоги, дотримання вимог охорони праці, та загальної ефективності організації трудових ресурсів.

- Відділ Безпеки (ВБ) – відповідає за безпеку в Палаті громад, проводить розслідування, контролює відвідувачів та вхід на заходи Палати, надає дозволи/перепустки, займається розвитком засобів безпеки та управлінням послуг паркування. ВБ розробляє та впроваджує

адміністративну політику в сфері безпеки, що поширюється на всю Палату громад, стандарти та процеси, розраховані на запобігання, виявлення та реагування на ризики та загрози, пов'язані з безпекою.

Також стратегічні плани діяльності можуть визначати завдання для керівного складу у структурі управління парламенту.

Так, Стратегічний план діяльності Парламенту Австралії визначає такі завдання:

- зустрічі керівників департаментів проводяться щоквартально – ці зустрічі необхідні для визначення можливостей для співпраці, розгляду і прийняття рішень, підвищення ефективності парламентського управління;

- засідання Консультативної групи парламентського управління – ця група надає підтримку під час зустрічей керівників департаментів, спостерігаючи за реалізацією корпоративних ініціатив, що становлять спільний інтерес для парламентських департаментів;

- засідання Парламентської консультативної групи з питань ІКТ проводяться регулярно – ці засідання є головним органом в Парламенті з нагляду та супроводження усіх стратегічних елементів надання послуг у сфері ІКТ в ППА і у виборчих штабах;

- угоди про рівень обслуговування – укладаються між парламентськими департаментами для забезпечення упевненості та визначення рівня обслуговування і ефективності.

Проведення парламентської реформи в Грузії було тісно пов'язано з реалізацією політики європейської інтеграції. Так, Парламент Грузії затвердив План дій на 2019 – 2020 роки з виконання Угоди про асоціацію з

Європейським Союзом. Зазначений План дій визначає стратегічні цілі у трьох основних сферах:

- законотворча діяльність Парламенту, пов'язана з виконанням Угоди про асоціацію;
- контроль за виконанням Угоди про асоціацію; і
- інформування громадськості про Угоду про асоціацію та процес інтеграції до ЄС.

План дій визначає певні види діяльності, які дозволять досягти цих стратегічних цілей, а також включає показники ефективності, які дозволять оцінити якість виконання кожного заходу. План дій має допомогти Парламенту краще вести діяльність з виконання Угоди про асоціацію, забезпечуючи залучення до цього процесу громадянського суспільства, експертів та інших зацікавлених груп та надаючи населенню інформацію про процес наближення Грузії до ЄС.

Парламентська реформа була започаткована у 2015 році й у Парламенті Молдови, в рамках її реалізації було проведено функціональне обстеження парламентського апарату, розроблено стратегічний план розвитку апарату парламенту, який базується на SWOT-аналізі (аналіз сильних і слабких сторін, можливостей і загроз), який систематизує основні внутрішні та зовнішні фактори, які мають значення для виконання стратегічних пріоритетів. Зокрема, SWOT-аналіз наведений у Стратегічному плані діяльності Апарату Парламенту Республіки Молдова.

Внутрішні	Сильні сторони (переваги)	Слабкі сторони (недоліки)
і	1. Апарат Парламенту має значну кількість професійних	1. Положення про Апарат Парламенту не розроблений і

	працівників з досвідом роботи. 2. Апарат Парламенту встановив відносини співпраці з Секретаріатами/Апаратами Парламентів інших країн. 3. Парламент має незалежний бюджет. 4. Можливості для обміну досвідом з іншими Парламентами Європи. 5. В Апараті працюють співробітники з післядипломною освітою - магістра та доктора наук. 6. Нинішнє керівництво Апарату Парламенту є відкритим для професійного розвитку працівників.	не затверджений. Положення про управління та відділи, посадові інструкції працівників Апарату не розроблені. 2. Недостатній потенціал (людські ресурси) для оцінки впливу законів. 3. Голова Парламенту керує Апаратом Парламенту, підписує індивідуальні трудові договори з деякими категоріями працівників. 4. У сферах гармонізації законодавства, статистики та економіки працюють недостатньо кваліфіковані працівники. 5. Консультанти комітетів фактично не включені до Апарату Парламенту. Це створює ризик політичного впливу на персонал. 6. Не існує політики та практики управління, підвищення кваліфікації та оцінки людських ресурсів.
--	---	---

	7. Немає рівномірного розподілу часу та людських ресурсів у штаті парламентських комітетів. 8. Функція парламентського нагляду недостатньо підкріплюється розподілом фінансових, людських та часових ресурсів в Апараті. 9. Слабка внутрішня комунікація між різними підрозділами в Апараті та між Апаратом і парламентськими комітетами та їхніми співробітниками. 10. Брак робочого простору та необхідних технічних засобів. 11. Нерозвиненість управління інформаційною системою. 12. Низька заробітна плата, що негативно впливає на мотивацію і набір висококваліфікованих кадрів. 13. Значна частина бюджету Парламенту витрачається на
--	---

		транспортні послуги та утримання автопарку Парламенту. 14. Відсутність (секретарської) підтримки персоналу для спеціалізованих та дослідницьких комісій. 15. Окремі депутати не мають особистих помічників. 16. Недостатня співпраця між Урядом, Парламентом та центральними органами виконавчої влади.
Зовнішні	Можливості	Загрози
	1. Відреставрована будівля забезпечить належні умови праці для працівників Апарату. 2. Розвиток сучасної системи управління інформацією дозволить оптимізувати процес прийняття рішень у Парламенті. 3. Схильність та відкритість	1. Законодавчий акт щодо статусу державних службовців, які працюють в Парламенті не буде прийнятий. 2. Неможливість консолідувати бюджет Парламенту через економічну кризу.

	громадянського суспільства до прозорого діалогу та співпраці. 4. Наявність технічної підтримки від Парламентів європейських країн та міжнародних організацій. 5. Затвердження законодавчого акту про статус державних службовців, які працюють в Парламенті. 6. Поліпшення співпраці з Урядом та центральними органами виконавчої влади.	3. Політична нестабільність. 4. Можливість зміни штату після виборів. 5. Відсутність політичної волі для виконання запланованих заходів. 6. Нова організаційна структура не буде затверджена та впроваджена.
--	--	--

Досвід стратегічного планування в Парламенті Республіки Молдова особливо цікавий для України, оскільки Молдова пройшла практично аналогічні трансформаційні процеси в структурі та діяльності парламенту і може бути розглянутий для впровадження аналогічних змін у Верховній Раді України.

Парламент Молдови так само проходив функціональне обстеження та оцінку інституційного потенціалу, які показали, що, незважаючи на професійний та відданий персонал, який працює в Парламенті, він не може ефективно виконувати свої обов'язки у сфері парламентського контролю та парламентських досліджень.

Основними вузькими місцями є обмежений доступ до відповідних баз даних, недостатня кількість знань про «acquis communautaire» ЄС, процедури здійснення парламентського нагляду та стриманість органів виконавчої влади



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



щодо цього важливого компонента обов'язків Парламенту. Функція нагляду є важливою.

Результати здійснення законодавчої функції є недостатньо ефективними, якщо немає стратегічного та регулярного використання функції нагляду за виконанням прийнятих законів.

З метою вирішення цієї проблематики стратегічний план діяльності Парламенту Республіки Молдова передбачає план заходів, який визначає заходи, показники ефективності, відповідальних за їх виконання, терміни виконання, а також джерела фінансування (див. таблицю, що представлена нижче).



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



№	Заплановані заходи	Показники ефективності	Відповідальні	Термін виконання	Фінансове забезпечення
1	Гармонізація національного законодавства з “acquis communautaire” ЄС.	➤ Частина законодавчих актів гармонізована з “acquis communautaire” ЄС. ➤ Кількість осіб, які пройшли навчання з питань, пов’язаних з “acquis communautaire” ЄС.	ЮУ	постійно	Має бути визначено.
2	Визначення та підписки на специфічні бази даних.	➤ Баз даних визначено та відділи Апарату Парламенту підписані.	Усі підрозділи	2011	За підтримки ПРООН та інші джерела, що будуть визначені.



ПРЯМУЄМО
РАЗОМ

ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



3	Розробка концепції цифрової бібліотеки.	➤ Концепцію цифрової бібліотеки розроблено та впроваджено.	АІУ (DCSC)	2011	Бюджет Парламенту та інші джерела, що будуть визначені.
4	Створення реєстру незалежних зовнішніх експертів (списку незалежних експертів-консультантів).	➤ Концепцію реєстру створено і затверджено. ➤ Реєстр незалежних експертів створено.	УК	2011	Бюджет Парламенту та інші джерела, що будуть визначені.
5	Посилення потенціалу в сфері парламентського нагляду.	➤ Докладні операційні процедури парламентського нагляду розроблено. ➤ Кількість підготовлених осіб.	ІОУ, DCSC	2011	За підтримки ПРООН та інші джерела, що будуть визначені.

2.3. Упровадження парламентської реформи в Україні

Як вже було зазначено, у лютому 2016 року Місія Європейського парламенту з оцінки потреб розробила і презентувала Доповідь та Дорожню карту щодо підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, окремі рекомендації якої безпосередньо стосуються розвитку персоналу. Постанова Верховної Ради України від 17 березня 2016 року № 1035-VIII «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України», прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала 52 пріоритетних напрямках проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату, які об'єднані у сім головних блоків, а саме:

- I. Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України
- II. Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади
- III. Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам
- IV. Наближення українського законодавства до права Європейського Союзу
- V. Адміністративна спроможність
- VI. Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді України
- VII. Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України

Розглянемо більш детально згадані блоки пріоритетних питань реалізації парламентської реформи.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Блок I. Законодавча спроможність та законотворчий процес у Верховній Раді України включає такі питання:

1. Необхідно схвалити цілісну концепцію законодавчого процесу, яка базуватиметься на значно посиленій координації між суб'єктами права законодавчої ініціативи.

2. Офіційному внесенню Урядом до Верховної Ради України будь-якого важливого законопроєкту має передувати подання до профільного комітету Верховної Ради України так званої "Білої Книги" - документа, що пояснює політичні цілі запропонованого законопроєкту та заходи, які пропонується здійснити. За результатами обговорення "Білої Книги" на засіданні профільного комітету ухвалюється висновок.

3. Зареєстрованими можуть бути виключно законопроєкти, які відповідають вимогам статті 92 Регламенту Верховної Ради України та супроводжуються достовірними пояснювальною запискою та фінансово-економічним обґрунтуванням (повинна бути дотримана відповідність законопроєктів принципам бюджетної нейтральності, конституційності, відповідності зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - Угода про асоціацію), тощо).

4. Апарат Верховної Ради України повинен проводити ґрунтовний аналіз кожного запропонованого законопроєкту на предмет уникнення дублювання (або суперечності) з чинним національним законодавством. У реєстрації повинно бути відмовлено у разі невідповідності законопроєкту формі та вимогам, встановленим статтями 90 та 91 Регламенту Верховної Ради України.

5. У структурі Апарату Верховної Ради України повинен бути створений окремий структурний підрозділ, до компетенції якого належатимуть питання дотримання положень Регламенту Верховної Ради України, а також перевірка усіх законопроектів до офіційної реєстрації на предмет відповідності нормам Регламенту Верховної Ради України.

6. Після початку роботи чергової сесії Верховної Ради України необхідно проводити відбір 20 законопроектів, ініційованих народними депутатами України, які в подальшому розглядатимуться Верховною Радою України. Для включення до переліку обиратимуться 20 депутатських законопроектів з числа усіх зареєстрованих за пропорційним принципом відповідно до кількісного складу депутатської фракції (депутатської групи).

7. У тижневому порядку денному пленарних засідань Верховної Ради України та у плані-графіку робіт над законопроектами та проектами інших актів у комітетах Верховної Ради України повинен бути передбачений розгляд законопроектів, ініційованих народними депутатами України.

8. Положення Регламенту Верховної Ради України повинні бути переглянуті у частині гарантування достатньої кількості часу для розгляду законопроектів комітетами Верховної Ради України.

9. Кадрові потреби комітетів Верховної Ради України та потреби в експертизі повинні бути предметом регулярного перегляду та супроводжуватися забезпеченням необхідними ресурсами.

10. Календарний план роботи сесії Верховної Ради України повинен бути переглянутий у контексті запровадження тижнів, відведених одночасно для пленарних засідань Верховної Ради України та для роботи в комітетах Верховної Ради України, тимчасових спеціальних комісіях і тимчасових слідчих комісіях

Верховної Ради України, депутатських фракціях (депутатських групах) у Верховній Раді України, а також відмови від тижнів, цілком присвячених роботі народних депутатів України в органах Верховної Ради України.

11. Підхід до організації роботи Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) з питань формування порядку денного роботи парламенту повинен бути переглянутий. Засідання Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп) повинні відбуватися у закритому для засобів масової інформації режимі.

12. Пропонується розглянути можливість створення (організації) системи роботи групи спеціальних парламентських кореспондентів, яка б включала в себе постійне представництво у парламенті політичних кореспондентів - представників ключових засобів масової інформації держави.

13. Процедура ухвалення актів у Верховній Раді України слід переглянути з метою запровадження системи голосування за звичайні закони простою більшістю голосів народних депутатів України за умови наявності кворуму. Мінімальний кворум для ухвалення законів має бути встановлений з урахуванням міжнародної практики. Вимога щодо абсолютної більшості голосів повинна бути збережена для ухвалення особливих законів виняткової важливості, перелік яких слід визначити з урахуванням міжнародної практики.

Блок II. Політичний нагляд за виконавчою гілкою влади визначає такі питання:

1. Верховна Рада України разом з Кабінетом Міністрів України повинні розробити уніфікований формат і структуру щорічних звітів міністерств щодо результатів реалізації відповідних програмних документів. Зазначені звіти

подаватимуться на розгляд Верховної Ради України та становитимуть основу здійснення нагляду за реалізацією політики у відповідній сфері.

2. Необхідно розробити чіткі інструкції для народних депутатів України щодо предмета та можливих тем депутатських запитів і звернень. Слід запровадити систему реєстрації та публікації депутатських запитів та звернень, а також отриманих відповідей.

3. Кожен комітет Верховної Ради України повинен щорічно розробляти та затверджувати річний робочий план здійснення нагляду (контролю) за виконавчою гілкою влади, що дасть змогу здійснювати контрольні повноваження системно, а не ситуативно.

4. У структурі Верховної Ради України наступного скликання пропонується передбачити меншу кількість комітетів (орієнтовно 20), які повинні чітко співвідноситися зі сферами відповідальності міністерств.

5. Для забезпечення пропорційного представництва народних депутатів України у комітетах Верховної Ради України та офіційних парламентських делегаціях України пропонується, починаючи з наступного скликання Верховної Ради України, запровадити методику розподілу посад за принципом "д'Ондрт".

6. Пропонується розглянути можливість запровадження у Комітеті Верховної Ради України з питань бюджету інституту "доповідача" з його подальшим можливим поширенням на роботу інших комітетів Верховної Ради України.

7. Відповідні комітети Верховної Ради України повинні здійснювати більш змістовний аналіз та супроводження звітів, які надходять до Верховної Ради України від Рахункової палати.

8. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини представляє у Верховній Раді України щорічну (а у разі необхідності - спеціальну) доповідь. Верховна Рада України заслуховує такі доповіді відповідно до Регламенту Верховної Ради України.

Блок III. Відкритість, прозорість та підзвітність громадянам включає такі питання:

1. Відповідно до Плану заходів «Відкритий парламент» необхідним є забезпечення права громадян України коментувати законопроекти, які зареєстровані у Верховній Раді України та є предметом громадського обговорення (з використанням, зокрема, WEB інтерфейсу та новітніх ІТ засобів).

2. Необхідно розробити та схвалити стратегію переходу до електронного парламентаризму, включаючи середньострокову стратегію Інформаційних та Комунікаційних технологій (на 3-5 років). Слід передбачити відповідні ресурси, спрямовані на підвищення рівня прозорості та ефективності парламентських процесів.

3. У співпраці з Адміністрацією Президента України та Кабінетом Міністрів України необхідно розробити стратегію переведення у цифровий формат документообігу, пов'язаного з законодавчим процесом.

4. З метою забезпечення впровадження стратегії переходу до електронного парламенту необхідним є поступове збільшення чисельності відповідних ІТ спеціалістів. Працівникам Апарату Верховної Ради України, відповідальним за інформаційні технології, необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у сфері електронного парламентаризму.

5. Верховна Рада України повинна розробити та схвалити "цифрову" стратегію, яка б дала змогу створити сучасну службу з питань Інтернету та соціальних медіа із залученням команди досвідчених експертів з метою підвищення популярності он-лайн платформи Верховної Ради України.

6. Доцільним є проведення дослідження та здійснення інвестицій у відповідні системи кібернетичної безпеки.

7. Верховна Рада України повинна розробити та схвалити всеохоплюючу комунікаційну стратегію (з визначенням основних аудиторій, каналів донесення інформації та інформаційних продуктів) та брендингову стратегію інституції, яка б визначала довгострокові цілі у здійсненні комунікаційної політики, визначенні характеру комунікації та інформаційних сигналів.

8. Необхідно переглянути структуру підрозділу у Верховній Раді України, відповідального за здійснення комунікаційної політики, та здійснити кроки з подальшого реформування, зокрема у частині об'єднання формально незалежних медіа у структурі Апарату Верховної Ради України. Працівникам Апарату Верховної Ради України, відповідальним за комунікаційну політику, необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими світовими практиками та обміну передовими технологіями у зазначеній сфері.

Блок IV. Наближення українського законодавства до права Європейського Союзу визначає такі питання:

1. Необхідно ухвалити новий закон про імплементацію Угоди про асоціацію та впровадження норм права Європейського Союзу замість застарілого Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



2. З метою кращого упорядкування законодавчого процесу Верховна Рада України, зокрема Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції, повинні розробляти та схвалювати щорічні плани роботи з питань наближення законодавства (у тісній співпраці з Кабінетом Міністрів України та народними депутатами України).

3. Верховна Рада України вправі очікувати, що всі законопроекти, які подаються Кабінетом Міністрів України, супроводжуватимуться пояснювальною запискою (довідкою, висновком) щодо їх відповідності зобов'язанням у рамках Угоди про асоціацію.

4. Спроможність комітетів Верховної Ради України у сфері наближення українського законодавства до права Європейського Союзу повинна бути підсилена, зокрема шляхом визначення у кожному комітеті відповідальної особи за таку роботу, з урахуванням необхідності підвищення рівня співпраці комітетів Верховної Ради України.

5. Відповідно до зростаючої спроможності Секретаріату Кабінету Міністрів України та з метою забезпечення здійснення кваліфікованої експертизи щодо відповідності праву Європейського Союзу та зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію необхідним є посилення кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, а також секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції. Відповідним працівникам необхідно забезпечити можливості ознайомлення з кращими практиками Європейського Союзу та обміну передовими навичками у зазначеній сфері (розробка законопроектів, впровадження та моніторинг реалізації наближеного законодавства, оцінка недоліків у законодавстві).

Блок V. Адміністративна спроможність включає такі питання:

1. Право Верховної Ради України на формування операційного бюджету установи повинно поважатися де-юре та де-факто. Водночас кошторис Верховної Ради України та його виконання має бути предметом ретельного аудиту, що проводитиметься Рахунковою палатою (наприклад, один раз на скликання).

2. Уся нормативно-правова база документів, які регламентують роботу Апарату Верховної Ради України, повинна бути консолідована у єдиний звіт внутрішніх правил, у тому числі щодо проведення кадрової політики.

3. Усі адміністративні одиниці Верховної Ради України, включаючи бібліотеку Верховної Ради України та Інститут законодавства Верховної Ради України, повинні буди консолідовані та стати частиною посиленої структури Апарату Верховної Ради України.

4. У структурі Апарату Верховної Ради України повинна бути створена цілковито оновлена сучасна Кадрова Служба.

5. Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, яка передбачатиме, у тому числі, достатнє ресурсне забезпечення навчальних програм, включаючи підвищення рівня володіння іноземними мовами, індивідуалізовані плани кар'єрного зростання у поєднанні з впровадженням системи проведення регулярного оцінювання. Необхідними є розробка та впровадження системи кадрової мобільності.

6. Короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців. Відповідно до міжнародної практики проходження стажування не повинно мати наслідком обов'язкове працевлаштування.

7. Верховна Рада України у довгостроковій перспективі може розглянути можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби.

8. Усі помічники-консультанти народних депутатів України (незважаючи на те, чи їх робота оплачувана, чи вони працюють на громадських засадах) з метою дотримання принципу прозорості парламенту повинні мати затверджені посадові інструкції, які визначають роль та повноваження таких помічників-консультантів і відповідним чином реєструються Управлінням кадрів Апарату Верховної Ради України. Зазначене є підставою для надання таким поміщикам-консультантам права доступу до приміщень Верховної Ради України.

9. Слід розглянути можливість визначення реалістичної, проте невеликої кількості помічників-консультантів для одного народного депутата України, яким би видавалося відповідне посвідчення.

Блок VI. Коаліція, опозиція та діалог у Верховній Раді України визначає такі питання:

1. Рішення щодо врегулювання статусу парламентської опозиції повинно бути прийняте якнайшвидше.

2. У структурі Апарату Верховної Ради України повинен бути створений окремий підрозділ з питань міжпартійного діалогу (посередницький відділ), який забезпечуватиме підтримку та координацію діяльності міжфракційних об'єднань, скликатиме зустрічі та наради представників політичних партій з метою подолання суперечностей, що виникають у рамках законодавчого процесу, виступатиме в ролі помічника (посередника) у питаннях підтримки політичного діалогу та досягнення консенсусу.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



3. Необхідно підвищити спроможність політичних партій, представлених у Верховній Раді України, у тому числі шляхом підвищення рівня міжпартійного діалогу та спільного створення атмосфери довіри і побудови консенсусу.

4. З метою посилення міжпартійного діалогу та діалогу всередині коаліції між лідерами політичних партій або представників депутатських фракцій (депутатських груп) у Верховній Раді України необхідно започаткувати роботу неформальних платформ для здійснення політичного діалогу, які спиратимуться на досвід третіх сторін, до яких існує довіра.

Блок VII. Дотримання етичних норм і стандартів поведінки у Верховній Раді України включає такі питання:

1. Голова Верховної Ради України (головуючий на пленарному засіданні) повинен мати право назвати та відсторонити від участі у пленарному засіданні Верховної Ради України народних депутатів України за поведінку, яка має ознаки насильства або спрямована на зрив роботи Верховної Ради України. Термін відсторонення залежатиме від ступеня серйозності порушення порядку. Крім того, необхідно розглянути можливість запровадження фінансових стягнень.

2. Для підтримки належного порядку під час проведення пленарних засідань Верховної Ради України рекомендується започаткування роботи інституту парламентських приставів.

3. Народні депутати України, які будуть прагнути оскаржити своє покарання, матимуть можливість презентувати свою справу під час чергового засідання Комітету Верховної Ради України з питань Регламенту та організації роботи Верховної Ради України.

4. Спеціально визначені експерти з питань регламенту і процедурних аспектів роботи Верховної Ради України повинні під час пленарного засідання асистувати Голові Верховної Ради України (головуючому на засіданні), надаючи за його зверненням відповідну інформацію та гарантуючи, що робота Верховної Ради України під час пленарного засідання відбувається з суворим дотриманням усіх регламентних вимог.

5. Необхідно розробити та інституціоналізувати у Верховній Раді України Кодекс поведінки народного депутата України. Впровадження Кодексу поведінки народного депутата України повинно відбуватися з урахуванням принципів всеосяжності, консультативності, прозорості та відповідно до кращої світової практики.

6. Слід також зазначити, що розпорядженням Голови Верховної Ради України утворено спеціальну робочу групу з питань забезпечення реалізації парламентської реформи, до складу якої входять як народні депутати України, так і працівники Апарату ВРУ.

Міжнародні організації (зокрема, ЄС, ПРООН, USAID та ін.) надають значну допомогу Верховній Раді України в реалізації парламентської реформи.

У межах інституційних реформ, пов'язаних з європейською інтеграцією України, ВРУ розпочала реалізацію комплексної стратегії реформування, розробленої у партнерстві з Європейським парламентом та за підтримки міжнародних партнерів з розвитку, насамперед Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи (Проєкт ЄС-ПРООН).

Для сприяння процесам внутрішнього реформування та розбудови спроможності в партнерстві з Європейським парламентом та за підтримки Проєкту ЄС-ПРООН «Рада за Європу» та Національного демократичного



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



інституту було розпочато «діалоги Жана Моне», у межах яких відбуваються регулярні зустрічі лідерів парламентських фракцій та груп для досягнення домовленостей високого рівня щодо напрямків реформи. На основі цих домовленостей Робоча група з питань реформування Парламенту, до якої входять народні депутати, призначені керівництвом своїх фракцій та груп, розробляє та узгоджує конкретні пропозиції щодо модернізації діяльності ВРУ.

Одночасно з цим, здійснюються структурні зміни в Апараті ВРУ: розроблено Комунікаційну стратегію, Стратегію електронного парламентаризму, стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату, проведено комплексне функціональне обстеження Апарату тощо. Після ухвалення Дорожньої карти з внутрішньої реформи та розбудови спроможності, ВРУ (Парламент) досяг значного прогресу в тому, щоб стати більш дієвою та ефективною установою. У квітні 2018 року в першому читанні було прийнято низку законопроектів, що передбачають зміцнення законотворчого процесу. Це є безпосереднім наслідком виконання рекомендацій МОП та консенсусу, досягнутого на високому рівні в межах «діалогу Жана Моне».

Водночас, перед Парламентом продовжують поставати виклики, які перешкоджають розвитку України як демократичної країни. Серед найбільш важливих викликів, що постають перед ВРУ, зокрема низький рівень довіри громадськості до Парламенту. Як було зазначено під час Глобальної конференції відкритості органів законодавчої влади, проведеної у Верховній Раді України в травні 2017 року, внаслідок більшої відкритості Парламенту серед іншого більш помітними стають корінні розбіжності в поглядах політиків, а також корупція. Отже, більша відкритість призводить до підвищення довіри до Парламенту лише тоді, коли вона супроводжується підвищенням підзвітності політичних



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



лідерів та парламентарів перед виборцями та широкою громадськістю та розширенням можливостей громадськості долучатися до діяльності Парламенту, зокрема, надавати зауваження та пропозиції в контексті виконання парламентом своєї законотворчої та наглядової функції.

Важливе значення для реалізації парламентської реформи є розвиток співпраці з міжнародними партнерами, зокрема з інституціями ЄС (Європейським парламентом), ПРООН, Радою Європи, ОБСЄ тощо.

У цьому плані важливим є діяльність Проєкту ЄС-ПРООН, основним завданням якого є зміцнити роботу Верховної Ради України, у тому числі її Апарату. Пріоритетним питанням є те, щоб Парламент України став більш ефективним і прозорим та користувався більшою довірою у виконанні своїх конституційних функцій - законодавчої, контрольної та представницької, відповідно до найкращих європейських демократичних парламентських практик.

Модуль 3. Інституційні та кадрові аспекти реалізації парламентської реформи в Україні

Як вже було зазначено вище, парламентська реформа має багато складових елементів, проте в цьому модулі особлива увага буде приділена саме інституційним та кадровим аспектам реалізації парламентської реформи в Україні.

3.1. Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України

Одним із важливих досягнень в реалізації парламентської реформи стало ухвалення розпорядженням Керівника Апарату ВРУ від 05 грудня 2019 року № 3359-к нової Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року.

Стратегія розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року (далі – Стратегія) визначає основні завдання та напрями підвищення рівня ефективності й результативності діяльності Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат).

Стратегія спрямована на оптимізацію, збереження, зміцнення та розвиток кадрового потенціалу Апарату, здатного компетентно та відповідально виконувати свої завдання та функції, своєчасно та оперативно сприяти інноваційним процесам, спрямованим на ефективну реалізацію повноважень Верховної Ради України.

Постанова Верховної Ради “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями проведення внутрішньої реформи та розбудови кадрового потенціалу Апарату, а саме:

1. У структурі Апарату Верховної Ради України повинна бути створена цілковито оновлена сучасна Кадрова Служба;
2. Необхідно розробити всеохоплюючу стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України, яка передбачатиме, у тому числі, достатнє ресурсне забезпечення навчальних програм, включаючи підвищення рівня володіння іноземними мовами, індивідуалізовані плани кар’єрного зростання у поєднанні з впровадженням системи проведення регулярного оцінювання. Необхідними є розробка та впровадження системи кадрової мобільності;
3. Короткострокове стажування з огляду на умови працевлаштування слід відокремити від стажування державних службовців. Відповідно до міжнародної практики проходження стажування не повинно мати наслідком обов’язкове працевлаштування.
4. Верховна Рада України у довгостроковій перспективі може розглянути можливість переходу до створення системи відокремленої парламентської державної служби.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Важливим чинником для модернізації Апарату є набрання чинності з 1 травня 2016 року нового Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, який визначив принципи, правові та організаційні засади забезпечення державної служби та встановив, що право рівного доступу громадян до державної служби базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

В сучасних умовах постають нові виклики, пов'язані з ментальною, професійною, нормативно-правовою сумісністю діяльності Апарату та відповідних секретаріатів парламентів в інших країнах Європи та світу. Реалізація політики європейської інтеграції актуалізує важливість удосконалення функціонування Апарату та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих практик інших країн.

Останнім часом позитивною тенденцією у сфері роботи з персоналом Апарату є намагання спрямувати зусилля на оновлення та оздоровлення персоналу. У зв'язку з цим зростає значення таких чинників, як повага до закону, порядність, захист національних інтересів, гендерна рівність, гуманізм тощо. Кадрова політика та робота з персоналом перестають бути закритою для суспільства сферою, унеможлиблюється призначення на посади в Апараті за непрозорими підходами.

Одночасно постають нові виклики щодо подальшого реформування Апарату. Передусім це стосується забезпечення захисту прав людини та формування антикорупційних механізмів у сфері управління персоналом. Безпосередньо мова йде про реалізацію конституційних положень щодо рівного права на доступ до державної служби, кар'єрне просування з урахуванням



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



принципу меритократизму, подолання корупційних процесів, суб'єктивізму кадрових призначень тощо.

Верховна Рада України та її Апарат повинні стати максимально відкритими інституціями, діяльність яких має чітко регулюватися законодавством, визначатися гуманістичними цінностями та моральними нормами, що сприятиме залученню до них професіоналів, налаштованих на розбудову України.

Виходячи з цього, пріоритетним завданням постає осучаснення управлінської парадигми у сфері реалізації кадрової політики, вироблення моделі безперервної, сталої, дієвої роботи з персоналом, упровадження нових кадрових практик та інформаційних технологій в діяльність Апарату.

У цьому контексті основними завданнями, які потребують невідкладного вирішення, є такі:

1. Приведення основних напрямів роботи з персоналом Апарату у відповідність з завданнями реформи державного управління, насамперед з огляду на здатність аналізувати, розробляти, реалізовувати, вчасно приймати та коригувати управлінські рішення тощо;
2. Забезпечення подальшого розвитку нормативно-правової бази з урахуванням відповідних європейських стандартів;
3. Запровадження стратегічного управління процесами професійного розвитку персоналу з метою забезпечення постійного моніторингу, оцінювання, прогнозування, планування роботи з персоналом в Апараті;
4. Забезпечення неперервності інституційної пам'яті, що проявляється у відсутності професійного вакууму між поколіннями шляхом оптимального поєднання діяльності досвідчених і молодих працівників;

5. Утворення умов для планування кар'єрного росту та професійного розвитку працівників Апарату – безперервного, свідомого, цілеспрямованого процесу особистісного та професійного зростання працівників Апарату, що ґрунтується на інтеграції знань, умінь і компетентностей;

6. Удосконалення системи професійного навчання працівників Апарату з метою задоволення потреб Верховної Ради України у високопрофесійних фахівцях і забезпечення умов для підвищення рівня їх професійної компетентності шляхом формування і розвитку віртуального освітнього середовища через реалізацію їхнього права на підготовку, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіту на базі сучасних комунікаційних сервісів освітнього призначення;

7. Використання наукових підходів при виробленні та реалізації кадрової політики Апарату;

8. Сприяння розвитку корпоративної культури в Апараті, впровадженню ефективних внутрішніх комунікацій, підвищенню престижу роботи в Апараті, дотримуючись морально-ціннісних засад публічної служби та професіоналізму, високих етичних стандартів і норм поведінки;

9. Створення умов для професійного середовища нульової толерантності корупції;

10. Удосконалення системи пошуку, підбору, конкурсного відбору, кар'єрного супроводу персоналу, інформаційного забезпечення роботи з персоналом, формування системи кадрових показників та професійного профілювання.

Метою Стратегії є створення ефективної системи управління персоналом, а також розвитку кадрового потенціалу Апарату, зокрема на основі

упровадження сучасних практик й технологій, що має забезпечити посилення інституційної спроможності Верховної Ради України та її Апарату, а також сприяти подальшому розвитку інституту парламентаризму в Україні.

З урахуванням положень Закону України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, Постанови Верховної Ради від 17 березня 2016 року “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”, інших законодавчих та нормативних актів, реалізація цієї Стратегії базуватиметься на таких принципах:

1. Законність;
2. Комплексність та послідовність;
3. Ефективність та відповідальність;
4. Професіоналізм і компетентність;
5. Відкритість та прозорість;
6. Взаємоповага;
7. Забезпечення гендерної рівності;
8. Демократизм та соціальна справедливість;
9. Спадкоємність досвіду, знань та традицій;
10. Оптимальне поєднання інтересів державного органу та державного службовця.

Основними пріоритетами в реалізації Стратегії є наступні:

1. Унеможливлення дублювання функцій різними структурними підрозділами;
2. Досягнення оптимального балансу процесів оновлення кадрового потенціалу Апарату, шляхом розроблення дієвих та ефективних механізмів

залучення висококваліфікованих фахівців для належного функціонування Апарату;

3. Удосконалення системи добору кадрів на компетентнісній основі для зайняття управлінських посад з числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності;

4. Формування дієвої системи планування кар'єрного зростання працівників для зайняття ними керівних посад;

5. Посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності з метою уникнення можливих проявів корупції;

6. Упровадження сучасних технологій управління персоналом з метою моніторингу потреби у його професійному розвитку для успішного вирішення управлінських завдань, забезпечення безперервного навчання упродовж життя;

7. Запровадження механізмів стимулювання та мотивацій кадрового потенціалу через систему стимулів, заохочень і преференцій, що сприятиме забезпеченню підвищення результативності діяльності Верховної Ради України та її Апарату;

8. Підвищення ефективності системи управління персоналом;

9. Розвиток внутрішніх комунікацій між керівниками та підлеглими (прямий і зворотній зв'язок), а також горизонтальних зв'язків, службового та професійного інформування;

10. Розробка та впровадження системи вимірювальних кадрових показників, критеріїв ефективності та компетентності, норм і стандартів оцінок, прозорих і зрозумілих систем оцінювання персоналу;

11. Утворення парламентського навчально-тренінгового центру для реалізації навчальних потреб, заходів з підвищення рівня професійної



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



компетентності працівників з метою формування середовища безперервної освіти та самоосвіти з розширенням можливостей і форм навчання;

12. Упровадження у практику роботи технології управління знаннями для накопичення, обміну та використання професійних знань, управління експертними та інтелектуальними ресурсами, обміну досвідом, підвищення ефективності обробки типових і нестандартних випадків;

13. Проведення науково-практичних досліджень з питань парламентської діяльності;

14. Підтримка ініціатив працівників Апарату у набутті ними додаткових професійних знань у сфері парламентаризму.

Разом з тим, можна визначити такі першочергові завдання з розбудови кадрового потенціалу Апарату відповідно до визначених пріоритетів Стратегії:

- нормативно-правові:

1. Утворення нормативно-правової основи для забезпечення функціонування ефективної парламентської служби в Україні відповідно до вимог Постанови Верховної Ради України “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України” від 17 березня 2016 року № 1035-VIII;

2. Визначення у законодавстві, що унормовує діяльність Верховної Ради України та її Апарату статусу працівників Апарату, особливостей вступу, проходження (у т.ч. навчання) та припинення державної служби, патронатних служб, а також інших працівників;

3. Внесення змін до нормативно-правових актів, які б передбачали використання досвіду Європейського парламенту щодо проведення конкурсного відбору з урахуванням компетентнісного підходу щодо відповідності знань і



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



вмінь претендентів для забезпечення реалізації завдань секретаріатів комітетів Верховної Ради України відповідно до предметів відання комітетів, а також інших підрозділів Апарату (здійснення суб'єктом призначення тестування щодо компетенцій для зайняття вакантних посад);

4. Визначення порядку призначення та звільнення працівників патронатних служб та інших працівників Апарату (у тому числі на контрактній основі);

- організаційно-кадрові:

1. Здійснення щорічного моніторингу та прогнозування потреб у фахівцях відповідної кваліфікації у структурних підрозділах Апарату;

2. Утворення мобільного банку талановитої молоді та інших фахівців (при відсутності кадрового резерву) для заміщення посад патронатної та конкурсній основі державної служби високопрофесійними спеціалістами;

3. Удосконалення процедури конкурсного відбору на вакантні посади в Апараті з розробленням на компетентнісній основі спеціальних вимог до претендентів для зайняття вакантних посад;

4. Удосконалення Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності працівників Апарату щодо врахування питань виконання індивідуальної програми професійного розвитку, а також показників, визначених у контракті про проходження державної служби (у разі укладення), а також встановлення відповідного заохочення (стимулюючі надбавки);

5. Забезпечення проведення на постійній основі функціонального обстеження Апарату щодо уточнення та забезпечення реалізації у повному обсязі його завдань і функцій, а також підготовка за його результатами

пропозицій щодо структурних перетворень (з чітким визначенням набору знань, умінь, навичок, ціннісних характеристик особистих якостей працівників, необхідних для виконання завдань на відповідних посадах), приведення у відповідність із потребами сьогодення положень про структурні підрозділи Апарату та посадових інструкцій працівників Апарату;

6. Розроблення та упровадження системи якості управління людськими ресурсами в Апараті;

7. Забезпечення адаптації новопризначених працівників до системи роботи в Апараті;

8. Проведення гендерного аудиту кадрового забезпечення та розробка рекомендацій щодо забезпечення гендерної рівності в діяльності Апарату;

9. Упровадження антикорупційних механізмів з метою врегулювання та запобігання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави, а також забезпечення етичних стандартів поведінки працівників Апарату;

10. Розробка та упровадження системи нематеріальної мотивації працівників Апарату;

11. Розробка та упровадження сучасних підходів до розвитку корпоративної культури в Апараті, впровадження системи ефективних внутрішніх комунікацій, формування системи корпоративних цінностей працівників Апарату;

12. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій управління людськими ресурсами в Апараті;

13. Удосконалення Порядку проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців Апарату, за підсумками якого

встановлювалися б стимулюючі надбавки (за виконання особливо важливої роботи та інтенсивність праці); впровадження мотивуючої та прозорої системи преміювання, заснованої на рівні професійної компетентності та результативності роботи працівників;

14. Організація інформаційно-комунікативних заходів щодо діяльності Апарату, формування позитивного інформаційного поля в засобах масової інформації, інтернет-ресурсах тощо.

- освітні:

1. Утворення сучасного парламентського навчально-тренінгового центру для забезпечення мобільної та гнучкої системи професійного навчання працівників Апарату з наданням права укладання договорів із закладами вищої освіти та громадськими організаціями шляхом професійної підготовки, підвищення кваліфікації, стажування та самоосвіти;

2. Удосконалення Положення про систему професійного навчання працівників Апарату з урахуванням досвіду Європейського Парламенту та кращих практик національних парламентів держав-членів Європейського Союзу;

3. Розроблення спеціальних професійних та короткострокових програм підвищення кваліфікації працівників Апарату на основі уніфікації форм і методів навчання та з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України та її Апарату;

4. Удосконалення освітньо-професійних програм з напрямом підготовки магістрів «Парламентаризм» спеціальності 281 «Публічне

управління та адміністрування», набуття практичних навичок під час стажування в Апараті;

5. Проведення заходів у рамках реалізації міжнародних проєктів та програм щодо підвищення кваліфікації працівників Апарату, у тому числі у співпраці з відповідними громадськими організаціями;

6. Збільшення заходів щодо поглиблення знань та підвищення рівня володіння працівниками Апарату іноземних мов, зокрема із урахуванням євроінтеграційних процесів;

7. Проведення на постійній основі аналізу потреб у професійному навчанні працівників Апарату;

8. Організація розробки та проведення моніторингу виконання індивідуальних програм підвищення рівня професійної компетентності працівників Апарату.

- соціальні:

1. Утворення ефективної, дієвої системи соціального захисту працівників Апарату від соціальних ризиків та загроз;

2. Затвердження нового Колективного договору між адміністрацією і трудовим колективом Апарату з метою передбачення додаткових преференцій для працівників Апарату (відповідно до законодавства);

3. Гарантування безпечних умов праці;

4. Забезпечення гендерної рівності;

5. Забезпечення реалізації гарантованих законом прав працівників Апарату щодо поєднання праці та виховання дітей, включаючи надання оплачуваних відпусток та інших пільг.

Нормативно-правове забезпечення реалізації Стратегії здійснюється шляхом прийняття у встановленому порядку відповідних актів законодавства. План заходів щодо реалізації Стратегії з чітким зазначенням виконавців та термінів виконання («Дорожня карта») затверджується поетапно Керівником Апарату Верховної Ради України.

Стратегію передбачається реалізувати в два етапи. Перший етап (2019 – 2020 роки) передбачає такі заходи:

1. Утворення робочої групи щодо реалізації Стратегії та реформування Апарату, зокрема шляхом залучення провідних науковців у галузі знань публічного управління та адміністрування;
2. Розроблення плану заходів з реалізації Стратегії з чітким зазначенням виконавців та термінів виконання;
3. Проведення функціонального обстеження Апарату та підготувати за його результатами пропозиції щодо оптимізації структури Апарату;
2. Забезпечення проведення прогнозування потреби у фахівцях відповідної кваліфікації у структурних підрозділах Апарату на середньострокову (до трьох років) та довгострокову (до десяти років) перспективи;
3. Розроблення та затвердження Положення з планування кар'єрного зростання (професійного розвитку) працівників Апарату;
4. Сформування дієвого мобільного банку кадрів (кадрового резерву);
5. Удосконалення Положення про систему професійного навчання працівників Апарату, з врахуванням досвіду Європейського Парламенту та кращих практики національних парламентів держав-членів Європейського Союзу;

6. Удосконалення системи підвищення кваліфікації та покращення рівня володіння працівниками Апарату іноземних мов;

7. Залучення проектів міжнародної технічної допомоги до реалізації заходів щодо підвищення кваліфікації працівників Апарату;

8. Розроблення правил корпоративної культури працівників Апарату.

Другий етап (2021-2022 роки) передбачає наступні заходи:

1. Утворення нормативно-правової основи для реалізації на законодавчому рівні парламентську державну службу в Україні, яка задекларована у Постанові Верховної Ради від 17 березня 2016 року № 1035-VIII “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”, прийнятої на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту;

2. Перегляд та затвердження посадових інструкцій працівників Апарату на базі профілів професійної компетенції, необхідних для виконання завдань на відповідних посадах;

2. Розроблення та упровадження нової навчальної он-лайн платформи «Управління знаннями» з метою підвищення якості і доступності освіти працівникам Апарату, забезпечення здобуття якісної освіти протягом життя;

3. Розроблення спеціальних професійних і короткострокових програм підвищення кваліфікації працівників Апарату на основі уніфікації форм і методів навчання та з урахуванням особливостей роботи Верховної Ради України та її Апарату;

4. Здійснення заходів щодо підвищення рівня академічної мобільності працівників Апарату шляхом підтримки професійного навчання обдарованої

молоді у провідних вітчизняних та закордонних закладах вищої освіти у сфері парламентаризму та парламентської діяльності;

5. Забезпечення розробки та затвердження антикорупційних заходів з метою врегулювання та запобігання конфлікту інтересів осіб, уповноважених на виконання функцій держави;

6. Проведення (у співпраці з Національною академією державного управління при Президентові України, іншими навчальними та науковими закладами, громадськими організаціями тощо) системних досліджень та підготовку щорічної доповіді щодо розвитку парламентської державної служби;

7. Розроблення нової автоматизованої системи управління людськими ресурсами в Апараті;

8. Проведення на постійній основі гендерного аудиту кадрових потреб Апарату;

9. Розроблення внутрішньої системи управління якістю в Апараті (на засадах міжнародної системи якості, кращих вітчизняних та зарубіжних практик).

Реалізація цієї Стратегії дасть змогу провести комплексне реформування роботи з персоналом в Апараті, зробити цю роботу більш системною та прогнозованою, а також мати дієвий кадровий потенціал, здатний вирішувати поставленні завдання.

3.2. Функціональне обстеження та основні напрями модернізації Апарату Верховної Ради України

Функціональне обстеження – це інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів виконавчої влади чинному



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



законодавству, а також відповідності внутрішньої структури органів виконавчої влади покладеним на них завданням і функціям з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень.

Так, Стратегією реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, Планом заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на 2019-2021 роки, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2018 року № 1102-р), та Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 року № 1013-р, передбачено проведення функціонального обстеження центральних органів виконавчої влади.

Разом з тим, функціональне обстеження є доцільним проводити й в інших органах державної влади, зокрема в Апараті Верховної Ради України. Функціональне обстеження органів влади спрямоване на виконання таких завдань:

- 1) підвищення ефективності діяльності та використання ресурсів;
- 2) уточнення та забезпечення реалізації у повному обсязі завдань і функцій органу влади, а саме:

усунення зайвих функцій, що виконуються без відповідного законодавчого чи нормативно-правового обґрунтування. Метою скорочення функцій є економія коштів, удосконалення організаційної структури, оптимізація внутрішньої координації та підвищення прозорості діяльності;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



скорочення дублювання в діяльності структурних підрозділів, оптимізація, об'єднання та розподіл функцій між ними з метою удосконалення внутрішньої координації діяльності, забезпечення ефективного використання ресурсів, прийняття рішень, виконання заходів і підвищення рівня відповідальності та прозорості;

доповнення відсутніх функцій.

3) підготовка пропозицій щодо внесення змін до положень про відповідні державні органи, а також до положень про їх окремі структурні підрозділи.

4) підготовка рекомендацій щодо оптимізації структури та діяльності органів влади;

5) підготовка пропозицій щодо можливих змін до законодавства України для підвищення ефективності діяльності відповідних органів державної влади.

Варто розмежовувати функції органу влади та функції структурного підрозділу органу влади та/або його державного службовця, де функція органу влади – це конкретний постійний (регулярний) вид, напрям діяльності органу влади щодо реалізації або забезпечення реалізації державно-владних повноважень, які доручені згідно з законодавством України, відображають його роль і призначення в суспільстві, зумовлені цілями, що стоять перед державою, та спрямовані на досягнення чітко визначеного кінцевого конкретного результату, що має зовнішнього стосовно цього органу користувача; а функція структурного підрозділу органу влади та/або його державного службовця – чіткий перелік функцій органу влади, спрямований на досягнення результату за відповідним напрямом діяльності структурного підрозділу.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Ці функції розрізняють за ступенем єдності завдань і обсягом повноважень, закріплених у відповідних нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актах – законах, положенні про орган влади та відповідний структурний підрозділ цього органу, посадових інструкціях.

Функції структурних підрозділів органу влади мають як зовнішню (щодо об'єкта управління), так і внутрішню спрямованість (тобто, реалізуються у взаємодії структурних підрозділів між собою, всередині органу управління). Функції зовнішнього спрямування мають владно-організаційний зміст та безпосередньо впливають на об'єкт управління. Функції внутрішнього спрямування відображають управління всередині органу виконавчої влади. Функції зовнішнього спрямування мають на меті забезпечення оптимальних умов функціонування об'єкта. Функції внутрішнього спрямування – забезпечення оптимальних умов здійснення органом управління зовнішнього управлінського впливу.

Стратегічним завданням функціонального обстеження є підвищення ефективності діяльності органів державної влади. Під функціональним обстеженням можна розуміти інструмент постійного аналізу відповідності завдань і функцій органів влади чинному законодавству, а також відповідності внутрішньої структури цих органів покладеним на них завданням і функціям, з метою усунення з практики їх діяльності внутрішніх суперечностей, дублюючих функцій та функцій, що не належать до сфери їх повноважень.

Функціональне обстеження передбачає визначення доцільності збереження тих чи інших функцій як обов'язкових, оптимального способу їх реалізації, встановлення під визначені функції оптимальної внутрішньої структури відповідних органів влади. Слід зазначити, що проведення



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



функціонального обстеження є системним процесом та повинно відбуватись постійно, згідно зі складеним та затвердженим календарним планом.

Проведення функціонального обстеження не обмежується виявленням надмірних, дублюючих функцій чи уточненням функцій, які існують. На основі горизонтальних і вертикальних функціональних аналізів можна здійснити роботу з оптимізації, підвищення ефективності і результативності діяльності відповідних органів влади. Функціональний аналіз дає можливість визначити не тільки дублювання функцій, відсутність чи неналежний рівень координації діяльності між окремими органами влади, але й можливість передачі певних функцій для виконання інституціями приватного сектору або громадськими організаціями.

Функціональне обстеження має виявити мотиви і стимули для службовців до підвищення якості та ефективності їх діяльності, забезпечити розробку дієвих заходів щодо підвищення рівня їх професійної компетентності.

Разом з тим, при реалізації процесу функціонального обстеження, перш за все, необхідно усвідомити послідовність певних принципів, що лежать в основі цієї діяльності, а саме:

1. Усунення зайвих функцій. Будь-яка функція, що необґрунтовано виконується тим чи іншим органом влади, має бути скорочена. Метою цієї діяльності повинна стати певна економія коштів, удосконалення структури того чи іншого органу влади, посилення прозорості у його діяльності.

2. Скорочення дублюючих функцій в діяльності певних органів влади або їх окремих структурних підрозділів. Функціональний аналіз може використовуватись для комплексного вивчення питань діяльності тих чи інших

органів влади, критичного підходу щодо дублювання реалізації певних функцій та повноважень.

3. Раціоналізація в розподілі функцій між відповідними органами влади або їх структурними підрозділами.

Розрізняють чотири наступні типи функціонального обстеження: горизонтальне, вертикальне, системне та змішане.

Горизонтальне функціональне обстеження – це інструмент аналізу всієї системи органів державної (виконавчої) влади на предмет надлишковості та дублювання функцій і повноважень. Таке обстеження дає змогу виявити проблеми та виробити пропозиції щодо реформування та впорядкування структури центральних органів виконавчої влади, зокрема шляхом утворення, реорганізації чи ліквідації окремих органів, зміни їх підпорядкування, спрямування та координації.

Вертикальне функціональне обстеження – це інструмент, призначений для аналізу та оцінювання організації окремих органів влади або сукупності органів в одній сфері державного управління, функцій їх структурних підрозділів. Під час такого обстеження співвідносяться визначені функції та задіяні ресурси, здійснюється їх оптимізація.

Системне функціональне обстеження полягає в аналізі загальних функцій типових структурних підрозділів органу влади – служби управління персоналом, фінансами, юридичної служби та внутрішнього аудиту, тобто тих функцій, які не вважаються основними, але в той же час без них не може існувати жоден державний орган, установа, організація. Такий аналіз є складовою частиною функціонального аналізу, його перевагами є наступні:

- можливість проведення порівняльного аналізу виконання загальних функцій, обов'язкових для органу влади;
- можливість розробки рекомендацій щодо удосконалення управління відповідними процесами.

Змішаний функціональне обстеження передбачає поєднання вищевказаних типів обстеження органу влади.

Функціональне обстеження складається з трьох етапів: підготовчого, основного та заключного. Під час підготовчого етапу утворюється робоча група у складі голови і членів цієї групи та затверджується план-графік проведення функціонального обстеження шляхом видання відповідного наказу (розпорядження). До складу робочої групи рекомендовано включати представників структурного підрозділу, що відповідатиме за проведення функціонального обстеження, служби управління персоналом, юридичної служби, структурного підрозділу з питань внутрішнього контролю, інших структурних підрозділів державного органу. До складу робочої групи рекомендується залучати незалежних експертів, у тому числі міжнародних. Секретаря робочої групи рекомендується визначати з числа працівників структурного підрозділу, відповідального за проведення функціонального обстеження.

Під час основного етапу функціонального обстеження рекомендується здійснити такі заходи:

- а) збір та аналіз законодавчих та інших нормативно-правових актів;
- б) аналіз функцій та повноважень органів влади, закріплених за ними у законодавчих, нормативно-правових та організаційно-розпорядчих актах.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Під час заключного етапу функціонального обстеження визначений структурний підрозділ:

- 1) узагальнює результати функціонального обстеження та подає їх на розгляд і схвалення робочій групі;
- 2) готує на підставі пропозицій робочої групи проєкт звіту з відповідними висновками щодо надлишковості, дублювання функцій і повноважень, наявності функцій, невластивих відповідному органу влади, а також функцій, що потребують уточнення та/або оптимізації;
- 3) подає проєкт звіту про результати функціонального обстеження на розгляд і схвалення керівництву відповідного органу влади.

Нормативно-правову та методичну базу для проведення функціонального обстеження в Апараті ВРУ складають такі акти (документи):

- Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII;
- Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України від 25 серпня 2011 року № 769;
- Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року № 1035-VIII “Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”
- Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, ухвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р;
- План заходів з реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р;

- Документу програми ОЕСР/SIGMA № 23 (1998) “Підготовка державних адміністрацій до європейського адміністративного простору”;
- Документу ОЕСР/SIGMA № 26 (1998) “Стійкі інституції для членства в Європейському Союзі”;
- Документ ОЕСР/SIGMA № 43 (2007) “Організація центральних державних адміністративних органів: принципи та інструменти”;
- Документ ОЕСР/SIGMA (2008) “Розробка Концепції про організаційну структуру адміністрації виконавчої влади”;
- Документ PUMA ОЕСР № CCNM/GF/GOV/PUBG(2001)4 від 13 листопада 2001 року “Управління розширеним державним сектором: принципи контролю та підзвітності делегованих і переданих органів”;
- Документ програми ОЕСР (2002) “Розподілене державне управління: агентства, органи влади та інші автономні органи в Нідерландах”;
- Робочий документ ПРООН (2001) “Відновлення державних структур: методи і підходи”;
- Робочий документ ПРООН (2002) “Функціональний аналіз державних структур: методи і підходи (керівництво з функціонального аналізу)”;
- Робочий документ Світового банку (2004) “Визначення структури та функцій уряду: програми та функціональні огляди”.

Слід зазначити, що розпорядженням Керівника Апарату ВРУ від 05 грудня 2019 року № 235 було затверджено склад робочої групи з підготовки та проведення функціонального обстеження в Апараті ВРУ. Одночасно за підтримки Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи було здійснено протягом 2019-2020 рр. комплексне функціональне обстеження Апарату ВРУ

(вперше в його історії). Відповідно до методології, яка була запропонована виконавцем (Вестмінстерська фундація за демократію) та погоджена керівництвом ВРУ та ПРООН, було затверджено наступні завдання функціонального обстеження:

- ✓ оцінити функції, які зараз виконує Апарат ВРУ, а також рівень виконання цих функцій;
- ✓ оцінити внутрішню інституційну структуру, систему комітетів, обмін інформацією та документообіг, управління людськими та фінансовими ресурсами;
- ✓ проаналізувати загальну систему прийняття рішень та пов'язані з цим процеси та процедури;
- ✓ виявити неефективність та неоптимальну структуру підрозділів Апарату, а також прогалини та бар'єри, які заважають йому ефективно виконувати свої функції;
- ✓ сформулювати рекомендації з чітким обґрунтуванням структурних, інституційних та кадрових змін, які слід запровадити в Апараті ВРУ;
- ✓ розглянути альтернативні механізми надання конкретних послуг народним депутатам, таких як аутсорсинг та інші форми діяльності, які дозволять збільшити доходи або скороти витрати Апарату ВРУ;
- ✓ надати приклади для порівняння щодо запропонованих реформ на основі практик інших національних парламентів країн ЄС.

При оцінці основних функцій, які виконує Парламент (ВРУ), визначено чотири категорії функцій, а саме:

- законодавча функція: ініціювання, підготовка, обговорення та затвердження законів;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- бюджетна функція: аналіз та прийняття рішень щодо національних пріоритетів щодо видатків, а також забезпечення того, щоб пріоритетні напрями політики отримували належне фінансування;
- функція підзвітності/контролю: забезпечення відповідальності уряду, виявлення прогалин та забезпечення вжиття заходів щодо виправлення;
- функція представництва: спілкування та консультації з громадськістю.

Окрім цих основних функцій, є декілька горизонтальних функцій, які виконує Апарат ВРУ для підтримки внутрішніх процесів в установі. Основні горизонтальні функції, які мають бути проаналізовані, включають такі питання:

- управління людськими ресурсами: політика та практика управління персоналом, включаючи планування робочої сили, підбір та добір кадрів, розвиток кар'єри та навчання/підвищення кваліфікації;
- розробка політики та дослідження, включаючи дослідження відповідного законодавства, політики, практик та тенденцій, розробку політики/ініціатив, аналіз та організацію механізму прийняття рішень;
- управління фінансами та бюджетування: управління фінансовими ресурсами Парламенту, підготовка бюджетних пропозицій тощо;
- управління документами та ІТ: організація та управління документообігом, використання систем та рішень для електронного документообігу; політика та практика електронного голосування; (часткове) використання ІТ для подання та обробки звернень громадян до Парламенту;
- комунікація: політика та практика спілкування з різними внутрішніми та зовнішніми заінтересованими сторонами та наявні механізми, аспекти програми електронного парламентаризму;

- управління приміщеннями та логістика: автомобілі, закупівля товарів і майна;

- наскрізні питання: гендерна політика Апарату ВРУ.

Також є важливим проаналізувати практику загального управління установою, а також визначити можливі дублювання функцій, запропонувати рішення щодо покращення ситуації. Визначають такі інструменти проведення функціонального аналізу (ФА):

- «матриця збору даних», яка даних є основою для ФА. Вона надасть повну інформацію Апарату на основі всіх наявних фактичних даних. Група експертів заповнить матрицю збору даних максимально повно;

- анкетування керівників управлінь та всього персоналу Апарату. Анкети даватимуть уявлення про функції та обов'язки, але також генеруватимуть статистичну інформацію про становище персоналу. Дані анкетування будуть підтверджені під час інтерв'ю з керівниками управлінь та персоналом Апарату (через невеликі тематичні фокус-групи);

- інтерв'ю з керівництвом Апарату, керівниками управлінь, керівниками відділів, народними депутатами та персоналом (фокус-групи). Інтерв'ю мають на меті отримати детальну інформацію про виконання різних функцій, визначити дублювання функцій, а також обговорити можливі рішення для оптимізації внутрішніх процесів і структури Апарату. Індивідуальне інтерв'ю триватиме близько 30 хвилин. Спеціальний перелік запитань для інтерв'ю та питань для перевірки мають бути підготовлені. Буде також підготовлений відкритий список запитань для неструктурованого інтерв'ю;

- порівняльне тестування (бенчмаркінг) Апарату ВРУ з секретаріатами інших національних парламентів, переважно з країн Європи. Це

буде корисно та наочно для аналізу та розробки рекомендацій. Буде розроблена спеціальна анкета, яка буде надана через Європейський центр парламентських досліджень та розробок (ECPRD). З інших письмових джерел та досліджень зібрана додаткова інформація для порівнянь.

Після збору інформації про завдання, компетенції та діяльність усіх підрозділів група експертів оцінить їх актуальність. Фактично, експертна група формуватиме рішення про те, наскільки практика Апарату ВРУ відповідає найкращим практикам, а саме:

- Що працює добре?
- Що потрібно змінити для підвищення ефективності Апарату ВРУ?
- Що можна змінити?

Рекомендації щодо функціонального аналізу мають бути спрямовані на вдосконалення внутрішньої організаційної структури Апарату ВРУ та включати такі аспекти:

- функції одного типу повинні бути об'єднані, наскільки це можливо, щоб забезпечити ефект масштабу та максимально посилити синергію та використання загальних типів навичок;
- функції підтримки, що дозволяють виконувати основні функції Апарату, повинні бути відокремлені від усіх інших функцій;
- повинні бути передбачені чіткі та короткі лінії підпорядкування;
- необхідно уникати дублювання чи повторення функцій. Різні організаційні підрозділи мають виконувати різні типи функцій (дослідження, комунікації, юридичний аналіз тощо);



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- необхідно забезпечити життєздатні розміри підрозділів і відділів, справедливі навантаження та відповідним чином розподілити сфери управління;
- необхідно забезпечити справедливі навантаження на працівників та структурні підрозділи.

Вперше в історії ВРУ функціональний аналіз Апарату ВРУ було здійснено у 2019-2020 роках за підтримки Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи». Експертна група проводила дослідження протягом січня-лютого 2020 року. У зв'язку з обмеженнями, пов'язаними з поширенням коронавірусу COVID-19, підготовку фінальної версії звіту було перенесено на квітень 2020 року. Результати згаданого функціонального обстеження було презентовано та обговорено у червні 2020 року за участі основних парламентських сейкхолдерів, вітчизняних та міжнародних експертів. Рекомендації за результатами звіту щодо проведення функціонального обстеження мають бути взяті за основу плану заходів (дорожньої карти) щодо подальшої модернізації діяльності Апарату Верховної Ради України, а також удосконалення його структури.

Вже на початку дослідження експертна група дійшла висновку, що самого аналізу, який зосереджено лише на робочому навантаженні та кадровому складі окремих управлінь та відділів, а також має на меті усунення дублювання функцій, буде недостатньо для вирішення організаційних завдань, які постають перед Парламентом. Таким чином, експерти вирішили застосувати більш широкий підхід до організаційного розвитку, здійснюючи комплексний огляд завдань Апарату Верховної Ради України (Апарат), а не лише функцій окремих структурних підрозділів. Експерти також зійшлися на думці щодо важливості використання більш стратегічного підходу до організаційної реформи, перш ніж переходити до особливостей роботи окремих управлінь та відділів. Експерти

прагнули дати такі рекомендації, які, у разі їх схвалення, створять умови для невідкладного початку реформ, забезпечення їх дотримання та отримання ключових переваг. Проте рішення щодо прийняття, впровадження та реалізації цих рекомендацій залишається виключно за Парламентом і не може бути ініційованим ззовні. Наша загальна методична підтримка полягає в першочерговому зосередженні уваги на рекомендаціях стратегічного рівня, перш ніж переходити до розгляду пропозицій щодо окремих функціональних обов'язків та повноважень структурних підрозділів. Як зазначено у Звіті, без вирішення стратегічних викликів та завдань інші зміни навряд чи принесуть значну користь.

Обраний експертами підхід до організаційного розвитку був додатково обумовлений іншими факторами, включаючи позицію орієнтованого на реформи керівництва Парламенту після парламентських виборів 2019 року, як політичну, так і офіційну, намір у просуванні комплексних структурних та політичних реформ. Додатковим фактором є законодавча ініціатива щодо створення парламентської публічної служби, відокремленої від державної служби в органах виконавчої влади. Не дивлячись на те, що цей перехід, на думку експертів, є критичним, його можна було б додатково посилити, з метою отримання фінансової автономії Парламенту від Уряду та розширення можливостей Апарату. У зв'язку з цим, експертні висновки та рекомендації поділяються на три групи:

- стратегічні питання, які стосуються всього Апарату;
- питання щодо структурних підрозділів, які підтримують

основну законодавчу роботу ВРУ;

- питання, пов'язані з організацією функцій підтримки.

Основний висновок проведеного функціонального обстеження полягає у тому, що корегування функцій та взаємодії окремих управлінь та відділів навряд чи матиме оптимальний ефект, якщо воно не здійснюватиметься у переосмисленому стратегічному контексті та в рамках оновлення організаційної культури. Для досягнення цього ми пропонуємо керівництву ВРУ невідкладно розробити та узгодити новий стратегічний план. Цей стратегічний план повинен відображати загальну мету, місію та цінності ВРУ. Це дозволить розробити довгострокову модель стратегічної структури, яка враховуватиме ці фактори. Такий підхід необхідний для забезпечення розуміння та усвідомлення існуючими розрізненими структурними підрозділами потреби у модернізації та проведенні реформи, а також для забезпечення чіткого та узгодженого бачення напрямку руху. Загалом, довгострокова модель реорганізованої структури повинна бути менш ієрархічною та гнучкішою, з більшим ступенем делегування, що дозволить зосереджувати увагу на результатах та досягненнях, а не на забезпеченні дотримання надто регульованих та жорстких методах роботи. Це вимагає переходу від сучасної культури, яка інстинктивно прагне регулювати, до більш сучасного інституційного механізму управління. Цей підхід потрібно буде запровадити, починаючи з найвищих рівнів управління.

Разом з тим, інші стратегічні напрями, що на сьогодні відсутні в Апараті, є бажаними та потребують пріоритетності, а саме:

- розвиток колективного стратегічного лідерства як на політичному (Голова ВРУ, депутати, фракції тощо), так і на інституційному (Керівник Апарату та його заступники) рівнях шляхом створення Комісії та Управлінської ради ВРУ;

- процес планування робочої сили має бути посилено з урахуванням наявного досвіду, а також майбутніх перспектив та підтримки у просуванні на керівні посади в організації більшої кількості жінок;
- підвищення доступності та координації професійного навчання за рахунок пріоритетності академічних даних, шляхом створення нового Парламентського навчального центру для забезпечення такої культури навчання.

Експерти також запропонували розглянути загальну дорожню карту, в якій наведено способи реалізації наших основних рекомендацій. Деякі деталі неминуче зміняться по мірі ухвалення конкретних рішень, але ми сподіваємося, що, використовуючи дорожню карту, Апарат зможе розробити стратегічний план, який стане одним з ключових контрольних документів для програми реформ. Досягнення успіхів у цьому напрямі вимагатиме активного управління та регулярних перевірок. Ми також усвідомлюємо, що виконання наших рекомендацій вимагатиме законодавчих та нормативних змін. Тому надаємо аналіз ключових змін. Виконання рекомендацій можна розділити на три групи:

- рекомендації, які мають регулюватися законодавством;
- рекомендації, для реалізації яких законодавче регулювання є бажаним;
- рекомендації, для реалізації яких необхідно розробити окремі розпорядження (постанови) та встановити адміністративну практику на оперативному рівні.

Загалом, запропоновані реформи є амбіційними, але, на думку експертів, вони допоможуть Апарату стати більш гнучким та менш регульованим, що дозволить зосередитись на результатах та здійснювати ефективну підтримку



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ВРУ в реалізації її прагнень бути серед провідних європейських законодавчих органів.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Додаток до уроку 3.2.

Рекомендації за результатами функціонального обстеження в Апараті Верховної Ради України

Загальні, стратегічні структурні та управлінські рекомендації

1. Керівник Апарату, його заступники та радники, за погодженням з політичним лідерством, повинні невідкладно забезпечити розроблення та узгодження нового стратегічного плану Апарату. У плані мають бути відображені основні цілі, бажана культура та цінності Апарату, а також інформація щодо розвитку найбільш прийнятної довгострокової моделі організаційної структури.

2. Голова ВРУ повинен розглянути можливість створення Комісії вищого рівня управління під особистим головуванням; це може спричинити необхідність внесення змін до чинного законодавства. Виходячи з цього, Керівник Апарату повинен створити під своїм керівництвом Управлінську раду у складі Керівника Апарату, його заступників (до п'яти осіб), що відповідають за певні напрями діяльності відповідно до розподілу обов'язків, та керівників стратегічних структурних підрозділів. Також необхідно врахувати можливість додаткової участі од- ного або двох незалежних зовнішніх представників.

3. Апарат має бути реорганізовано у тимчасову структуру у складі п'яти структурних підрозділів (директоратів), що включатимуть існуючі управління та відділи. У разі погодження даного підходу, процес впровадження нової структури може бути реалізовано швидко, що стане перехідним етапом на шляху

до подальшої оптимізації та затвердження нової структури в установленому порядку¹.

4. Необхідно створити Відділ контролю, підзвітний безпосередньо Керівнику Апарату, до складу якого входитимуть Відділ внутрішнього аудиту та Відділ з питань запобігання корупції.

5. Необхідно скласти план розвитку трудового потенціалу на найближчі три-п'ять років для вирішення питань, пов'язаних з низькою ротацією, залученням талановитих молодих спеціалістів та забезпеченням стандартів гендерної рівності. Такий план повинен також забезпечувати збереження ключових навиків та інституційної пам'яті.

6. Навчальними планами та розширенням можливостей Апарату має централізовано займатися новий Парламентський навчальний центр. Цей процес повинен розпочатися з проведення ретельного аналізу навчальних потреб працівників Апарату.

7. Апарат повинен відійти від мови підготовки та академічних успіхів на мову цільового навчання та здійснювати оцінку всієї навчальної діяльності у розрізі її ефективності.

8. ВРУ повинна вжити невідкладних заходів для подолання браку жінок на вищих керівних посадах Апарату.

Рекомендації для аналітичних служб

¹Перехідна модель структури може функціонувати 3-5 років.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



9. Створення нового Головного управління парламентської дослідницької служби має проводитися у три етапи. Це передбачало б раціоналізацію наявних функцій Головного науково-експертного управління, для зосередження уваги на попередній оцінці законодавства, а також Інституту законодавства ВРУ для здійснення подальшої аналітичної роботи. Додаткові вимоги включають аналіз та підбір персоналу для заповнення прогалин у експертних знаннях перед об'єднанням функцій в єдиний структурний підрозділ. ВРУ захоче поєднати ці аналітичні та дослідницькі служби для посилення співпраці та перехресного використання експертних знань.

10. Головне юридичне управління повинне мати чіткий та розширений мандат, забезпечуючи проведення правового аналізу законодавчих пропозицій до другого читання. Це вимагатиме внесення змін до Положення про Головне юридичне управління та Регламенту Верховної Ради України. Крім того, він надаватиме юридичну підтримку в розробці законодавчих актів, забезпечуючи вжиття належних заходів запобігання конфлікту інтересів та здійснюючи контроль за реалізацією інших юридичних послуг в межах установи.

11. Решта функцій Інституту законодавства ВРУ потребують комплексного реформування. Навчальні компоненти Інституту повинні стати основою нового Парламентського навчального центру, але мають бути орієнтовані на розвиток професійних навичок, а не навчальні досягнення, оскільки академічна (наукова) діяльність Інституту має бути перенесена з ВРУ до державного навчального закладу.

Рекомендації для секретаріатів комітетів

12. У ВРУ необхідно створити Управління з обслуговування комітетів як окремий структурний підрозділ Апарату. Його має очолювати керівник Служб



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



комітетів і кожен секретаріат комітету повинен бути підпорядкований цьому управлінню. Для реалізації згаданої рекомендації необхідно забезпечити внесення змін до Закону України «Про комітети Верховної Ради України» та інших законодавчих актів.

13. У ВРУ має бути здійснено розподіл наявних функціональних обов'язків працівників комітету на дві категорії: спеціалізовані та універсальні. Очевидно, що спеціалізовані фахівці повинні залишитись у конкретних комітетах, а універсальних працівників необхідно об'єднати для забезпечення більшої гнучкості робочих ресурсів та ефективнішого реагування на надмірне навантаження, що сприятиме отриманню ними досвіду в різних сферах.

14. ВРУ необхідно провести аудит умінь та навичок усіх комітетів на предмет наявності доступу до необхідних умінь та фахових знань; це дозволить виявити відсутні знання та здійснити пріоритизацію у підборі персоналу. Якщо це неможливо забезпечити власними силами, керівник Служб комітетів повинен здійснити розподіл та управління ресурсами для отримання консультаційної допомоги, враховуючи відповідні гарантії та належну ретельність.

15. Слід розглянути ймовірні шляхи зменшення робочого навантаження комітетів та підвищення їх ефективності. Для початку необхідно здійснити перегляд рекомендацій 2, 6 та 10 Доповіді Пета Кокса, а також запровадити планування діяльності комітетів для визначення пріоритетності навантаження. Крім того, в інтересах комітетів отримати можливість з більшою легкістю відхиляти законопроекти, у разі їх неналежної підготовки та невідповідності узгодженим стандартам, зокрема відсутності пояснювальної записки, порівняльної таблиці та оцінки впливу, або на основі коментарів, отриманих від аналітичних служб (Головне юридичне управління/ Головне науково-



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



експертного управління у діючій структурі Апарату). Це потребуватиме внесення змін до Регламенту Верховної Ради України та інших законодавчих актів.

16. Політична незалежність та доброчесність працівників комітетів має бути посилена та захищена. Цього можна досягти шляхом запровадження юридичних гарантій у рамках Закону України «Про комітети Верховної Ради України» чи інших законодавчих актів у відповідній сфері, а також шляхом закріплення цієї норми у посадових інструкціях та договорах про надання послуг. Це не дозволить народним депутатам використовувати персонал комітету для виконання тих функцій та завдань, які можуть виконуватися їх особистими помічниками.

Рекомендації для інших структурних підрозділів у законодавчому процесі

17. Багато функцій, що виконуються Головним управлінням документального забезпечення, Відділом контролю та Головним організаційним управлінням, стосуються реєстрації, опрацювання, управління та обліку різних парламентських процесів. Усі управління, ймовірно, зможуть досягти значного підвищення ефективності в результаті переходу на електронні системи. Тому всі функції повинні бути переглянуті, як тільки ці системи будуть впроваджені і добре функціонуватимуть в установі. Відповідні функції повинні бути зосереджені в одному, ймовірно, набагато меншому структурному підрозділі – Головному управлінні з підтримки парламентських процесів.

18. Аналітичні функції, що належать до сфери повноважень ГОУ, повинні бути передані Парламентській дослідницькій службі, після її створення.

Рекомендації для відділу зв'язків з органами правосуддя

19. Функції Відділу зв'язків з органами правосуддя залишатимуться важливими і їх необхідно підтримувати. Однак ці повноваження повинні бути передані до Головного юридичного управління, що створить синергію юридичних послуг та централізованого нагляду. Це може бути досягнуто відносно швидко. Одразу після здійснення перерозподілу обов'язків, Відділ зв'язків з органами правосуддя можна буде ліквідувати.

Рекомендації для Управління кадрів

20. Слід розглянути можливість передачі функцій щодо нагородження громадян та підготовки звітності з питань запобігання проявам корупції від Управління кадрів, а також передати функцію з оплати праці до Управління кадрів (з відповідним розподілом обов'язків).

21. Забезпечити підвищення ролі кадрової політики та розробити правила внутрішнього трудового розпорядку для працівників Апарату.

22. Запровадити оновлені, більш сучасні посадові інструкції.

23. Забезпечити перегляд та внесення змін до посадової інструкції керівника Управління кадрів.

24. Переглянути систему оплати праці, можливо, шляхом залучення зовнішніх експертів.

25. Забезпечити розвиток системи оцінювання результатів службової діяльності та використовувати її для визначення подальших напрямів організації навчання працівників.

26. Розробити такий підхід до підбору персоналу, що передбачатиме відбір кандидатів на основі необхідних компетенцій, а також встановити зв'язок із новоствореним Парламентським навчальним центром з метою проведення тестування кандидатів.

27. Розглянути можливість визначення ключових працівників з кадрових питань для підвищення їх професійної кваліфікації.

28. Розробити бізнес-кейс для сучасної інформаційно-комунікаційної підтримки Управління кадрів (можливо, шляхом поєднання з паралельно функціонуючою фінансовою системою). Після її впровадження необхідно скасувати необхідність паралельного ведення паперових записів.

Рекомендації для Управління комп'ютеризованих систем

29. Необхідно докласти зусиль та виділити час для управління змінами з метою забезпечення успішного застосування додатку Системи електронного документообігу та управління даними, а також необхідно прагнути (включаючи внесення будь-яких необхідних змін у законодавство) зменшити кількість паперового документообігу.

30. Огляди після впровадження нової системи управління законопроектами повинні проводитися через рік, а більш широкої Системи електронного документообігу та управління даними – через 18 місяців. При необхідності ці системи слід розвивати і надалі.

31. Управлінню комп'ютеризованих систем слід розглянути можливість залучення до штату зовнішніх фахівців на контрактній основі.

32. Управлінню комп'ютеризованих систем слід розглянути можливість передачі на зовнішній підряд деяких напрямів роботи в області інформаційно-комунікацій-них технологій, на зразок управління мережею.

33. Повинна існувати загальна система підтримки, налаштування, технічного обслуговування та оновлення електронних систем, зокрема підтримка комп'ютерних систем, телефонної мережі, теле- та аудіо-забезпечення, можливо, спільно з Управлінням справами.

34. Управління комп'ютеризованих систем повинно бути у структурі Директорату 5 (Стратегічне управління і зміни) в рамках пропонованої нової тимчасової структури.

Рекомендації для Інформаційного управління, прес-служби та відповідних підрозділів

35. Необхідно забезпечити перегляд та оновлення стратегії зовнішніх комунікацій.

36. Розглянути можливість проведення опитування серед громадян щодо сприйняття ВРУ щорічно або раз на два роки.

37. Необхідно об'єднати всі основні заходи із залученням громадян, включаючи звернення та петиції громадян, в рамках однієї структурної одиниці.

38. Забезпечити подальший розвиток освітніх послуг.

39. Забезпечити розвиток внутрішніх комунікацій паралельно із зовнішніми.

40. Необхідно дослідити варіанти регулювання доступу ЗМІ до Парламенту, включаючи створення Парламентської асоціації журналістів або аналогічного органу.

41. Забезпечити онлайн видання газети ВРУ «Голос України» та об'єднати її з Парламентським видавництвом, що дозволить заощадити значні ресурси.

Рекомендації для Відділу з питань звернень громадян

42. Слід розглянути можливість подальшої раціоналізації діяльності Відділу. Нові портали є ефективними як у забезпеченні безпосереднього доступу громадян, так і в підвищенні ефективності обробки даних. Відділу слід розглянути можливість переходу на безпаперовий документообіг та впровадження електронної системи обробки даних за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. У разі вирішення цього питання можна буде скоротити штатний розклад або зменшити очікуваний об'єм навантажень.

43. ВРУ необхідно дослідити ймовірні шляхи забезпечення надходження переважної більшості звернень громадян через електронний портал, де процес обробки звернень є значно ефективнішим. Наприклад, для звернень, що надходять іншими способами, можна було б передбачити більш тривалий термін для надання відповідей. Впровадження ефективної процедури отримання звернень громадян має призвести до зниження витрат.

44. Відповідно до попередньої пропозиції, Відділ повинен увійти до складу Директорату 3 (Зовнішні зв'язки та інформаційно-просвітницька діяльність) в рамках тимчасової структури, щоб об'єднати аналогічні функції і зменшити їх дублювання (наприклад, дублювання запитів громадян на

отримання інформації та їх звернень), а також забезпечити їх наближення до роботи місцевої влади.

45. Громадські приміщення повинні бути більш гостинними. В ідеалі громадська зона може бути розширена і перетворена в Єдиний центр громадської інформації, який буде використовуватися спільно з іншими підрозділами Директорату 3 (Зовнішні зв'язки та інформаційно-просвітницька діяльність). Він міг би запропонувати широкий спектр інформаційних ресурсів:

- ✓ комп'ютерні термінали;
- ✓ інформація про пленарні засідання та засідання комітетів;
- ✓ інформаційні буклети;
- ✓ зустрічі з депутатами та посадовими особами за домовленістю;
- ✓ ТБ «Рада»
- ✓ копії газети «Голос України» (або доступ до онлайн-версії, якщо друковане видання буде припинено).

Рекомендації для Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків

46. Управління кадрів спільно з Управлінням забезпечення міжпарламентських зв'язків мають забезпечити заповнення вакансій, прагнучи зробити їх привабливими з точки зору початкової зарплати і умов праці.

47. Управлінню забезпечення міжпарламентських зв'язків спільно із структурним підрозділом, відповідальним за здійснення державних закупівель, необхідно розглянути можливість укладання договорів на послуги перекладу.

48. Функції Управління забезпечення міжпарламентських зв'язків мають бути об'єднані з іншими функціями у сфері зовнішніх відносин в рамках Директорату 3 (Зовнішні зв'язки та інформаційно-просвітницька діяльність).

Рекомендації для Управління справами

49. Очікувана реформа Апарату дає можливість новоствореній стратегічній Управлінській раді провести реорганізацію і реформу Управління справами та забезпечити його включення до складу Апарату.

50. Бюджетування та фінансове управління повинні розвиватися далі, а професійна кваліфікація персоналу повинна бути приведена у відповідність до міжнародних стандартів. Необхідно встановити середньостроковий цикл фінансового планування.

51. У довгостроковій перспективі фінансовий відділ та Управління кадрів повинні розглянути можливість розробки бізнес-кейсу для спільної ІТ-системи.

52. Забезпечити утворення Відділу фінансового обліку: Управління справами повинне дослідити питання впровадження повного обліку нарахувань в установленому порядку.

53. Необхідно забезпечити усунення функцій, що дублюються з іншими структурними підрозділами:

- ✓ функція з охорони здоров'я повинна бути передана Управлінню кадрів;
- ✓ потрібно розглянути можливість створення загальної системи підтримки, налаштування, технічного обслуговування та оновлення електронних систем, зокрема підтримки комп'ютерних систем, телефонної

мережі, теле- та аудіо- забезпечення спільно з Управлінням комп'ютеризованих систем (див. розділ Управління комп'ютеризованих систем);

- ✓ управління організацією заходів має бути узгоджено між Управлінням справами та Головним організаційним управлінням;

- ✓ юридична діяльність (наприклад, щодо укладання договорів) повинна бути передана до Головного юридичного управління.

54. Перегляньте Рекомендацію 4, що вище. Відділ внутрішнього аудиту має бути вилучено зі структури Управління справами. Наша пропозиція полягає у необхідності включення Відділу внутрішнього аудиту до складу невеликого Відділу контролю, підзвітного безпосередньо Керівнику Апарату, до складу якого також входить Відділ з питань запобігання корупції.

55. Відділ закупівель повинен стати більш гнучким та орієнтованим на споживачів. Він має виконувати функцію підтримки та контролю.

Рекомендації для державних підприємств

56. Ми пропонуємо протягом наступного року здійснити огляд усіх державних підприємств, за винятком тих, що розташовані в анексованому Криму. Такий огляд повинен проводитись групою осіб у складі керівника структурного підрозділу Управління справами, уповноваженого працівника Головного юридичного управління, а також двох зовнішніх експертів. Критерії розгляду повинні включати такі питання:

- ✓ Які державні підприємства є важливими для ВРУ в контексті розгляду їх ефективності та відповідності цілям Парламенту?

✓ Наскільки важливим є те, щоб управління цими послугами здійснювало- ся ВРУ?

✓ У разі необхідності продовження функціонування будь-якого підприємства у складі ВРУ, чи була б якась інша форма управління кращою? У якості альтернативного способу отримання послуг можна розглянути можливість реалізації таких функцій одним із структурних підрозділів Парламенту або укладання договору з приватними постачальниками по- слуг.

✓ Яким чином можна покращити їх ефективність?

✓ Які будуть наслідки (позитивні та негативні) їх продажу?

Особи, відповідальні за здійснення огляду, мають, умовно кажучи, до грудня 2020 року підготувати звіт за його результатами, що міститиме рекомендації щодо статусу, системи фінансування, управління та майбутніх функцій державних підприємств, з урахуванням висновків Рахункової палати.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



3.3. Забезпечення стандартів гендерної рівності в процесі реалізації парламентської реформи

Для позначення нових стратегій світового регулювання соціо-статевих відносин у суспільних науках виник термін “гендер” та започаткувалися гендерні дослідження. Вони мали на меті аналізувати відносини між жінкою та чоловіком, визначати їхні характеристики через спільне й відмінне, розкривати ролі статей, конструктів фемінності та маскулінності тощо. Трансформація національного життя в умовах глобалізації, всеосяжні світові масштаби діяльності, зв’язків, стосунків, долання кордонів зумовили потребу запровадити поняття гендеру в практичних перетвореннях. Його стали застосовувати при визначенні політичних стратегій, правових відносин і норм, що їх регулюють, перетворень у всіх сферах життя під впливом жінок і чоловіків, залежно від розвитку та змін прав, свобод, обов’язків, відповідальності чоловіка й жінки та можливостей їх реалізувати. Термін “гендер” почали застосовувати для опису всіх перетворень у суспільстві та державі, оскільки саме на них якраз впливають особистості чоловіка й жінки та їхні відносини. Гендер став необхідним конструктом реальних практичних перетворень у суспільних відносинах, складовим базовим компонентом яких є статус жінки та чоловіка. Все більшого розголосу, поширення як у науковому вжитку, так і в політико-правовому аналізі проблем рівності статей набуває поняття гендеру і в Україні. Будь-яка епоха виражається через властиві їй терміни й поняття. Їх творці вкладають у них відповідний культурний зміст своєї діяльності й людських відносин. Завдання створити термінологічний і понятійний контекст збігається з потребою сконструювати зрозумілі контексти інтерпретації. А тому в сучасних умовах при



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



усвідомленні гендерних відносин, їхніх суб'єктів насамперед важливо зосередити увагу на концептуальному розумінні таких понять, термінів. У найширшому розумінні гендер можна визначити так: гендер – це змодельована суспільством та підтримувана соціальними інститутами система цінностей, норм і характеристик чоловічої й жіночої поведінки, стилю життя та способу мислення, ролей та відносин жінок і чоловіків, набутих ними як особистостями в процесі соціалізації, що насамперед визначається соціальним, політичним, економічним і культурним контекстами буття й фіксує уявлення про жінку та чоловіка залежно від їх статі. Поняття, як і люди, мають свій вік і місце народження. Термін “гендер” виник у Великій Британії. У перекладі з англійської мови гендер буквально означає граматичний рід – чоловічий, жіночий, середній. Надалі це поняття почало означати соціо-статеві характеристики статі, на відміну від власне біологічних (генетико-морфологічних, анатомічних, фізіологічних), – із властивими їй характеристиками способу життя, поведінки, намірів і прагнень тощо. Гендер стосується не тільки чоловіків та жінок як окремих індивідів, а й характеризує відносини поміж ними як соціально-демографічними групами та гендерні відносини в цілому – те, як реалізуються соціальні ролі жінок і чоловіків, дівчаток та хлопчиків, як вони соціально вибудовуються.

Гендер – досить складне поняття, оскільки розкриває багатоаспектний зміст явища. У науковій літературі воно вживається в кількох значеннях:

- гендер як соціально-рольова й культурна інтерпретація рис особистості та моделей поведінки чоловіка і жінки, на відміну від біологічної;
- гендер як набуття соціальності індивідами, що народилися в біологічних категоріях жіночої або чоловічої статей;

• гендер як політика рівних прав і можливостей чоловіків та жінок, а також діяльність зі створення механізмів щодо її реалізації. У всіх цих значеннях гендер вивчається в системі наукових “гендерних досліджень”.

Гендерні дослідження – напрямок наукової діяльності та її соціальної організації, спрямований на вивчення місця, ролі, активності, волевиявлення й самореалізації чоловіків і жінок у змінних історичних умовах соціального буття певної епохи. Результатом гендерних досліджень як окремого наукового напрямку у діяльності широкого кола науковців з різних галузей знань стало створення сучасної гендерної теорії. Сучасна гендерна теорія – це система наукових поглядів на відносини й статус жінки і чоловіка, їхнє соціальне життя та життєвий досвід, набуття й реалізацію ними соціально-рольових характеристик і особливостей.

У тематичному просторі сучасних гендерних досліджень найчіткіше визначились чотири напрями:

- 1) гендер як засіб соціологічного аналізу;
- 2) розуміння гендеру в рамках жіночих досліджень;
- 3) гендер як культурологічна інтерпретація;
- 4) гендер як принцип практичного реконструювання сучасного суспільства.

Гендерна теорія вивчає соціальне життя обох статей, їхню поведінку, ролі, характеристики, спільне й відмінне між ними, соціальні взаємовідносини статей, розглядаючи світ порівняльно з позиції обох соціо-статевих груп. Вона спрямована як на теоретичну реабілітацію специфічно жіночого досвіду, що вже не може сприйматися як “екзотичний”, так і на те, щоб зробити “видимим” і жіночий, і чоловічий досвіди суспільного буття. Предметом сучасних гендерних

досліджень є не лише жіноча суб'єктивність, а й порівняння жінки та чоловіка в реальному житті, у всіх їх проявах і сферах. Сучасні гендерні дослідження відзначають наявність не лише жіночого та чоловічого типів: крім них, предметом гендерного аналізу стає й гомосексуальний, гетеросексуальний та транссексуальний типи.

Гендер вивчається як соціальний інститут. Як такий він не є жорсткою системою й розвивається за принципом диференціації: постають нові різновиди гендеру, серед яких розглядаються чоловічий, жіночий та інші типи суб'єктивності. Як соціальний інститут гендер має свої ознаки.

Розмежовуючи поняття «стать» та «гендер», дослідники вважають, що, на відміну від поняття «стать», гендер стосується не біологічних особливостей, за якими різняться чоловіки та жінки, а соціально сформованих поведінкових програм та соціально-рольової ідентичності носіїв біологічної статі. Тобто, якщо зі статтю пов'язані лише фізичні відмінності будови тіла, то з гендером — психологічні, соціальні, культурні відмінності між чоловіками та жінками. Відповідно, поняття «стать» охоплює комплекс репродуктивних, поведінкових, тілесних, соціальних характеристик, які визначають індивіда як чоловіка чи жінку.

Якщо стать є природною даністю, то гендер формується під впливом соціокультурних чинників і залежить від домінуючих у суспільстві традиційних поглядів на те, якою повинна бути жінка та, яким має бути чоловік.

Стать визначає, чи є людина чоловіком або жінкою. Вона зумовлена структурою генів і є поняттям біологічним.

Від статі залежить будова статевих органів, можливість стати матір'ю чи батьком, а також деякі інші ознаки: пропорції тіла (зріст, ширина плечей, об'єм

стегон), розподіл жирових тканин, кількість волосся на тілі й на обличчі, особливості статевого дозрівання, м'язова сила, витривалість, риси обличчя, тембр голосу і навіть міміка й хода.

Ознаки статі формуються у процесі статевого розвитку людини від моменту зачаття до досягнення нею статевої зрілості.

Гендер (статева роль) — поняття культурне і соціальне. Воно визначає риси характеру та особливості поведінки, які вважають характерними для чоловіків і жінок у певному суспільстві. Наприклад, у більшості культур жінкам приписують такі риси вдачі, як турботливість, поступливість, емоційність, а чоловікам — лідерство, стриманість.

Реальна поведінка конкретної людини може відповідати прийнятій у суспільстві, а може, навпаки, вважатися характерною для протилежної статі. Так, чоловіки бувають мужніми і турботливими, а жінки — ніжними й енергійними. У цьому немає нічого поганого. Понад те, вважається, що поєднання в одній людині традиційно чоловічих і жіночих рис характеру робить її повноцінною і надзвичайно дієздатною особистістю, яка вибирає стиль поведінки залежно від конкретної ситуації, а не обмежується тим, що відведено для її статі.

Ознаки статі:	Ознаки гендеру:
- з'являються самі собою (без зовнішнього впливу) - є універсальними, не залежать від країни, культури, релігії (наприклад, тільки жінки народжують дітей)	- є культурною традицією - істотно відмінні в різних країнах і навіть в одній країні (залежно від населеного пункту чи соціального прошарку) - можуть змінюватися з часом

• ніколи не змінюються в історичному процесі • властиві лише одній статі	• властиві людям різної статі
---	---

Одним із найбільш пріоритетних завдань реалізації реформи державного управління та парламентської реформи в Україні на сучасному етапі є створення нормативно-правової бази з питань гендерної рівності, яка поступово приводиться у відповідність до міжнародних стандартів.

Головним нормативно-правовим актом України, спрямованим на реалізацію жінками та чоловіками своїх рівних прав і можливостей, є Конституція України, якою закріплено рівність прав жінок і чоловіків. Стаття 24 Конституції України гарантує, що “Громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними перед законом”.

На розвиток вказаних положень Конституції України у 2005 році було прийнято спеціальний законодавчий акт з гендерної проблематики – Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, який став практичним втіленням головних принципів рівності статей. Зазначений Закон став початком розвитку національного законодавства у сфері забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. Надалі, з метою приведення у відповідність до прийнятого закону, вносилися зміни до інших законів, а також ухвалювалися відповідні нормативно-правові акти, спрямовані на розвиток національного механізму забезпечення рівних прав і можливостей тощо.

Законодавча база України щодо гендерної рівності включає також Стратегію та План дій у сфері прав людини, прийняті у 2015 році, метою яких є гарантування рівних прав та можливостей для жінок та чоловіків в усіх сферах



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



життя. Серед ключових напрямів Національної стратегії у сфері прав людини визначені такі, що сприятимуть забезпеченню пріоритетності прав і свобод людини як визначального чинника під час визначення державної політики, прийняття рішень із забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. Зазначеним документом також визнається наявність в Україні нерівності прав та можливостей жінок і чоловіків, що зумовлює необхідність продовження активної та комплексної роботи щодо розв'язання проблем гендерної дискримінації та забезпечення реальної гендерної рівності. Стратегічною метою є забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків в усіх сферах життя суспільства.

План дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, прийнятий Урядом містить 135 пунктів та, зокрема, передбачає такі заходи: визначення засобів захисту від неналежних умов тримання під вартою; забезпечення якісної і доступної правової допомоги через адвокатуру та ефективну систему безоплатної правової допомоги тощо.

З метою підвищення рівня дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя українського суспільства у 2018 році затверджено Державну соціальну програму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року. Програмою визначено основні завдання, спрямовані на підвищення рівня дотримання принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя українського суспільства.

До реалізації Програми, крім органів державної влади і місцевого самоврядування, залучені міжнародні організації та громадські об'єднання, діяльність яких спрямовується на забезпечення рівних прав та можливостей



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



жінок і чоловіків. На виконання Програми станом на 2019 рік прийнято 4 обласні програми, а також 16 комплексних програм, які включають даний компонент.

На всіх етапах реалізації Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р передбачено здійснення відповідних заходів щодо забезпечення гендерної рівності як складової частини принципів державного управління. Стратегія спрямована на розв'язання зокрема і гендерного дисбалансу у сфері державної служби та управління людськими ресурсами.

Прийнятий на виконання зазначеної стратегії Закон України “Про державну службу” визначає, що державна служба здійснюється з дотриманням принципу “забезпечення рівного доступу до державної служби – заборони всіх форм і проявів дискримінації, відсутності необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу” (пункт 7 частини першої статті 4). Таким чином гендерний паритет на державній службі має постати збалансованою участю жінок та чоловіків у процесах державного управління.

Підтримуючи проголошені резолюцією Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй від 25 вересня 2015 року № 70/1 глобальні цілі сталого розвитку до 2030 року та результати їх адаптації з урахуванням специфіки розвитку держави, Указом Президента України від 30 вересня 2019 року № 722/2019 затверджено Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року, серед напрямів яких передбачено забезпечення гендерної рівності, розширення прав і можливостей усіх жінок та дівчат [6].



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Новим імпульсом для розвитку гендерної політики в Україні стала Угода про асоціацію з Європейським Союзом. Зокрема, прийнятим у 2014 році Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації” визначення “дискримінації” приведено у відповідність до статті 1 Конвенції “Про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок”. Нове визначення дискримінацію трактує як ситуацію, “...за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об’єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними” (пункт 2 частини першої).

У 2017 році також відбулася знакова подія, що зробила цей рік переломним у питаннях прав людини. У грудні 2017 року Верховна Рада ухвалила Закон України “Про запобігання та протидію домашньому насильству”, який набув чинності з 7 січня 2018 року.

У новому Законі України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” запропоновано інноваційний підхід (із використанням європейських стандартів) до боротьби з цим негативним явищем у суспільстві. Під домашнім насильством тепер розуміється будь-яка дія фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, а також погрози вчинення таких діянь. Постраждалими визнаються особи, незалежно від того,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



чи проживають вони спільно зі своїми кривдниками, чи ні (наречені, подружжя, колишнє подружжя, мати, батько, діти, їх батьки, брати, сестри, нерідні батьки, опікуни, піклувальники, їхні діти, прийомні діти, діти-вихованці, інші родичі до двоюрідного ступеню зв'язку, особи, які спільно проживали або проживають однією сім'єю, але не перебувають у шлюбі, їх діти та батьки) та особи, які проживають разом (будь-які інші родичі, люди, які пов'язані спільним побутом, мають спільні права та обов'язки).

З метою протидії проявам психологічного, фізичного, економічного, сексуального насильства, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи або такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого схвалено Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)”. Закон вперше юридично закріплює поняття булінгу в українському законодавстві та передбачає відповідальність не тільки за вчинення, але й за приховування випадків булінгу [8].

Крім того, у жовтні 2018 року Уряд затвердив Концепцію Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року. Метою програми є забезпечення розбудови системи запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі відповідно до міжнародних стандартів і Закону України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” в умовах децентралізації та запровадження комплексних дій та заходів, спрямованих на зменшення масштабу такого явища.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Верховною Радою України у 2018 році також прийнято Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях”. Його реалізація сприятиме підвищенню рівня правового захисту військовослужбовців-жінок, сприятиме збільшенню кількості жінок на військовій службі, зокрема на вищих військових посадах.

Недолік необхідних компетенцій для впровадження стандартів гендерної рівності у діяльність органів державної влади є ще одним важливим фактором, який гальмує гендерний мейнстрімінг в державному управлінні. Одночасно є доцільним дослідити окремі інструменти, застосування яких має дозволити ефективно забезпечувати впровадження стандартів гендерної рівності у діяльність органів державної влади, зокрема й Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат).

Ефективним інструментом, який допомагає подолати ці основні перешкоди є гендерний аудит. Він надає дані про реальний стан справ щодо гендерної рівності та показує необхідність впровадження гендерної перспективи в діяльність всіх суб'єктів в організації.

Методологія Міжнародної організації праці характеризує гендерний аудит як спосіб, моніторингове знаряддя у сфері просування політики гендерної рівності. За допомогою гендерного аудиту аналізують, якою мірою принципи гендерної рівності реалізовані у діяльності організації, установи, яким чином гендерний компонент інтегрований до стратегічних, програмних документів, звітів про діяльність та у функціонування організації, відносини у колективі [20].



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Гендерний аудит є соціальним аудитом, де одиницею оцінки є не кількісний показник, а і якісний (сприйняття, що ґрунтується на мисленні, міркуванні). Саме ці аспекти є визначальними для розуміння сутності та завдань гендерного аудиту. Гендерний аудит, зокрема, можна розглядати як універсальний та ефективний засіб просування політики гендерної рівності, оскільки він дає змогу комплексно виконувати низку важливих завдань: моніторинг, оцінку, налагодження комунікацій, впровадження гендерно-чутливих методів роботи тощо [19].

Партисипативний підхід, що застосовується в гендерному аудиті, дозволяє поліпшити комунікацію і взаєморозуміння між зацікавленими сторонами, що сприяє кращій якості проектної та програмної діяльності.

Основною метою гендерного аудиту є сприяти самонавчанню організації методам ефективного застосування комплексного гендерного підходу в політиці, програмах та функціонуванні організації, а також оцінити, якою мірою прийнята політика знаходить відображення в роботі організації, її структурних підрозділів та окремих співробітників. Завданнями гендерного аудиту визначено наступні:

- розширити розуміння того, наскільки комплексний гендерний підхід застосовується в діяльності організації та роботі її співробітників
- оцінити ступінь впровадження комплексного гендерного підходу в плані надання гендерно чутливих продуктів і послуг
- виявити і поширити інформацію про методи, правила і ставлення до гендерних питань, завдяки яким стало можливим більш ефективно впроваджувати в організації комплексний гендерний підхід
- визначити, наскільки гендерно чутливою є кадрова політика
- вивчити співвідношення чисельності чоловіків і жінок в організації на різних рівнях

- сформулювати вихідні принципи і критерії впровадження в організації комплексного гендерного підходу, з тим щоб можна було на постійній основі проводити порівняльний аналіз показників просування гендерної рівності;

- оцінити обсяг ресурсів, виділених і витрачених на впровадження комплексного гендерного підходу

- оцінити прогрес у здійсненні планів дій із забезпечення гендерної рівності і, при необхідності, запропонувати зміни

- виявити можливості для подальшого поліпшення роботи і запропонувати можливі стратегії більш ефективного виконання плану дій.

Участь у гендерному аудиті забезпечує такі результати:

- опрацювання успішного досвіду в досягненні гендерної рівності та створення умов для обміну цим досвідом;

- отримання актуальних даних щодо стану справ в структурі, процесах та організаційній культурі;

- формування та удосконалення інструментів формування організаційної культури;

- впровадження процесу систематичної рефлексії і самоаналізу в області як організаційного, кадрового потенціалу, так і програмної діяльності;

- покращення комунікації і взаєморозуміння між членами колективу, що забезпечить ефективність діяльності;

- отримання актуальних даних для розробки документів щодо питань забезпечення гендерної рівності при плануванні діяльності;

- моніторинг та визначенню потреб в професійному розвитку (визначення потреби персоналу в тренінгах і навчанні щодо реалізації державної гендерної політики).

Кожна організація може самостійно обирати тематику проведення гендерного аудиту, що залежить від мети та визначених завдань. Разом з тим, є можливим визначити 12 типових тем, а саме:

- Гендерні проблеми, що стоять сьогодні на порядку денному на національному і міжнародному рівнях;
- Взаємини з іншими організаціями з гендерних питань;
- Основна стратегія організації в сфері гендерної рівності та її відображення в програмних документах, бюджетних організаціях та їх структурних підрозділах;
- Просування гендерної рівності в ході здійснення програм і заходів;
- Наявність експертів з гендерних питань та гендерної стратегії, спрямованої на розширення компетентності в цій сфері;
- Інформація, управління знаннями та досвідом;
- Системи і методи моніторингу та оцінки;
- Вибір партнерських організацій;
- Результати роботи і репутація в очах громадськості;
- Прийняття рішень у сфері просування гендерної рівності;
- Кадрова політика і людські ресурси;
- Організаційна (корпоративна) культура.

Одним з етапів гендерного аудиту є проведення опитування працівників.

Анкетування проводиться з метою допомоги в оцінюванні широкого спектру реалізації гендерної політики, включно із аспектами розуміння, відносин, сприйняття, інформування тощо.

Отримані відповіді слугуватимуть основою для базових уявлень про стан гендерної рівності, рівень імплементації принципів гендерної рівності в програми та процеси, які реалізуються в організації, а також – опосередковано – підставою для висновків щодо рівня розуміння проблематики колективом, його відкритості до сприйняття такого роду інформації та готовності до змін.

Важливим напрямом роботи Апарату Верховної Ради України може стати проведення опитування з метою забезпечення оцінювання широкого спектру реалізації гендерної політики, включно із аспектами розуміння, відносин,

сприйняття, інформування тощо. Основними вимогами під час проведення опитування серед працівників є наступні:

- Відповідність змісту анкет цілям і завданням гендерного аудиту;
- Добровільність;
- Анонімність;
- Системність і послідовність процедур анкетування;
- Використання стандартизованих процедур і критеріїв опитування;
- Інформативність.

Опитування проводиться шляхом самостійного анонімного заповнення анкет працівниками організації. Анкетування супроводжується роз'ясненням його цілей а також демонстрацією форм анкет, які застосовуються під час опитування. Опитування має пройти не менше 50 відсотків працівників. Обробка анкет здійснюється залученими експертами разом із представниками Робочої групи. Обробку анкет рекомендується провести за трьома типами аналізу даних, які дадуть можливість інтерпретувати зібрані дані, а саме:

- Однофакторний аналіз (аналіз відповіді на кожне питання і визначення кількісного і процентного співвідношення кожного варіанту відповіді);
- Композитний аналіз (об'єднання і узагальнення результатів за визначеними категоріями, напрямками дослідження);
- Двовимірний аналіз (аналіз результатів за відповідями чоловіків і жінок, за віком, за посадою тощо).

За результатами опитування готується звіт, який є частиною підсумкового звіту про проведення гендерного аудиту в організації.

Слід також зазначити, що відповідно до статті 12 Закону України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, органи державної влади в межах своєї компетенції:

- забезпечують надання жінкам і чоловікам рівних прав та можливостей, запобігання та протидію насильству за ознакою статі;
- здійснюють виконання загальнодержавних та регіональних програм з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;
- створюють умови для поєднання жінками і чоловіками професійних і сімейних обов'язків;
- забезпечують доступні соціально-побутові послуги, включаючи догляд за малолітніми дітьми, організацію дошкільного виховання та забезпечення дитячого дозвілля;
- проводять просвітницьку діяльність з питань гендерної рівності, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;
- співпрацюють з громадськими об'єднаннями та іноземними неурядовими організаціями щодо забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;
- подають пропозиції щодо вдосконалення законодавства з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;
- здійснюють збір і поширення інформації про насильство за ознакою статі, а також про загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб;
- беруть участь у підготовці фахівців з питань реалізації рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі;
- сприяють науковим розробкам у сфері гендерних досліджень;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- дотримуються принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у своїй діяльності;
- здійснюють позитивні дії.

Доцільно зазначити, що Апарат ВРУ має особливий статус та особливе місце в системі органів державної влади. Він є допоміжним органом, який здійснює правове, наукове, організаційне, документальне, інформаційне, кадрове, фінансово-господарське, матеріально-технічне, соціально-побутове та інше забезпечення діяльності ВРУ та народних депутатів України. Відповідно, термінологічна конструкція “апарат парламенту” у вузькому сенсі означає установу, яка всебічно забезпечує діяльність парламенту, а в широкому сенсі – означає постійно діючу, таку, що має статус юридичної особи та є частиною державного апарату, сукупність структурних одиниць, які мають штатний розпис, працівники якого об’єднані єдиною метою та складають систему на чолі з вищою в цій системі посадовою особою – керівником апарату, завданнями яких є правове, організаційне, документальне, аналітичне, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, соціально-побутове забезпечення діяльності парламенту.

Разом з тим, враховуючи складність та багатофункціональність процесів, забезпечення яких покладено на Апарат, доцільно передбачити покладання виконання обов’язків щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на одного з заступників Керівника Апарату.

Крім того, є доцільним передбачити запровадження посади радника Керівника Апарату / заступника Керівника Апарату з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



насилъству за ознакою статі **(як працівника патронатної служби або на громадських засадах).**

Основними завданнями радника має стати консультування та внесення Керівнику Апарату / заступнику Керівника Апарату, на якого покладено обов'язки уповноваженої особи (координатора) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насилъству за ознакою статі (далі – уповноважена особа (координатор)), пропозицій щодо реалізації державної політики з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, протидії насилъству та дискримінації за ознакою статі, у тому числі стосовно виконання міжнародних зобов'язань України відповідно до Конвенції ООН про ліквідацію усіх форм дискримінації щодо жінок та Факультативного протоколу до неї, Пекінської декларації та Платформи дій, прийнятих на четвертій Всесвітній конференції зі становища жінок 15 вересня 1995 року, резолюції Ради Безпеки ООН 1325 „Жінки, мир, безпека”, Стратегії гендерної рівності Ради Європи, інших документів з питань гендерної рівності, прийнятих на рівні ООН, РЄ, ОБСЄ, ЄС, НАТО тощо.

Таким чином, ми може констатувати, що в рамках подальшої реалізації парламентської реформи одним із основних завдань модернізації Апарату Верховної Ради України має стати упровадження стандартів гендерної рівності. У секретаріатах парламентських комітетів та Апараті ВРУ має бути визначено осіб, відповідальних за надання консультативної та методичної допомоги з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків з предметів відання цих комітетів.

Метою гендерного аудиту в Апараті є аналіз стану впровадження принципів гендерної рівності, поточного стану діяльності щодо інтеграції



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



гендерних компонентів до стратегічних, програмних документів та документів поточної діяльності, підвищення рівня обізнаності працівників з інтеграції гендерних принципів, а також розробка рекомендацій щодо впровадження комплексного гендерного підходу в їх діяльність.

Гендерний аудит спрямований на виконання таких завдань:

- Підвищення ефективності діяльності та використання ресурсів щодо впровадження комплексного гендерного підходу;
- Уточнення та забезпечення реалізації у повному обсязі завдань з реалізації державної гендерної політики;
- Оцінка діяльності з управління людськими ресурсами щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- Визначення потреб працівників у підвищенні професійної компетентності з питань реалізації державної гендерної політики;
- Підвищення якості послуг та ефективності використання бюджетних коштів відповідно до потреб обох статей;
- Підготовка рекомендацій щодо впровадження комплексного гендерного підходу.
- Реалізація гендерного аудиту здійснюватиметься досягненням таких стратегічних цілей:
 - Отримання актуальних даних щодо стану справ у процесах та організаційній культурі;
 - Удосконалення інструментів формування організаційної культури;
 - Впровадження процесу систематичної рефлексії і самоаналізу в області як організаційного, кадрового потенціалу, так і програмної діяльності;
 - Покращення комунікації і взаєморозуміння між працівниками, що забезпечить ефективність його діяльності;
 - Отримання актуальних даних для розробки документів з питань забезпечення гендерної рівності при плануванні діяльності;

- Моніторинг та визначення потреб у професійному розвитку (визначення потреб персоналу у тренінгах і навчанні щодо реалізації державної гендерної політики);

- Презентація успішного досвіду в досягненні гендерної рівності та створення умов для обміну цим досвідом;

- Врахування потреб та інтересів жінок, чоловіків та/або їх груп при розподілі бюджетних ресурсів.

Для сприяння прозорості, повноти та ефективності проведення гендерного аудиту в органі державної влади через структурний підрозділ, відповідальний за проведення гендерного аудиту, перед його початком доводить до відома усіх працівників, що:

- Проведення гендерного аудиту спрямоване на підвищення ефективності діяльності та використання ресурсів з урахуванням гендерно орієнтованого підходу;

- Участь у гендерному аудиті є добровільною для співробітників.

- Надання працівниками оцінки процесів, процедур не повинно мати для них жодних негативних наслідків. Крім того, має підтримуватись ініціатива щодо надання рекомендацій та пропозицій щодо впровадження комплексного гендерного підходу в діяльності організації.

- Доцільно долучити до проведення аудиту незалежних експертів, у тому числі міжнародних, які мають досвід проведення аналогічних досліджень.

Проведення гендерного аудиту здійснюється у такій послідовності:

- Визначення структурного підрозділу, відповідального за проведення гендерного аудиту, з урахуванням його спроможності (достатня чисельність персоналу, відповідний рівень професійної компетентності працівників тощо);

- Створення Робочої групи з питань проведення гендерного аудиту з числа представників структурного підрозділу, відповідального за проведення гендерного аудиту, інших структурних підрозділів Апарату, а також незалежних

експертів, у тому числі міжнародних, шляхом видання відповідного розпорядження;

- Проведення установчого засідання Робочої групи з метою затвердження плану-графіку та визначення строків проведення гендерного аудиту;
- Проведення навчання членів Робочої групи щодо застосування методики проведення гендерного аудиту;
- Проведення гендерного аудиту відповідно до затвердженого плану-графіку;
- Проведення засідань Робочої групи з метою обговорення результатів гендерного аудиту, визначення подальших кроків і заходів;
- Узагальнення результатів і формування підсумкового звіту про проведення гендерного аудиту ;
- Розробка та затвердження плану дій з впровадження комплексного гендерного підходу в діяльності організації (далі – План дій).

Порядок проведення гендерного аудиту

Робота з проведення гендерного аудиту розпочинається зі збору первинної документальної інформації. Ця інформація є базовою основою для заповнення таблиць.

З метою отримання інформації про поточний стан справ щодо інтеграції гендерних компонентів в діяльності організації гендерний аудит може проводитись за такими напрямками:

- Політична воля та діяльність;
- Підзвітність та інформування;
- Кадровий потенціал і людські ресурси;
- Організаційна культура.

Члени Робочої групи формують перелік документів за відповідними напрямками проведення гендерного аудиту. Так, члени Робочої групи заповнюють таблиці аналізу таких документів за кожним із напрямів гендерного аудиту (відповідно до критеріїв оцінювання гендерної чутливості).

Модуль 4. Інноваційні інструменти упровадження парламентської реформи

Для успішної реалізації парламентської реформи важливим завданням є розробка та упровадження нових інноваційних інструментів імплементації парламентської реформи, деякі з яких розглянуто у модулі 4.

4.1. Стратегічне планування як важливий інструмент забезпечення реалізації парламентської реформи

Стратегічне планування – це скоординований та узгоджений процес визначення довгострокового бачення розвитку організації, його перетворення у реалістичні цілі та завдання з метою реалізації державної політики. Основною метою стратегічного планування є побудова системи взаємопов'язаних цілей, завдань, механізмів та комплексу заходів для забезпечення розвитку організації.

Стратегічне планування включає довго- (понад 5 років), середньо- (3-5 років) та короткострокові (річні) процеси та інструменти планування діяльності, зокрема бюджетного планування.

Стратегічний план повинен забезпечити чітке відчуття напрямку – на основі аналізу альтернативних варіантів та їх наслідків. Визначення стратегічного напрямку або бажаного шляху вперед буде часто пов'язано із баченням, а також з метою, короткостроковими, середньостроковими і довгостроковими цілями, які забезпечують узгоджену і послідовну основу для координації діяльності організації, а саме:

- бачення – це формулювання прагнень, що описує бажане майбутнє;
- мета – це результати, необхідні для забезпечення бажаного майбутнього;
- цілі – це те, чого необхідно досягти для реалізації зазначеної вище мети.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Як бажаний стан майбутнього описаний в баченні, так стратегічна мета та цілі необхідні для визначення того, що потрібно зробити для їх досягнення. Невелика кількість широких цілей повинна спиратись на ряд більш конкретних цілей, визначених у короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі.

На цьому етапі стратегічного планування основним завданням є визначення того «що» повинно бути досягнуто, а не «як» – останнє буде детально розглянуто протягом розробки стратегічного плану – однак певна загальна оцінка комплексу заходів в області реалізації стратегічного плану, які дозволять досягти кожної мети, буде сприяти встановленню реальних цілей.

Крім того, певне розуміння ймовірного рівня підтримки кожної з ідей забезпечить визначення їхніх шансів на успіх. Тобто, важливо встановити цілі, які:

- придатні – ті, які вирішують ключові питання та досягають бажаних результатів;
- реалістичні – ті, які можна досягти з можливими організаційними та системними ресурсами;
- прийнятні – з підтримкою тих, хто наділений повноваженнями та впливає на «узаконення» дій.

Визначення альтернативної мети та цілей підкреслить вибір. Корисним може бути креативний підхід для генерування можливих альтернативних цілей. Наприклад, мозковий штурм потенційних цілей з точки зору радикальних, «середніх» та обережних змін може допомогти у генеруванні нових ідей. Сценарії також можуть бути корисним інструментом для визначення потенційних можливостей та передбачення бажаного майбутнього. Низка



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



альтернативних цілей повинна бути розглянута в короткостроковій, середньостроковій та довгостроковій перспективі як ключові показники для досягнення бажаного майбутнього, вираженого в баченні.

«Кристалізація» стратегічного напрямку розвитку відбувається при виборі найприйнятнішого набору мети та цілей. Альтернативи повинні бути об'єктом пильної уваги щодо їх придатності, здійсненності (реалістичності) та прийнятності. Корисним може бути дворівневий процес відбору, що дозволить розглянути більш детально альтернативи, які були попередньо відібрані, до моменту прийняття остаточного рішення. Залучення заінтересованих сторін до процесу генерування та відбору альтернативних цілей дозволяє забезпечити їхню підтримку визначеному стратегічному напрямку, зменшуючи ризик розбіжностей у позиціях в довгостроковій перспективі.

Комплексність стратегічного планування означає, що на початковому етапі дуже важливо чітко визначити проблеми, які повинні бути вирішені, та погодити їх з ключовими заінтересованими сторонами. Це допоможе визначити рамки проєкту, встановити будь-які існуючі межі, які не підлягають перегляду, та визначити очікування щодо продуктів/результатів проєкту.

Це завдання повинно бути глибшим, ніж лише визначення загальної проблеми (питання), яке повинно бути вирішено, шляхом поділу її в логічний спосіб для виокремлення всіх під-проблем (підпитань). Потужним інструментом для структурування проблеми є дерево проблеми, яке створює логічну ієрархію у вигляді фамільного дерева проблем та підпроблем.

Визначення в такий спосіб цілий «простір» навколо проблеми є корисним процесом з кількох причин:

- він породжує глибоке розуміння відповідних проблем;

- допомагає визначити справжні корені (причини) проблеми;
- забезпечує «фокус» для попередніх обговорень із заінтересованими сторонами з метою розуміння їхньої точки зору;
- забезпечує структуру та основу для подальшого збору та аналізу даних.

Уточнення проблеми на ранній стадії також допоможе команді залишатись зосередженими, а кожному члену команди розуміти як саме його робота буде відображатись в цілому процесі, та відсилати на наступні стадії проєкту для перевірки того, що команда досягла саме тих результатів, які нею були поставлені.

Дерево проблем допомагає у визначенні ключового питання або проблеми, на які повинен відповісти проєкт, та розбиває її на менші складові частини.

Вони можуть використовуватись:

- на початку розробки стратегічного плану для визначення ключових спеціалізованих сфер;
- для планування окремих напрямів;
- для проведення аналізу певних ключових питань;
- для визначення обсягів та напрямів роботи.

Дерево проблем є корисною відправною точкою для всього проєкту, надаючи контекст та показуючи як кожна частина роботи складає одне ціле. Добре продумане дерево повинно також визначити, яким чином структурувати комунікації.

Перш ніж приступати до детального мислення, якийсь час має бути витрачено на обдумування ключового питання, на яке намагатиметься знайти відповідь проєкт. Відкрите питання повинно бути достатньо широким для того, щоб вміщувати повний огляд сфери стратегічного планування. Визначення



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



відправної точки може бути найважчою частиною побудови дерева. Наступний рівень повинен визначати низку питань, які разом дають відповідь на зазначене вище питання в дереві.

Конкретний аналіз повинен бути спрямований на надання відповіді на кожне із запитань. Кожного разу, коли питання розбивається на запитання нижчого рівня, останні повинні разом давати відповідь на запитання більш високого рівня. Крім того, ці питання нижчого рівня повинні разом охоплювати всі питання, які потребують вирішення, але не повинні перетинатися один з одним. Питання, які потрібно вирішити, повинні відноситися до одного кошика, а не до двох. Більш технічною мовою, це означає, що вони повинні бути взаємовиключними, вичерпними в сукупності.

Хоча це може здатися громіздким, записування всіх питань може бути дуже корисним, оскільки це стимулює ясність мислення.

Варто здійснити кілька спроб побудови дерева (може бути зроблено різними членами команди), використовуючи різні структури. Дерева потім можуть бути оцінені на основі того, наскільки добре вони можуть працювати з точки зору поділу питань на більш дрібні питання, на які можна дати відповідь; з точки зору поділу проєкту на спеціалізовані сфери; та з точки зору структурування майбутніх комунікацій. Методи, які можуть бути корисними під час процесу підготовки питань, включають мозковий штурм і інші креативні інструменти. Вони допоможуть підійти до питання з свіжим поглядом.

Одним із варіантів дерева проблем є дерево гіпотез. В той час як дерева проблем можуть бути найбільш корисними на початку проєкту, дерево гіпотез може бути корисним пізніше при структуруванні висновків та подальших комунікацій.

Якщо дерево проблем розпочинається з одного питання, дерево гіпотез починається з одного твердження. Кожен рівень дерева гіпотез пов'язаний з питаннями «Чому?» та «Коли?». Це забезпечує те, що гіпотези нижчого рівня разом відповідають на гіпотезу вищого рівня.

Визначення заінтересованих сторін – тих, на кого впливає, та хто здатні впливати на процес стратегічного планування – і їхніх проблем, необхідно для розуміння сфери інтересів, які повинні бути враховані при розробці та впровадженні стратегічного плану.

Різні заінтересовані сторони можуть сприймати одну і ту ж пропозицію по-різному в залежності від їхніх законних інтересів, певних пріоритетів на даний момент та досвіду організації або людей, які керують роботою. Насправді інтереси та цілі різних заінтересованих сторін часто є протилежними.

З метою ефективного управління заінтересованими сторонами важливо зрозуміти потреби та інтереси кожного з них, включно із:

- їхніми цілями;
- їхньою поведінкою в минулому;
- очікуваною поведінкою;
- ймовірним впливом проєкту на них (позитивним чи негативним);
- їхньою можливою реакцією;
- мірою довіри та рівня підтримки.

Може бути корисним проведення зустрічі з деякими заінтересованими сторонами з метою визначення характеру їхніх інтересів та будь-яких застережень, які вони можуть мати до проєкту.

Етапи	Завдання	Продукти
1) Обґрунтування та становлення	-обґрунтування проєкту; -класифікація питань; -планування проєкту; -створення команди.	Пропозиції проєкту та план проєкту.
2) Дослідження та аналіз	-отримання/збір інформації; -аналіз інформації; -огляд можливостей реалізації.	Пропозиції проєкту та план проєкту.
3) Визначення стратегічного напрямку	-розробка керівних принципів; -формулювання; -визначення стратегічної мети та цілей.	Кращий стратегічний напрям.
4) Визначення заходів та системи їх реалізації	-опрацювання варіантів заходів; -деталізація варіантів заходів; -оцінка варіантів заходів; -планування реалізації заходів.	Кінцевий звіт та план реалізації.

Нормативно-правове регулювання

В цілому питання стратегічного планування в Україні регулюється:

- Бюджетним кодексом України;
- Законом України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”;
- Законом України “Про державні цільові програми”;
- Законом України “Про Національний банк України”;
- Постановою Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проєкту державного бюджету України”;

- розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України”
- послання Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє та зовнішнє становище.

Крім того, система стратегічних та програмних документів в Україні передбачає існування документів, які стосуються розвитку сектору або галузі державного управління (Стратегічний план розвитку залізничного транспорту на період до 2020 року, Стратегія реформування лісового господарства України на період до 2022 року), розвитку інституції (як Стратегічний план діяльності Міністерства фінансів на 2018-2021 роки, Стратегічні напрями діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2019 рік та План заходів із їх реалізації), а також так звані “горизонтальні” стратегії (Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (містить базові принципи регіонального розвитку України та передбачає підготовку регіональних стратегій)), як такі, що мають вплив на всі органи виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Процес розробки стратегії включає стратегічне планування, підготовку, реалізацію, моніторинг та оцінку. Кроки, які слід розглядати в цьому процесі, повинні бути систематичними, раціональними та розвиватися з часом. Висновки та рекомендації, розроблені в результаті функціонального аналізу, допоможуть у розробці змісту Стратегічного плану розвитку (СПР) Апарату ВРУ, а також плану дій з реалізації стратегії.

У СПР має бути визначено ключові цілі розвитку та результати. СПР має містити загальне бачення та настанови для реформи Апарату ВРУ. У СПР також визначається, як ВРУ вимірюватиме успішність реформи.

План дій має на меті забезпечити впровадження СПР, окреслити результати у визначений період часу та способи їх досягнення. На відміну від СПР, план дій має бути гнучким та адаптивним, що дозволить змінювати його залежно від змін ситуації, але при цьому дотримуючись загальної стратегії.

Процес розробки СПР буде здійснюватися із врахуванням кращих національних та міжнародних практик та включатиме такі кроки (стандартний підхід для цього виду документів, який за потреби буде адаптований до потреб ВРУ):

Крок 1: визначення місії, бачення та цінностей Апарату. Місія визначає основну мету організації. Вона нагадує усім працівникам про те, на що спрямовані їхні зусилля. Бачення – це твердження про те, де організація хотіла б опинитися у порівнянні з тим, де вона знаходиться зараз. Бачення має бути як амбітним, так і натхненним, відображаючи цінності організації та встановлюючи мету, до якої організація має прагнути. Необхідно також прийняти рішення щодо набору цінностей, які очікуються від співробітників Апарату. Це потрібно для впливу на поведінку людей та корпоративну культуру організації.

Крок 2: формулювання пріоритетів щодо змін, цілей та завдань Апарату ВРУ – виходячи з місії та бачення, стратегічні пріоритети чітко описують те, що насправді збирається зробити організація, щоб рухатись до бажаного майбутнього. Цілі визначають те, куди спрямовуються основні зусилля організації при реалізації плану. Вони повинні бути на високому рівні та бути достатньо широкими для того, щоб низку організаційних заходів

можна було об'єднати в межах тієї чи іншої стратегічної цілі. Цілі повинні бути SMART: (конкретні, вимірювані, досяжні, актуальні та визначені в часі). Вони визначають, «що буде досягнуто», «скільки» та «ким». Цілі будуються навколо:

- цілей щодо поведінки;
- цілей на рівні результатів для спільноти/організації;
- цілей щодо процесу.

Крок 3: визначення способів досягнення цілей та завдань

Крок 4: визначення способів оцінки

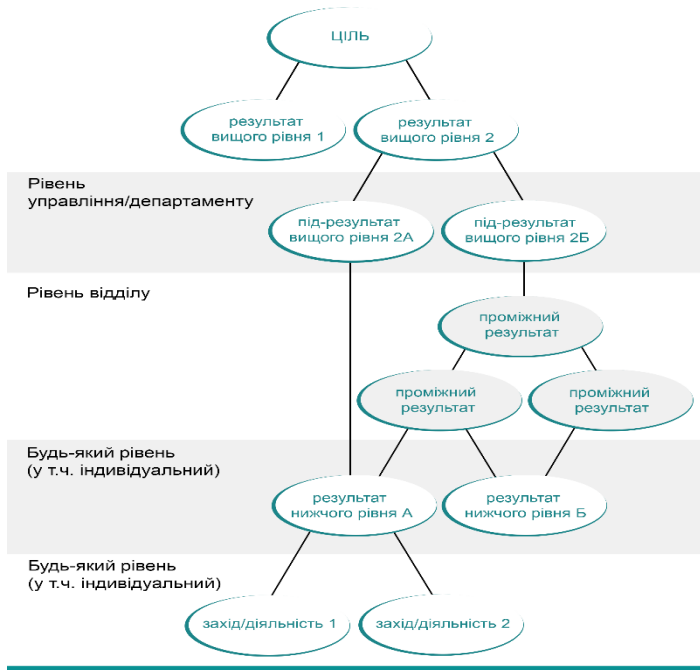
досягнення цілей, завдань,
виконання програм і заходів

Для побудови логічного ланцюжка
СПР необхідні такі кроки:

- визначити та домовитись про стратегічні пріоритети (як правило, стратегічних пріоритетів має бути 5+/-2);
- визначити ціль (вплив) для кожного стратегічного пріоритету та обрати ключовий(і) індикатор(и) та цільовий(і) показник(и) за ним(и); це будуть організаційні або «стратегічні» показники;
- визначити результати вищого рівня для кожної цілі разом з індикаторами та цільовими показниками (як правило, для кожної цілі буде 1-3 результати;

Логічний ланцюжок від заходів до результатів вищого рівня та цілі (типові рівні)

Організаційний (стратегічний) рівень



- визначити результати нижчого рівня та заходи/ініціативи, що призводять до результатів вищого рівня, а також індикатори та цільові показники до них. Заходи/ініціативи будуть включені до планів організаційної діяльності, а під-заходи будуть включені до планів дій підрозділів організації;
- цілі та результати вищого рівня будуть вимірюватися за допомогою «стратегічних» (організаційний рівень) індикаторів, що досягаються завдяки виконанню щорічного плану дій; стратегічних (організаційний рівень) результатів може бути від 15+/-5, кількість показників є аналогічною.

Стратегічний план Апарату ВРУ міститиме посилання на плани окремих підрозділів Апарату. Це дозволить співробітникам підрозділів бачити чіткі зв'язки між їхніми функціями та загальною ціллю організації.

У розробці СПР будуть застосовані такі інструменти: SWOT, PESTLE та «проблемне дерево» (аналіз проблем).

SWOT-аналіз допоможе виявити сильні та слабкі сторони організації, а також можливості та будь-які загрози для організації. Аналіз дає як внутрішню, так і зовнішню перспективу, яка визначає контекст стратегічного плану. Результати всебічного SWOT-аналізу можуть бути використані для визначення того, де потрібні ресурси та які інвестиції (або безпосереднє вкладення коштів, наприклад, в IT-сервіси, або інвестиції в такі сфери, як навчання персоналу) будуть найбільш прийнятними з огляду на ці результати. Слід підкреслити, що керівники та співробітники Апарату ВРУ мають бути значною мірою залучені до SWOT-аналізу. Група експертів надасть необхідні поради та підтримку.

PESTLE-аналіз стосується зовнішнього середовища, в якому працює Апарат Парламенту. Його складові частини (політичні, економічні, соціальні,



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



технологічні, правові та екологічні фактори) розроблені для того, щоб забезпечити вичерпну картину параметрів, що визначають сферу діяльності організації, та проаналізувати обставини, які організація повинна враховувати при розробці своєї загальної стратегії.

Часто ці два аналітичні інструменти поєднують: так, наприклад, після виявлення сильних і слабких сторін може бути корисним зосередитись на кожній складовій аналізу PESTLE і вирішити, які з них створюють можливості, а які – загрози (при цьому слід пам'ятати, що певні фактори можуть створювати і можливості, і загрози). Якщо аналізувати можливості та загрози окремо від PESTLE, можна не побачити цього взаємозв'язку, тому рекомендується застосовувати такий підхід під час проведення аналізу PESTLE.

«Дерево проблем/дерево рішень» – інструмент аналізу, що дає огляд усіх відомих причин та наслідків виявленої проблеми. Дерево проблем можна перетворити на набір завдань, перефразовуючи кожну з проблем у позитивний очікуваний результат. Таким чином першопричини та наслідки перетворюються на рішення.



Для підтримки розробки Стратегічного плану розвитку та планів дій буде організовано виїзну сесію стратегічного планування для вищого керівництва Апарату ВРУ. Це дозволить забезпечити інклюзивний процес та їх залучення до розробки стратегічних документів на основі результатів функціонального аналізу. Наскільки це можливо, на таку сесію слід зібрати все стратегічне керівництво ВРУ, включаючи політичне керівництво, керівників підрозділів Апарату, експертну групу та представників ПРООН. Для сприяння залученню та відкритим дискусіям сесія має відбуватися поза Парламентом. До її порядку денного мають бути включені такі питання:

- представлення підсумкового звіту керівництву ВРУ;
- відкрите обговорення кожної рекомендації;
- модероване обговорення основних цілей Стратегічного плану розвитку;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- модерзоване обговорення результатів реформи, послідовності кроків, управління змінами та ресурсами, що дозволить вдосконалити план дій.

До плану дій будуть розроблені ключові показники ефективності, які мають бути SMART (конкретні, вимірювані, досяжні, актуальні та визначені в часі).

Стратегічний план Апарату ВРУ буде виконувати декілька цілей:

- Визначення контексту, в якому працює Парламент. На найвищому рівні СПР визначає мету Парламенту в рамках конституційних та нормативно-правових засад, відповідно до яких він виконує свої основні функції;
- Керівництво використанням ресурсів. План стане корисним інструментом розподілу та використання людських та фінансових ресурсів для досягнення загальних стратегічних цілей Апарату ВРУ;
- Визначення пріоритетів щодо діяльності. СПР стане ефективним інструментом для визначення пріоритетності напрямів діяльності установи;
- Залучення заінтересованих сторін до діяльності Парламенту. Заінтересовані сторони (ті, хто мають легітимні інтереси, пов'язані з діяльністю організації) можуть бачити, як установа планує свою діяльність і чого вона має на меті досягти. СПР дає заінтересованим сторонам чітке розуміння того, наскільки їхні інтереси є пріоритетними для Парламенту та як передбачається їх реалізовувати;
- Посилення внутрішніх зв'язків в установі та заохочення співробітників до спільних зусиль заради спільних цілей. СПР є публічною заявою про те, чого установа намагається досягти і на чому зосередити свої зусилля. Відтак, він може бути потужним мотиваційним фактором для співробітників установи. Якщо співробітники мають свою роль у розробці Плану, і якщо інформація про



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



План розповсюджується належним чином, він може надихнути співробітників на більші зусилля для досягнення стратегічних цілей.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



4.2. Упровадження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України

Ефективним інструментом, що сприятиме реалізації парламентської реформи в Україні, безперечно є розробка та впровадження стандартів управління якістю (зокрема, стандартів ISO 9001-2001, інструменту «Загальна схема оцінки (Common Assessment Framework, CAF)» тощо).

Разом з тим, слід зазначити, що Керівником Апарату ВРУ було видано розпорядження № 429-к від 28 лютого 2020 року «Про впровадження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України», яким, зокрема, затверджено методичні рекомендації та робочу групу з питань проведення обстеження системи управління якістю в Апараті ВРУ.

Модель CAF (Common Assesment Framework – Загальна Схема Оцінювання) – це самий відомий європейський інструмент загального управління якістю (TQM), що виник в результаті об'єднання моделі досконалості Європейського фонду управління якістю (EFQM) і моделі Німецького університету адміністративних наук у м. Спайере. Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників та суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

Фундаментальною основою моделі CAF є розуміння, що найкращі результати діяльності організації, результати для громадян/споживачів, працівників і суспільства досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва, яке



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



реалізує стратегії і плани, надихає працівників, розвиває зв'язки з партнерами, ефективно розпоряджається ресурсами і забезпечує функціонування процесів.

SAF – це результат співпраці міністрів країн-членів ЄС, які відповідають за питання державного управління в країнах – членах ЄС. Модель була розроблена під егідою Групи з інновацій публічної служби і робочої групи національних експертів, сформованої Генеральним директором Європейської Комісії з метою стимулювання обміну та поширення кращого досвіду з модернізації систем надання державних послуг і послуг бюджетних організацій в країнах – членах ЄС.

Перша версія SAF була представлена в травні 2000 року, а в 2002 році в Маастрихті за рішенням Генерального директорату Європейської Комісії при Європейському інституті державного управління був створений Європейський ресурсний SAF.

Разом з мережею національних представників SAF, за підтримки Європейського фонду управління якістю і університету Спайера Ресурсний центр SAF організовує навчання з практичного застосування моделі та проводить оцінку результатів використання SAF.

Модель SAF дозволяє здійснити оцінювання якості управління в органах державної влади, державних установах і організаціях шляхом самооцінки. Крім того, модель SAF використовується для порівняльного аналізу систем управління європейських держав, а також для виявлення і розповсюдження кращого досвіду. Вона перекладена 19 мовами.

SAF дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і надає комплексний підхід до аналізу її діяльності.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Ця модель пропонує систему оцінки за 9 критеріями моделі: 1) лідерство; 2) стратегія та планування; 3) людські ресурси; 4) партнерство та ресурси; 5) процеси; 6) результати, орієнтовані на громадян/споживачів; 7) результати, орієнтовані на персонал; 8) результати, орієнтовані на суспільство; 9) результати у ключових сферах діяльності. Кожен критерій має відповідні підкритерії, які сприяють кращому розумінню ситуації при оцінюванні.

Під час застосування моделі САФ оцінюються управлінські практики та результати, яких досягла певна установа.

До переваг САФ належать: впровадження у державному секторі принципів управління якістю, проведення самооцінки з метою чіткого діагностування наявних проблем та узгодження коригуючих дій, посилення бенчмаркінгу між організаціями державного сектору, систематизація кращих практик безперервного удосконалення в усіх напрямках.

Сьогодні в країнах ЄС САФ є невід'ємним елементом державних програм реформування державного і муніципального управління.

База даних застосування САФ, розроблена Європейським інститутом державного управління, дозволяє інтегрувати кращу практику місцевого самоврядування, накопичену у Європі та за її межами. Результати опитування органів влади, які застосовують модель САФ, свідчать про те, що більшість з них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Перша версія САФ була представлена в травні 2000 року, а в 2002 році в Маастрихті за рішенням Генерального директорату Європейської Комісії при Європейському інституті державного управління був створений Європейський ресурсний центр САФ. Разом з мережею національних представників САФ, за підтримки Європейського фонду управління якістю і університету м. Спайера



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



ресурсний центр САФ організовує навчання з практичного застосування моделі та проводить оцінку результатів використання САФ.

Модель САФ дозволяє здійснити оцінювання якості управління в органах державної влади, державних установах і організаціях шляхом самооцінки. Крім того, модель САФ використовується для порівняльного аналізу систем управління європейських держав, а також для виявлення і розповсюдження кращого досвіду.

Модель САФ дозволяє побачити цілісну картину організації одночасно під різними кутами зору і надає комплексний підхід до аналізу її діяльності.

Як вже зазначалось, ця модель пропонує систему оцінки за 9 критеріями. Кожен критерій має відповідні підкритерії, які сприяють кращому розумінню ситуації при оцінюванні. Під час застосування моделі САФ оцінюються управлінські практики та результати, яких досягла певна установа.

Виділяють наступні переваги моделі САФ:

- упровадження у державному секторі принципів управління якістю;
- проведення самооцінки з метою чіткого діагностування наявних проблем та узгодження коригуючих дій;
- посилення бенчмаркінгу між організаціями державного сектору;
- систематизація кращих практик безперервного удосконалення в усіх напрямках.

На сьогодні в усіх 27 державах ЄС модель САФ є невід'ємним елементом державних програм реформування державного управління. База даних застосування САФ, розроблена Європейським інститутом державного управління, дозволяє проаналізувати кращі практики реформування державного управління, накопичені в Європі та за її межами. Результати опитування організацій, які



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



застосовують модель САФ, свідчать про те, що 90% з них удосконалюють свою діяльність за результатами самооцінки.

Як вже було зазначено, модель САФ пропонує простий та безкоштовний інструментарій для використання європейськими організаціями публічного сектору, який допоможе використовувати методи та підходи управління якістю для покращення їх діяльності.

Модель САФ розроблена для використання усіма учасниками публічного сектору. Її можуть застосовувати організації публічного сектору як на європейському рівні, так і на національному, регіональному та місцевому рівнях. САФ виконує роль каталізатора у цілісному процесі вдосконалення організації (органу влади), а також має на меті досягнення п'яти основних цілей, а саме:

- 1) Запровадження в адміністративних органах культури вдосконалення та принципів загального менеджменту якості (TQM);
- 2) Сприяння поступовому запровадженню в організаціях публічної сфери повноцінного циклу “плануй – роби – перевіряй – впливай” (цикл PDCA);
- 3) Забезпечення проведення самостійного оцінювання організаціями публічної сфери із метою отримання даних діагностики та визначення заходів з удосконалення;
- 4) Виступати єдиним елементом між різними моделями, які використовуються у менеджменті якістю, як у публічному, так і приватному секторах;
- 5) Забезпечувати обмін досвідом та найкращими практиками між організаціями публічного сектору.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Організації, які використовують модель САФ, демонструють прагнення до вдосконалення своєї діяльності та бажання впровадити культуру самовдосконалення. Ефективне застосування САФ з часом сприятиме розвитку саме цього (сучасного) типу культури та способу мислення в організації (організації влади).

Згадана дев'яти компонентна модель характеризує основні аспекти діяльності організації, які необхідно враховувати в процесі проведення будь-якого аналізу організації. Критерії 1-5 висвітлюють управлінські практики:

1. Можливості. Вони демонструють спосіб, в який організація працює, та підходи, які вона застосовує для досягнення поставлених цілей.

2. Критерії 6-9 характеризують Результати, досягнуті для громадян/клієнтів, працівників, суспільства, у ключових сферах діяльності, та вимірюються сприйняттям людей і оцінкою результатів роботи.

Кожен критерій ділиться на підкритерії. 28 підкритеріїв визначають основні напрямки оцінювання організації. Ці напрямки проілюстровано на прикладах, що більш детально демонструють зміст підкритеріїв та пропонують ті аспекти діяльності, яким варто приділити увагу, щоб зрозуміти, наскільки адміністративний орган відповідає вимогам, висвітленим у підкритеріях. У цих прикладах можна знайти практичний досвід усіх країн Європи. Не всі приклади підходять для того чи іншого типу організації, але з багатьма з них слід ознайомитись під час проведення самооцінки. Застосування результатів оцінювання, інструментів реалізації та критеріїв оцінки результату в управлінській практиці є запорукою постійного вдосконалення та навчання, що супроводжує організацію на шляху до вдосконалення.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Модель САФ не є тільки схемою оцінки різних аспектів діяльності організації, ця модель передбачає, що всі її елементи взаємопов'язані і впливають один на одного. У структурі моделі встановлені наступні внутрішні зв'язки:

- причинно-наслідковий зв'язок між лівою частиною (можливості-причини) і правою частиною (результати-наслідки);
- системний зв'язок між причинами (можливостями).

Перехресні зв'язки між правою та лівою частинами моделі складаються з причинно-наслідкових взаємозв'язків між можливостями (причинами) та результатами (наслідками), а також із зворотного зв'язку від останніх до перших. При проведенні самооцінки надзвичайно важливо здійснювати перевірку цих причинно-наслідкових зв'язків. Організація повинна завжди слідкувати за відсутністю суперечностей між отриманими результатами (декількома одночасними результатами) та даними оцінювання по відповідним критеріям та підкритеріям можливостей. Таку узгодженість іноді важко перевірити, оскільки при досягненні результатів комплексний характер діяльності організації сприяє взаємодії між собою різних причин (можливостей). Проте, у будь-якому випадку необхідно перевіряти наявність зворотного зв'язку між результатами правої частини та критеріями правої частини.

Взаємозв'язок між критеріями та підкритеріями можливостей: оскільки якість результатів у значній мірі залежить від типу та інтенсивності взаємодії між можливостями, то цей взаємозв'язок потрібно перевіряти під час самооцінки. Насправді, інтенсивність різна в різних організаціях, що загалом впливає на якість роботи організацій.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Взаємодія, очевидно, не обмежується на рівні критеріїв. Досить часто значна взаємодія матеріалізується на рівні підкритеріїв.

Модель САФ передбачає дотримання основних принципів досконалості, визначених Європейським Фондом Управління Якістю (EFQM), а також їх інтерпретацію для публічного сектору/ метою САФ є підвищення рівня ефективності організацій публічної сфери за допомогою цих принципів. Застосування цих принципів лежить в основі відмінностей між традиційними бюрократичними організаціями, та такими, які запровадили систему менеджменту якості. Мова йде про вісім таких принципів:

Принцип 1: Націленість на результат. Організація орієнтується на результат. Результат досягається завдяки всім залученим учасникам процесу: представникам владних структур, громадянам/клієнтам, партнерам та працівникам організації.

Принцип 2: Орієнтація на громадян/клієнтів. Організація орієнтується на інтереси як існуючих, так і потенціальних громадян/клієнтів, залучаючи їх у розвиток продукції та послуг, а також у процес підвищення рівня якості роботи.

Принцип 3: лідерство та сталість цілі. Даний принцип поєднує в собі наявність далекоглядного керівництва, здатного мотивувати своїх підлеглих, та незмінних цілей у мінливому середовищі. Керівники визначають місію, принципи роботи та цінності, створюють умови для максимального залучення працівників у реалізацію цілей організації.

Принцип 4: Процесний підхід та управління на основі фактів. Даний принцип регламентує роботу організації з позиції того, що отримання бажаного результату є більш ефективним тоді, коли відповідні ресурси та дії розглядаються як процес, а раціональні рішення базуються на аналізі даних.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Принцип 5: Розвиток та залучення персоналу Працівники всіх рівнів є сутністю будь-якої організації, і тому повне залучення персоналу дозволяє використовувати його потенціал на користь організації. Вклад кожного працівника визначається рівнем його розвитку та залученням у процеси, а також створенням робочої атмосфери загальних цінностей, довіри, відкритості, делегуванням повноважень та визнанням.

Принцип 6: Постійне навчання, інновації та вдосконалення. Вдосконалення змінює існуючий стан речей, вносить певні корективи. Цього можна досягнути шляхом навчання, створенням нових можливостей для інноваційних підходів та вдосконалення, яке має стати метою організації.

Принцип 7: Розвиток партнерства. Оскільки для досягнення поставлених завдань організаціям публічного сектору необхідні інші учасники, потрібно розвивати та підтримувати партнерство. Державні організації та інші учасники, задіяні у публічному секторі, пов'язані між собою, і їхні взаємовигідні відносини створюють можливості для підвищення ефективності роботи.

Принцип 8: соціальна відповідальність Організації публічного сектору повинні взяти на себе відповідальність перед суспільством дбати про екологічну стабільність, а також відповідати очікуванням людей та задовольняти потреби як місцевої громади, так і світового співтовариства.

Ці принципи інтегровані у структуру Моделі САФ і постійне вдосконалення по цим дев'яти критеріям, з часом, сприятиме досягненню високого рівня розвитку організації. Кожен принцип передбачає чотири рівні розвитку, даючи організації можливість побачити весь шлях до досконалості.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Використання моделі САФ – це процес навчання, який проходить будь-яка організація. Виявлення сильних сторін і зон розвитку, а також відповідне планування кроків по вдосконаленню, є найважливішими результатами самооцінки. Система бального оцінювання САФ має певне значення, але не є основним орієнтиром. Присвоєння кожному критерію та підкритерію моделі САФ певного балу має чотири основні цілі, а саме:

- визначити напрями, які потребують покращення;
- виміряти власний прогрес організації;
- виявити кращі практики, які мають високі бали як для можливостей, так і для результатів;
- допомогти організаціям знайти партнерів для обміну досвідом.

Відповідно до рішення Генерального директорату Європейської Комісії з питань публічної служби у 2001 році було створено ресурсний центр САФ та мережу національних представників САФ. Ця мережа відповідає за розвиток моделі на європейському рівні. Періодично відбуваються обговорення нових інструментів та стратегії щодо розповсюдження САФ. Такі обговорення організовуються кожні два роки, на яких користувачі моделі обмінюються ідеями та обговорюють кращий досвід.

У державах-членах національні представники розробляють відповідні ініціативи щодо стимулювання та підтримки використання моделі в своїх країнах. Заходи варіюються від створення національних ресурсних центрів до розробки спеціалізованих веб-сайтів, від національних або регіональних проєктів і програм до національних нагород чи конференцій на основі моделі.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Ресурсний центр САФ та Європейський інститут державного управління (EIPA) в Маастрихті відповідають за координацію мережі та управлінням веб-сайтом САФ www.eipa.eu/caf.

Згаданий веб-сайт є відправною точкою для отримання всієї необхідної інформації про Загальну Схему Оцінювання, для реєстрації в якості користувача САФ, а також для знаходження інформації про інших користувачів САФ або для використання електронного інструменту САФ, що технічно забезпечує процес самооцінки. Наприклад, на сайті можна також знайти версії моделі САФ, дані про національних кореспондентів САФ, публікації щодо моделі та події, що організовуються на національному та європейському рівнях, оголошення про навчання з питань упровадження САФ, яке здійснює Європейський Інститут Державного Управління тощо.

Для того, щоб організації публічного сектору, які використовують САФ, могли побачити результати своїх зусиль та отримати зворотній зв'язок, модель САФ пропонує процедуру зовнішнього зворотного зв'язку, яка забезпечує зовнішній зворотній зв'язок щодо запровадження загального управління якістю на основі САФ. Дана процедура використовується на добровільних засадах. Вона спрямована на те, щоб підтримати користувачів САФ на їхньому шляху до вдосконалення, дозволяє оцінити зусилля як зсередини організації, так і ззовні. Дана процедура стосується не лише процесу самооцінки, але також шляху розвитку, обраного організацією та розрахованого на тривалу перспективу (відповідно до принципів вдосконалення). Визначають на наступні цілі зовнішнього зворотного зв'язку САФ:

1. Дотримування стандартів якості САФ та їх вплив на організацію;

2. Оцінювання наявності принципів TQM як результату застосування CAF;
3. Відновлення та підтримування мотивації для постійного вдосконалення організації;
4. Сприяння експертному оцінюванню та бенчмаркінгу;
5. Нагородження організацій, які почали ефективний процес запровадження неперервного вдосконалення роботи, уникаючи негативних суджень щодо досягнутого ними рівня досконалості;
6. Сприяння участі користувачів CAF у конкурсах рівнів досконалості Європейського фонду управління якістю.

В основі цієї процедури лежать наступні три принципи, а саме: процес самооцінювання, процес удосконалення, рівень зрілості управління якості організації.

Для реалізації місії та бачення організації публічної сфери є необхідним визначення «перспектив», до яких організація має намір прямувати, встановлення цілей, яких вона має досягнути та критеріїв, якими буде вимірюватися прогрес. Це вимагає чіткої стратегії. Визначення стратегічних цілей включає можливість здійснювати вибір, встановлювати пріоритети на основі державної політики та цілей і потреб інших заінтересованих сторін з урахуванням наявних ресурсів. Стратегія визначає те, що є на вході (продукти і послуги) та результати (вплив), які вона бажає отримати, беручи до уваги ризики у досягненні успіху.

Стратегія має бути переведена в плани, програми, оперативні і вимірні цілі, так, щоб вона могла бути успішно виконана. Моніторинг та керування мають бути частиною планування, але також необхідно враховувати потребу в



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



модернізації та інноваціях, які підтримують організацію та вдосконалюють її функціонування. Критичний підхід до моніторингу реалізації стратегії та планування сприятиме їх оновленню та адаптації за необхідності.

Важливим напрямом роботи є збір інформації про поточні та майбутні потреби заінтересованих сторін та іншої управлінської інформації. Цикл «плануй – роби – перевіряй - впливай» відіграє важливу роль у розробці та здійсненні стратегії та плануванні в організаціях публічної сфери. Він розпочинається зі збору достовірної інформації про теперішні та майбутні потреби усіх відповідних заінтересованих сторін, про проміжні і кінцеві результати та наслідки подій у зовнішньому середовищі.

Ця інформація необхідна для підтримки процесу стратегічного і оперативного планування. Вона також є основою для управління запланованим вдосконаленням функціонування організації. Відповідно до визначених правил, регулярні перевірки повинні проводитися спільно з заінтересованими сторонами для моніторингу та задоволення їх потреб. Якість цієї інформації та систематичного аналізу зворотного зв'язку від заінтересованих сторін є необхідною умовою для забезпечення якості передбачуваних результатів.

Враховуючи вищевикладене, можна визначити наступні напрями роботи з питань упровадження стандартів якості в усіх органах державної влади, зокрема в Апараті ВРУ:

- Виявлення всіх ключових заінтересованих сторін та розповсюдження в організації цієї інформації;
- Систематичний збір, аналіз і перегляд інформації про заінтересовані сторони щодо їх потреб, очікувань та рівня задоволеності;

- Регулярний збір та аналіз суттєвої інформації про важливі зміни, які відбуваються у політико-правовій сфері, соціально-культурному середовищі, екології, економіці, технологіях та демографічних показниках;
- Систематичний збір суттєвої інформації у сфері менеджменту, зокрема щодо підвищення ефективності організації;
- Систематичний аналіз внутрішніх сильних і слабких сторін (наприклад, діагностики комплексного управління якістю за допомогою CAF або EFQM), включаючи загрози і можливості (наприклад, SWOT- аналіз, управління ризиками).

Слід також приділити належну увагу питанням розробки стратегії та планування з урахуванням зібраної інформації. Розробка стратегії означає визначення стратегічних цілей для організації публічного сектору, враховуючи державну політику, потреби ключових заінтересованих сторін, бачення лідерів, врахування доступної управлінської інформації та інформації щодо змін у зовнішньому середовищі. Стратегічні пріоритети та рішення, які приймаються вищим керівництвом, мають забезпечити чіткі цілі на проміжних та кінцевих етапах і засоби їх досягнення. Соціальна відповідальність організацій публічного сектору має бути відображена у їх стратегії.

Планування включає в себе усвідомлений і методичний підхід, який буде вести організацію на всіх рівнях до досягнення стратегічних цілей. Визначення цілей і умов, які мають бути виконані для досягнення стратегічних цілей, ґрунтоване на ретельному аналізі та управлінні ризиками, і відіграє вирішальну роль у забезпеченні їх ефективного здійснення та прийняття подальших заходів. Показники і системи моніторингу результатів, які будуть використовуватися на подальших етапах виконання, повинні бути визначені в ході планування.

Прикладами цієї роботи можуть бути визначені наступні:

- Перетворення місії і бачення на стратегічні (довго та середньострокові) і оперативні (певні і короткострокові) цілі та дії на основі аналізу існуючих ризиків;
- Залучення заінтересованих сторін у розробку стратегії та планування, збалансування і формування пріоритетів їх очікувань і потреб;
- Оцінювання поставлених завдань з точки зору безпосередніх ефектів (продукти та послуги, що надаються), результатів у віддаленій перспективі (досягнутий вплив на суспільство) та якість стратегічних та оперативних планів;
- Забезпечення наявності ресурсів для розвитку та оновлення стратегії організації;
- Збалансованість поставлених завдань та доступних ресурсів, впливів на організацію довгострокових і короткострокових факторів та вимог заінтересованих сторін;
- Розробка політики у сфері соціальної відповідальності та включення її до стратегії і планів організації.

Важливим завданням є впровадження стратегії та планування діяльності, а також їх регулярний перегляд. Здатність організації до реалізації своєї стратегії залежить від якості планів та програм, які детально описують цілі та очікувані результати від кожного організаційного рівня, а також від працівників. Для забезпечення ефективної та стабільної реалізації стратегії необхідно добре інформувати усі заінтересовані сторони та співробітників різних організаційних рівнів щодо головних цілей та поставлених задач. Організації повинні послідовно та критично відстежувати виконання їх стратегії та планів, а у разі необхідності, коригувати діяльність та процеси. Прикладами такої роботи



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



можуть бути визначено наступні:

- Реалізація стратегії та планування шляхом визначення пріоритетів, встановлення термінів, відповідних процесів і проєктів та організаційної структури;
- Трансформування стратегічних та оперативних цілей організації у відповідні плани і завдання для відомчих підрозділів і окремих осіб в організації;
- Розробка планів і програм із цілями і результатами для кожного підрозділу з показниками встановлення рівня змін, які повинні бути досягнуті (очікувані результати);
- Налагодження ефективних комунікацій із метою поширення цілей, планів та завдань в організації;
- Розробка та впровадження методів спостереження, вимірювання та/або оцінки на регулярній основі діяльності організації на всіх рівнях (відділи, функції, організаційна структура), що забезпечують реалізацію стратегії.
- Розробка і застосування методів вимірювання продуктивності організації на всіх рівнях з точки зору співвідношення між входом і виходом (коефіцієнт корисної дії ККД) і між результатом і наслідками (ефективність);
- Оцінювання необхідності реорганізації і вдосконалення стратегії та методів планування за участю заінтересованих сторін.

Слід також приділити належну увагу питанням планування, впровадження та оцінювання результатів змін та інновацій. Ефективний публічний сектор

потребує впровадження інновацій та змін в роботі, щоб відповісти новим очікуванням громадян/клієнтів, для підвищення якості обслуговування та зниження витрат. Інновації можуть відбуватися декількома способами:

- шляхом впровадження інноваційних методів і процесів, що стосуються надання послуг або товарів, наприклад, шляхом залучення громадян/клієнтів у процес розробки та надання послуг;
- через використання нових методів управління робочими програмами;
- через запровадження інноваційних послуг та товарів, які мають вищу додану вартість для громадян та клієнтів.

Етап проектування має вирішальне значення як для подальших рішень, так і для оперативного «надання» послуг, а також для оцінки самих інновацій. Тому, основна відповідальність керівництва полягає у створенні і налагодженні відкритого, підтримуючого ставлення до пропозицій щодо покращення, які можуть надходити з будь-яких джерел. Прикладами такої роботи можуть бути визначені наступні:

- Створення та розвиток нової культури / готовність до інновацій через освіту, бенчмаркінг, а також створення навчальних лабораторій;
- Систематичний моніторинг внутрішніх індикаторів/мотивів до змін, а також зовнішній попит на введення інновацій та зміни;
- Обговорення запланованих модернізацій і впровадження інновацій та їх реалізація із відповідними заінтересованими сторонами;
- Забезпечення розгортання ефективної системи управління змінами



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



(наприклад, проєктний менеджмент, порівняльний аналіз та організація обміну досвідом, пілотні проєкти, моніторинг, звітність за підсумками тощо);

- Забезпечення наявності необхідних ресурсів для реалізації запланованих змін;
- Підтримання балансу між підходами до проведення змін “зверху – вниз” та “знизу – вгору”;
- Сприяння використанню інструментів е-врядування з метою підвищення ефективності наданих послуг, підвищення прозорості організації та покращення взаємодії між організацією та громадянами/клієнтами.

Люди є найважливішим активом будь-якої організації. Організація управляє, розвиває і розкриває професіоналізм та загальний потенціал свого персоналу на всіх рівнях організації, а також на індивідуальному рівні кожної людини з метою підтримки своєї стратегії та планування і ефективного функціонування її процесів.

Повага і чесність, відкритий діалог, розширення прав і можливостей, нагорода і визнання, догляд, а також забезпечення безпечного і здорового навколишнього середовища є основоположними для побудови прихильності та участі людей на організаційному шляху до досконалості. Управління організацією та управління людьми стає все важливішим в епоху змін.

Покращення розвитку лідерства, управління талантами і стратегічне планування робочої сили мають вирішальне значення, оскільки люди дедалі частіше стають найбільш вдалими інвестиціями організації. Ефективне управління людськими ресурсами та лідерство людей дозволяють організації



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



досягти своїх стратегічних цілей і доцільно використати силу людського ресурсу та його здатність зробити свій внесок у благоустрій стратегічних цілей. Успішне управління людськими ресурсами та лідерство сприяє людському об'єднанню, мотивації, розвитку та утриманню персоналу. У контексті загального управління якістю важливо розуміти, що тільки задоволені люди можуть привести організацію до задоволених клієнтів.

Враховуючи вищевикладене, важливими питаннями є забезпечення прозорого управління людськими ресурсами, їх планування та розвиток з урахуванням обраної стратегії в організації. Стратегічний і комплексний підхід до управління працівниками, культурою робочого місця та навколишнього середовища є ключовим елементом стратегічного планування в організації. Ефективне управління людськими ресурсами дозволяє людям ефективно і продуктивно сприяти загальній місії організації, баченню і досягненням цілей організації.

Важливо оцінити чи людські ресурси організації відповідають стратегічним цілям організації так, щоб вони визначали, розвивали, розгортали, вдосконалювали й були зосереджені на досягнення оптимального колективного успіху. Це змушує досліджувати як організація справляється із залученням й утриманням працівників, здатних виробляти і постачати послуги й продукцію, відповідно до цілей, встановлених у стратегії і планах дій з урахуванням потреб і очікувань клієнтів. Вона включає у себе регулярні аналізи поточних і майбутніх потреб людських ресурсів та розробку і реалізацію політики управління людськими ресурсами з об'єктивними критеріями щодо найму, розвитку кар'єри, просування по службі, винагороди, заохочення і присвоєння управлінських функцій. Прикладами такої роботи є наступні:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- Регулярний аналіз поточних та майбутніх потреб людських ресурсів з урахуванням потреб і очікувань заінтересованих сторін і стратегії організації.
- Розробка і реалізація політики управління людськими ресурсами на основі стратегії та планування організації з урахуванням необхідних компетенцій на майбутнє, а також соціальних міркувань (наприклад, гнучкий робочий графік, відпустка по догляду за дитиною для батька або матері, академічна відпустка, рівні можливості, гендерне і культурне розмаїття, зайнятість людей з обмеженими можливостями).
- Забезпечення того, щоб HR-інструменти (підбір, розподіл, розвиток) були достатніми для досягнення місії та балансу між завданнями та обов'язками.
- Розробка та впровадження чіткої політики, що містить об'єктивні критерії щодо найму, просування, винагороди, заохочення і присвоєння управлінських функцій.
- Підтримка культури результативності (наприклад, шляхом впровадження прозорих схем винагороди/визнання на основі досягнутих результатів команди і кожної людини окремо).
- Використання профілів компетентності та посадових і функціональних інструкцій для (а) наймання та (б) планів особистого розвитку, як працівників, так і керівників.
- Приділення особливої уваги людським ресурсам, які необхідні для розвитку і функціонування електронного уряду і мережесервісів (наприклад, шляхом надання необхідної підготовки і схеми).

- Управління рекрутингом і кар'єрним розвитком з урахуванням рівного розподілу зайнятості, рівнів можливостей та інших різноманітних аспектів (наприклад, стать, сексуальна орієнтація, інвалідність, вік, раса і релігія).

Пріоритетним завданням у цьому плані є визначення, розвиток та використання компетентностей персоналу з узгодженням цілей розвитку організації. Важливим у цьому плані є оцінка того, як організація визначає, розробляє і підтримує професіоналізм працівників. Коли організація розширює рамки, щоб дозволити працівникам постійно розвивати свій професіоналізм, брати на себе більшу відповідальність і проявляти більше ініціативи, працівники охоче роблять свій внесок у розвиток на робочому місці. Це може бути досягнуто за умови, що вони асоціюють свої власні цілі зі стратегічними цілями організації, а також шляхом залучення їх до створення політики, пов'язаної з навчанням, мотивацією та нагородженням працівників. На практиці ці інструменти реалізації можуть бути викладені в стратегію компетентності, яка описує необхідність розвитку професіоналізму працівників і методів, які повинні застосовуватися (наприклад, навчання із колегою, робота з обміну кадрами/трудова мобільність, підвищення кваліфікації).

Прикладами такої роботи можуть визначені наступні:

- Визначення поточних професійних знань працівників на індивідуальному та організаційному рівнях із точки зору знань, навичок і відносин, і систематичне порівняння їх із потребами організації;
- Обговорення, встановлення і повідомлення стратегії розвитку професіоналізму. Це включає у себе навчальний план, заснований на поточних і майбутніх організаційних та індивідуальних потребах у компетентності;

- Згідно зі стратегією, розробка, погодження та перегляд особистого навчання та планів розвитку для всіх співробітників і/або команд, з урахуванням доступності для певних робітників, які працюють неповний робочий день, а також працівників, які перебувають у відпустці з догляду за дитиною. Окремі плани розвитку компетентності можуть бути сформовані у вигляді інтерв'ю із розвитку співробітників, які можуть забезпечити форум для взаємного зворотного зв'язку і викладення відповідних очікувань;

- Розвиток управлінських та лідерських навичок, а також професіоналізму управління у відносинах із персоналом організації, громадянами/клієнтами і партнерами;

- Ведення (спрямовування) і підтримка нових працівників (наприклад, за допомогою наставництва, коучингу, індивідуального консультування);

- Сприяння внутрішній і зовнішній мобільності працівників;

- Розробка та сприяння сучасним методам навчання (наприклад, мультимедійний підхід, навчання на робочому місці, електронне навчання, використання соціальних мереж);

- Планування навчальних заходів та розробка комунікативних методів в області ризику, конфлікту інтересів, управління різноманіттям, впровадження гендерного підходу та цілісності або етики;

- Оцінка впливу програм навчання та розвитку на робочому місці і передача колегам інформації відносно витрат на заходи шляхом моніторингу та аналізу витрат/вигоди.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- Розглядання необхідності просування жіночої кар'єри і розробка планів відповідно до їх потреб.

Необхідно також приділити увагу питанням залучення співробітників шляхом створення відкритого діалогу та розширення прав і можливостей, які підтримують їх добробут. Залучення персоналу створює середовище, в якому вони мають вплив на рішення та дії, що впливають на їх робочі місця. Воно включає у себе створення культури, яка підтримує місію, бачення і цінності організації на практиці, наприклад, шляхом визнання та нагородження творчості, хороших ідей і особливих зусиль.

Це питання стосується, зокрема, здатності менеджерів/ керівників і співробітників активно співпрацювати в розвитку організації, ламаючи організаційні бункери, створюючи діалог, звільняючи місце для творчості, інновацій та пропозицій щодо покращення результативності роботи. Працівники повинні отримувати допомогу для того, щоб повністю реалізувати свій потенціал.

Належне виконання персоналом політики організації залежить від усіх лідерів і керівників у рамках всієї організації, демонструючи, що вони піклуються про людей у питаннях їх добробуту, і що вони активно заохочують культуру відкритого спілкування та прозорості. Людська прихильність може бути досягнута за допомогою офіційних форумів, таких як консультативні комітети і через повсякденне спілкування (наприклад про ідеї щодо вдосконалення). Це також гарна практика, щоб реалізувати задовільне обстеження та оцінити лідера для отримання більш конкретних оцінок робочої обстановки і використання результатів із метою вдосконалення. Прикладами такої роботи можуть бути визначені наступні:



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- Стимулювання культури відкритого спілкування та діалогу і заохочення командної роботи;
- Активне створення умов для отримання ідей та пропозицій від співробітників і розробка відповідних механізмів (наприклад, проекти пропозицій, робочі групи і колективне обговорення);
- Залучення співробітників та їх представників (наприклад, профспілок) у розробку планів, стратегій, цілей, розробку процесів і у виявлення та реалізацію заходів щодо поліпшення.
- Пошук угоди/консенсусу між керівниками та співробітниками по цілям і про шляхи вимірювання досягнення мети.
- Регулярне проведення анкетування співробітників, публікації та надання зворотно-го зв'язку щодо результатів/зведень/тлумачень/заходів із вдосконалення.
- Забезпечення того, щоб співробітники мали можливість дати відгук про якість управління своїх безпосередніх менеджерів/директорів.
- Забезпечення сприятливих умов навколишнього середовища роботи всієї організації, включаючи дотримання вимог з охорони здоров'я та безпеки.
- Забезпечення того, щоб умови сприяли збалансованості праці та не шкодили особистому життю співробітників (наприклад, можливість адаптувати робочий час), а також звертати увагу на необхідність працювати неповний робочий день для працівників, які працюють за сумісництвом або в період вагітності жінок або відпустки по батьківству чоловіків, щоб мати доступ до



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



відповідної інформації і брати участь у відповідних організаційних питаннях та освіті.

- Звертання особливої уваги на потреби соціально незахищених працівників і людей з обмеженими можливостями.

- Надання адаптованої схеми і методів нагородження працівників нефінансовим чином, (наприклад, шляхом планування та перегляду пільг для персоналу і підтримуючи соціальні, культурні та спортивні заходи, спрямовані на здоров'я людей і добробут).

Як вже зазначалось, Керівником Апарату ВРУ було видано розпорядження від 28 лютого 2020 року № 429-к «Про впровадження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України», яким, зокрема, затверджено методичні рекомендації та склад робочої групи з питань проведення обстеження системи управління якістю в Апараті ВРУ. Згадані методичні рекомендації розроблено з метою упровадження нових інструментів з управління якістю та на виконання розпорядження Керівника Апарату ВРУ від 05 грудня 2019 року № 3359-к «Про Стратегію розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України». Методичні рекомендації окреслюють єдині підходи і критерії до порядку проведення попереднього обстеження системи управління якістю в Апараті з метою визначення напрямів для підвищення результативності, ефективності та якості його діяльності. Визначено наступні завдання обстеження системи управління якістю:

- визначення поточного стану справ в Апараті, його сильних/слабких сторін, прихованих можливостей та потенціалу, що можуть бути використані

ним з метою забезпечення його розвитку, ефективності, результативності та якості виконання завдань і заходів структурними підрозділами Апарату;

- проведення аналізу ефективності функціонування основних робочих процесів, процедур в Апараті та підготовка пропозицій щодо їх удосконалення;
- оцінка ефективності, результативності та якості взаємодії структурних підрозділів Апарату.

Проведення обстеження системи управління якістю в Апараті рекомендовано здійснювати у такій послідовності:

- визначення структурного підрозділу, відповідального за проведення обстеження системи управління якістю в Апараті, з урахуванням його спроможності (достатня чисельність персоналу, відповідний рівень професійної компетентності працівників та розуміння процесів, процедур в Апараті тощо);
- створення Робочої групи з питань проведення обстеження системи управління якістю в Апараті;
- визначення на установчому засіданні Робочої групи з питань проведення обстеження системи управління якістю в Апараті строків проведення обстеження системи управління якістю в Апараті, а також критеріїв здійснення оцінки процесів і процедур в Апараті; проведення обстеження системи управління якістю в Апараті шляхом заповнення опитувальника щодо оцінки процесів, процедур в Апараті (далі – опитувальник);
- узагальнення інформації та оформлення результатів проведеного обстеження системи управління якістю;
- обговорення результатів обстеження системи управління якістю та визначення подальших кроків і заходів;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- розробка та затвердження плану дій з удосконалення системи управління якістю в Апараті

4.3. Нові інструменти управління людськими ресурсами

Реалізація політики європейської інтеграції актуалізує важливість удосконалення функціонування Апарату Верховної Ради України (далі – Апарат) та розбудови його кадрового потенціалу відповідно до європейських стандартів та кращих міжнародних практик.

Відповідно до «Принципів державного управління», розроблених програмою SIGMA спільно з Європейською Комісією, добір і звільнення державних службовців зі служби за принципом знань і заслуг має першочергове значення для забезпечення існування сталої державної служби, заснованої на принципі особистих заслуг, що необхідна для розробки і якомога ефективнішої реалізації політики, незалежно від змін в уряді. Розумні процедури набору є передумовою для існування професійної державної служби, але їх мають доповнювати інші інструменти управління людськими ресурсами, зокрема оплата праці, атестація, професійна підготовка та розвиток, заходи з підтримки доброчесності і дисциплінарні процедури тощо. Вони потрібні не лише для того, щоб привабити цінних працівників на державну службу, а й щоб втримати їх і стимулювати для досягнення стратегічних цілей держави.

Крім того, Стратегічним документом Європейської мережі державного управління (EUPAN) на липень 2019 року – червень 2022 року визначено серед іншого перелік стратегічних та ефективних напрямів управління персоналом і кадрових практик у сфері державного управління:

✓ добір персоналу та проходження державної служби, визначення профілів компетентності (вимог), управління талантами, кар'єрний розвиток, навчання, підвищення кваліфікації та професійний розвиток, оцінювання

результатів службової діяльності, оплата праці, мотивація, управління змінами, управління знаннями, управління старінням;

✓ упровадження системи управління якістю у сфері державного управління, на основі підходів та методології CAF 2020, визначення основних показників ефективності (KPI), удосконалення системи надання послуг;

✓ лідерство (рамки компетенцій, програми розвитку для вищого корпусу державної служби, посилення співробітництва між представниками вищого корпусу державної служби та політиками тощо);

✓ -брендинг у сфері державного управління;

✓ -привабливість та інклюзивність робочих місць у сфері державного управління.

Так, Планом основних заходів на 2020 рік з реалізації Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року, затвердженим розпорядженням Керівника Апарату від 20 лютого 2020 року № 358-к, передбачено посилення кадрового потенціалу Апарату шляхом удосконалення системи добору персоналу в Апараті, порядку оцінювання результатів службової діяльності, формування системи планування кар'єрного зростання, забезпечення професійного розвитку працівників Апарату.

Разом з тим, Планом основних заходів передбачено впровадження інноваційних практик управління людськими ресурсами в Апараті, зокрема:

- розроблення внутрішньої системи управління якістю в Апараті;
- впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність Апарату;
- розвиток організаційної (корпоративної) корпоративної культури працівників Апарату;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- запровадження системи наставництва, адаптації працівників (зокрема, новопризначених) до роботи в Апараті

Варто зазначити, що пропозиції стосовно упровадження вищезгаданих практик було підготовлено з урахуванням Рекомендацій Місії Європейського Парламенту щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України, затверджених постановою Верховної Ради України 17 березня 2016 року № 1035-VIII, та відповідно до міжнародних стандартів і вимог, а також належних практик держав - членів ЄС та держав Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

- Розроблення внутрішньої системи управління якістю в Апараті

За результатами оцінки стану справ у системі державного управління України, проведеної у 2018 році, експертами програми SIGMA були надані відповідні рекомендації щодо необхідності поширення управління якістю у державному управлінні. Так, з метою упровадження нових інструментів з управління якістю Апаратом за сприяння Проєкту ЄС-ПРОН з парламентської реформи та Офісу парламентської реформи розроблено проєкт Методичних рекомендацій з проведення обстеження системи управління якістю в Апараті, що окреслюють єдині підходи і критерії до порядку проведення обстеження системи управління якістю для визначення напрямів для підвищення результативності, ефективності та якості його діяльності. Розпорядженням Керівника Апарату від 28 лютого 2020 року № 429-к «Про впровадження системи управління якістю в Апараті Верховної Ради України» затверджено відповідні Методичні рекомендації та склад Робочої групи.

Методичні рекомендації враховують підходи та методологію однієї з європейських систем управління якістю – Загальної схеми оцінювання (Common



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Assessment Framework, CAF), що набула широке розповсюдження у державних органах країн ЄС та окремих країн ОЕСР. Фундаментальною основою моделі CAF є припущення про те, що найкращі результати діяльності організацій досягаються завдяки лідируючій ролі керівництва через планування та реалізацію стратегій, персонал, партнерство, ресурси та процес. Модель передбачає розгляд організації з різних точок зору одночасно. CAF сприяє поліпшенню якості державного управління та спрямована на впровадження управління, орієнтованого на результат, надання та отримання зворотного зв'язку, впровадження організаційних змін, удосконалення стратегічного планування та управління ризиками².

- **Впровадження стандартів гендерної рівності в діяльність Апарату.** Досягнення гендерної рівності є необхідною передумовою успішної європейської інтеграції України в контексті реалізації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також визначено одним з пріоритетів державної політики відповідно до Цілей сталого розвитку України на період до 2030 року. Так, у грудні 2019 року було проведено попереднє гендерне обстеження, що стало підґрунтям для запровадження гендерного аудиту в Апараті. 31 березня 2020 року розпорядженням Керівника Апарату № 597-к затверджено Методичні рекомендації з проведення гендерного аудиту в Апараті. Крім того, зазначеним розпорядженням передбачено щорічне проведення гендерного аудиту в Апараті, що має на меті аналіз стану впровадження принципів гендерної рівності в діяльність Апарату, поточного стану імплементації гендерних компонентів до документів поточної діяльності, підвищення рівня обізнаності працівників Апарату з питань інтеграції гендерних принципів, а також розробку за його

²Більш детальну інформацію наведено в пункті 2.3



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



результатами рекомендацій щодо впровадження комплексного гендерного підходу в діяльність Апарату.

Метою проведення гендерного аудиту в Апараті є аналіз стану впровадження принципів гендерної рівності в діяльність Апарату, поточного стану імплементації гендерних компонентів до документів поточної діяльності, підвищення рівня обізнаності працівників Апарату з питань інтеграції гендерних принципів, а також розробка за його результатами рекомендацій щодо впровадження комплексного гендерного підходу в діяльність Апарату.

Гендерний аудит в Апараті спрямований на виконання таких завдань:

- 1) підвищення ефективності діяльності та використання ресурсів щодо впровадження комплексного гендерного підходу;
- 2) уточнення та забезпечення реалізації у повному обсязі завдань державної гендерної політики;
- 3) оцінка діяльності з управління людськими ресурсами із забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- 4) визначення потреб працівників у підвищенні професійної компетентності з питань реалізації державної гендерної політики;
- 5) підвищення ефективності використання бюджетних коштів відповідно до потреб обох статей;
- 6) впровадження основних аспектів гендерної інтеграції в діяльність Апарату.

Проведення гендерного аудиту в Апараті здійснюється у такій послідовності:

- 1) визначення структурного підрозділу, відповідального за проведення гендерного аудиту в Апараті, з урахуванням його спроможності (достатня

чисельність персоналу, відповідний рівень професійної компетентності працівників тощо) з правом залучення представників інших структурних підрозділів Апарату, а також незалежних експертів, у тому числі міжнародних, шляхом видання відповідного розпорядження Керівника Апарату;

2) проведення структурним підрозділом, відповідальним за проведення гендерного аудиту в Апараті, навчання працівників, задіяних в проведенні гендерного аудиту в Апараті (в разі необхідності);

3) затвердження плану-графіку;

4) узагальнення результатів і формування підсумкового звіту про проведення гендерного аудиту в Апараті;

5) розробка та затвердження плану дій з впровадження комплексного гендерного підходу в діяльність Апарату.

- Розвиток організаційної (корпоративної) культури працівників Апарату

Одним із важливих інструментів результативних методів управлінського впливу на кадрову політику є формування та розвиток корпоративної культури, яка базується на цінностях досягнення результатів, відповідальності, інноваційності, відкритості комунікацій, про що свідчать успіхи публічного управління різних країн світу, які декларують основні норми, принципи та правила корпоративної культури, визнаючи її ключовим фактором розвитку та конкурентоспроможності управління державою.

Ключовими передумовами ефективного створення корпоративної культури, орієнтованої на розвиток та ефективність організації є:

1. Створення клімату для змін. З точки зору створення клімату для змін, культура є ефективною лише тоді, коли вона застосовується до відповідної



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



області, яка потребує змін, або пов'язана з конкретним організаційним питанням. Деякі міжнародні установи використовували внутрішні чи зовнішні рушії, щоб полегшити зміну культури, якої вони хотіли б досягти (угоди про соціальне партнерство). Усі використовують свою організаційну політику розвитку як рушій для розвитку культури організації в потрібному напрямку.

2. Лідерство, безумовно, є важливим рушієм для визначення ефективності змін організаційної культури. Чітке стратегічне лідерство необхідне для забезпечення послідовності культури організації. Також необхідно розглянути можливість впровадження практики самолідерства, самокерованих команд та саморозвитку; забезпечення підтримки персоналу у здійсненні власних ініціатив; орієнтація кадрів на інновації

3. Залучення та розширення можливостей працівників є вирішальним для забезпечення ефективного управління культурою та узгодження з культурними припущеннями організації в цілому (розроблення механізму відкритої участі у процесі прийняття рішень, постановці цілей та їх виконанні; започаткування діалогу, спрямованого на культурну трансформацію, шляхом залучення персоналу до ініціатив, спрямованих на покращення діяльності державного органу).

4 . Орієнтація на команду. Робота в команді виступає дієвим засобом просування та поширення нових культурних рис. Щодо індивідуального та організаційного розвитку, команди розглядаються як спосіб інвестування у розвиток талантів.

5. Відстеження культурних змін є важливим з точки зору оцінки того, чи стала культура узгодженою з точки зору практики підгрупи культур, чи є



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



проблеми, які слід вирішити, які можуть підірвати культурний етос та основні принципи організації.

6. Навчання, нагороди та визнання. Доцільним є проведення навчання з підвищення обізнаності про корпоративну культуру (розробка та прийняття ІКТ, навчальних програм, навчання для керівників та працівників). Крім того, необхідно впровадити систему винагород та заохочень (акцент на негрошових винагородах, як відзнаки та програми визнання, так і на грошових винагородах, колективна оцінка / нагороди та визнання за інновації).

З метою забезпечення підтримки та розвитку в Апараті корпоративної культури, що становить сукупність цілей, цінностей, норм, традицій, які поділяють і зберігають працівники Апарату під час виконання своїх функціональних обов'язків та в позаробочий час Апаратом за сприяння Проєкту ЄС-ПРООН з парламентської реформи та Офісу парламентської реформи розроблено проєкт Методичних рекомендацій щодо розвитку корпоративної культури в Апараті. Розпорядженням Керівника Апарату від 14 квітня 2020 року № 662-к «Про розвиток корпоративної культури в Апараті Верховної Ради України» затверджено відповідні Методичні рекомендації.

Під корпоративною культурою в Апараті розуміється унікальна система цінностей та переконань, формальних і неформальних правил, традицій і звичаїв, що безумовно поділяється і підтримується всіма працівниками Апарату та обумовлює їхню поведінку шляхом об'єднання всього колективу та окремих працівників для досягнення поставлених цілей і завдань.

Корпоративна культура в Апараті спрямована на вирішення таких основних завдань:

- 1) формування єдиних етичних стандартів поведінки працівників;

- 2) забезпечення організаційної єдності працівників;
- 3) підвищення рівня мотивації працівників;
- 4) налагодження системної та ефективної внутрішньої комунікації між працівниками;
- 5) регулювання зовнішніх комунікацій;
- 6) забезпечення адаптації Апарату до політичних, соціально-економічних та інших змін;
- 7) дотримання принципів оновленого брендингу Верховної Ради України та Апарату;
- 8) розроблення та запровадження зовнішніх атрибутів корпоративного стилю Апарату: символіка, аксесуари, стандарти поведінки, імідж працівників тощо;
- 9) організація корпоративних свят, навчання, тренінгів, професійних змагань тощо;
- 10) формування позитивного іміджу Верховної Ради України та Апарату.

З метою забезпечення розвитку корпоративної культури в Апараті вживаються такі заходи:

- 1) доведення керівництвом Апарату місії, стратегічних цілей, правил і принципів діяльності до працівників Апарату;
- 2) демонстрація лідерських рис керівництвом Апарату, керівниками структурних підрозділів Апарату;
- 3) доведення до кожного працівника його ролі в досягненні стратегічних цілей Апарату;
- 4) підтримання зовнішніх символів (індикаторів), що включає вимоги до зовнішнього вигляду працівників, оформлення приміщень, запровадження

системи заохочень і покарань, відкритість і прозорість критеріїв, на підставі яких приймаються кадрові рішення;

5) забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;

6) запровадження системи наставництва та менторства, що сприятиме безперервності, ефективності професійного розвитку шляхом використання інноваційних інструментів та практик, а також забезпечить передачу фахової майстерності та професійного досвіду;

7) вдосконалення та систематичне зміцнення системи внутрішніх комунікацій, створення сприятливої атмосфери в колективі;

8) підтримання існуючих традицій в Апараті, відзначення державних та професійних свят;

9) участь керівництва Апарату в організаційних заходах;

10) підвищення престижності роботи в Апараті;

11) дотримання цінностей державної служби, корпоративної культури, вимог до загальноприйнятної поведінки працівників Апарату під час проведення корпоративних свят, інших комунікативних заходів.

- **Запровадження системи наставництва, адаптації працівників (зокрема, новопризначених) до роботи в Апараті** Наставництво – метод професійного розвитку, спрямований на оволодіння державними службовцями необхідними професійними знаннями, уміннями і навичками для належного виконання своїх посадових обов’язків. Наставництво в органах державної влади з метою збереження інституційної пам’яті покликане вирішувати питання наступності та передачі явних і неявних організаційних знань.

Розуміти наставництво виключно як процедуру адаптації нових співробітників неправильно. Наставництво передбачає вирішення вузького суто



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



професійного кола завдань, у той час як адаптація – включення в корпоративну систему відносин.

Процес наставництва в органі державної влади, має бути чітко спланованим, регламентованим, стандартизованим та включати кілька етапів. На першому етапі приймаються необхідні документи (плани, посадові інструкції наставника), визначаються відповідальні особи за організацію і керівництво наставництвом, а також вибираються його форми, на другому – призначаються наставники і встановлюються особи, щодо яких здійснюється наставництво. На цьому етапі велике значення має підготовка та підвищення кваліфікації наставників, особливо тих, хто вперше залучається до цього процесу та не має досвіду педагогічної або тренерської діяльності (компетентнісно-орієнтоване навчання наставників).

На третьому етапі реалізується процес наставництва: затверджується перелік заходів з наставництва, визначаються форми і методи роботи наставників, здійснюється вибір інструментів, що застосовуються для реалізації наставництва, визначаються критерії ефективності його результатів. Під час наставництва передбачається така система навчання персоналу, за якої знання передаються безпосередньо на робочому місці в реальній робочій обстановці, коли більш досвідчений службовець передає свій досвід новачкові.

Навчання базується на вирішенні реальних професійних завдань, які підопічний виконує під керівництвом висококваліфікованого фахівця, маючи можливість орієнтуватися в роботі на думку досвідченого професіонала. При цьому акцент робиться на практичній складовій. Важливим елементом цього етапу є моніторинг реалізації наставництва протягом усього часу навчання, а не лише на кінцевому етапі.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Вагомою складовою цього процесу є вміння наставника забезпечувати ефективний зворотний зв'язок, аналізувати ефективність дій підопічного, обговорювати можливі способи її підвищення. Завершальний етап передбачає підбиття підсумків наставництва та отримання зворотного зв'язку від наставників і осіб, щодо яких здійснювалося наставництво, за допомогою заповнення звітів (анкет). Оцінити знання, які були отримані підопічним під час наставництва, можна шляхом порівняння того, що знав співробітник до навчання і що засвоїв після його проведення.

Для того, щоб оцінити ступінь задоволення службовця від наставництва, використовуються анкети. Учаснику пропонують заповнити анкету відразу після завершення наставництва, оскільки це створює можливість отримати реальну інформацію про організацію та якість навчання. Зазвичай запитання в анкеті стосуються корисності наставництва, кваліфікації наставника, актуальності і можливості використовувати знання в повсякденній роботі. Відповіді на запитання дають змогу отримати інформацію, з допомогою якої можна проаналізувати дані про проведення і якість наставництва; виявити і зрозуміти причини задоволення або незадоволення від наставництва у співробітника; впливати на систему наставництва в органі державної влади і поліпшувати його.

Аналіз результатів наставництва є підставою для заохочення наставників. Впровадження системи наставництва дає змогу отримати цілу низку вигод як для органу державної влади в цілому, так і для наставників і осіб, по відношенню до яких здійснюється наставництво. Визначаючи наставництво як результативний засіб збереження інституційної пам'яті в органі державної влади, при побудові системи наставництва важливо вибрати систему мотивації: якщо для новачків основний мотив добросовісної роботи з наставником –



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



закріплення і перспектива подальшого кар'єрного зростання в державному органі, то питання заохочення самих наставників потребує особливого вирішення.

З одного боку, наставництво – це робота, що вимагає від наставника значних витрат часу і сил. При цьому наставник виконує менший обсяг основної роботи у зв'язку з тим, що приділяє увагу своєму підопічному. З огляду на це виникає необхідність установа системи додаткової оплати за наставництво. З другого боку, якщо наставництво приваблюватиме працівників тільки можливістю додаткового заробітку, то формальним підходом до справи вони дискредитують усю систему наставництва. Відповідно раціональне рішення передбачає пошук балансу між матеріальним заохоченням і формуванням культури, в якій наставництво сприймалося б як почесна місія, що надає статус і особливе становище в колективі, – саме на це має бути спрямована нематеріальна мотивація наставників. З метою зміцнення інституту наставництва на державній службі необхідно матеріально стимулювати наставника лише залежно від результатів роботи підлеглого; враховувати наставницьку діяльність перед службовим підвищенням; присвоювати наставнику більш високий ранг перед досягненням пенсійного віку за успішну підготовку молодих державних службовців; брати до уваги кількість та якість підготовлених ним молодих фахівців під час розрахунку пенсійного забезпечення.

Наставники, які показали високі результати, можуть бути представлені рішенням керівника державного органу до таких видів заохочень:

- оголошення подяки, нагородження почесною грамотою державного органу, вручення цінного подарунка, нагородження іншими відомчими нагородами, гейміфікація;

- внесення пропозиції про рекомендації щодо включення до банку кадрів для заміщення вакантної посади в порядку посадового зростання;

- внесення пропозиції про призначення на вищу посаду тощо.

Наставництво в Апараті рекомендується застосовувати до:

- державних службовців, які призначені на посади державної служби вперше;

- державних службовців, які мають стаж державної служби, але призначені/переведені вперше до Апарату;

- державних службовців, яким повинні передати свій досвід та знання досвідчені працівники, які мають намір припинити проходження державної служби в Апараті незалежно від причин її припинення;

- державних службовців, які повернулись на державну службу до Апарату після довготривалої перерви в її проходженні (перебування у відпустці по догляду за дитиною тощо);

- державних службовців, які призначені/переведені на інші посади державної служби, що призвело до зміни посадових обов'язків, виконання яких потребує допомоги наставника.

- **Управління талантами (практики виявлення талановитих або високопотенційних працівників та підтримки їх професійного розвитку)**

Відповідно до визначених пріоритетів Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату Верховної Ради України до 2022 року, затвердженої



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



розпорядженням Керівника Апарату Верховної Ради України від 05 грудня 2019 року № 3359-к, одним з основних завдань з розбудови кадрового потенціалу Апарату визначено утворення мобільного банку талановитої молоді та інших фахівців (при відсутності кадрового резерву) для заміщення посад патронатної та на конкурсній основі державної служби високопрофесійними спеціалістами.

Разом з тим, Планом основних заходів на 2020 рік з реалізації Стратегії, затвердженим розпорядженням Керівника Апарату від 20 лютого 2020 року № 358-к, передбачено необхідність розроблення концепції щодо упровадження інноваційних практик з управління людськими ресурсами (талантами) в Апараті.

Управління талантами – це один із найважливіших функціональних напрямків діяльності системи управління людськими ресурсами, що займається пошуком і залученням ефективних співробітників, інтеграцією нового персоналу, мотивацією і підтримкою працівників для задоволення стратегічних цілей органу державної влади. Іншими словами, управління талантами – це цілеспрямована діяльність, спрямована на створення в органі системи набору, розвитку, використання і утримання талановитих співробітників, здатних до досягнення найкращих результатів у роботі.

Система управління талантами – це сукупність інструментів, які дають можливість органу державної влади залучати, ефективно використовувати і розвивати талант співробітників.

Основними передумовами упровадження системи управління талантами на державній службі є:

- специфіка професійної діяльності державних службовців та виконуваних ними державних функцій і службових повноважень;

- відсутність спеціалізованих суб'єктів надання освітніх послуг за спеціалізованими профілями роботи відповідних державних службовців;
- зростання інтенсивності праці на державній службі та вимоги до її ефективності;
- динамічність розвитку науково-технічного прогресу та діджиталізація процесів управління та державній службі, що визначає необхідність розвитку нових компетентностей;
- підвищення рівня кадрової мобільності висококваліфікованих фахівців.

Можна визначити наступні складові управління талантами:

Перша складова – розробка системи пошуку та залучення талантів як із внутрішніх джерел, так і зовнішніх, що передбачає реалізацію таких заходів:

1) розроблення та затвердження в установленому порядку розпорядчого акта з упровадження системи управління талантами в Апараті на усіх рівнях управління – від нижчого до найвищого, із зазначенням цілей та завдань, що мають бути окреслені відповідно до критеріїв SMART підходу, визначенням процедури прогнозування потреб у фахівцях, планування робочої сили та добору персоналу, а також запровадження вищої ради управління талантами (у разі необхідності);

2) визначення ключових факторів привабливості Апарату щодо залучення талановитих працівників (імідж, ідентифікація основних принципів, цінностей, місії та бачення діяльності Апарату у контексті нових професійних вимог та стратегічних завдань його розвитку, кар'єрні перспективи, гідна та конкурентоспроможна оплата праці, відкриті зовнішні та внутрішні комунікації, висока корпоративна культура, де працівник – цінність, а не ресурс;

3) виявлення талантів серед працівників Апарату шляхом використання різних методик (оцінка ефективності), комплексного аналізу таких складових особистості працівника як поведінки, мотивації та здібностей, що дасть можливість виявити сфери діяльності, в яких працівник може найкраще проявити свої таланти;

4) здійснення оцінки професійних якостей кандидатів поряд з особистісними (рівень розвитку компетенцій) в рамках проведення оцінювання результатів службової діяльності (оцінка за методикою 360 градусів, 180 градусів . Результати такої оцінки мають враховуватися під час подання кандидатури працівника до банку кадрів;

5) формування системи «вирощування» управлінських кадрів проміжного рівня шляхом розвитку та управління лідерством як процесу соціального впливу на підлеглих, а також завдяки ефективній організації навчання та підвищення рівня професійної компетентності працівників Апарату, у тому числі в рамках організації наставництва, що забезпечить безперервність цього процесу;

6) визначення / розроблення та затвердження в установленому порядку вимог до кандидатів на посаду (профілі компетентності);

7) забезпечення комплексності процедури добору персоналу – за результатами конкурсного відбору, за процедурою переведення на посаду в установленому законодавством порядком, за результатами проходження програми стажування, у тому числі в рамках ГО «Ліга інтернів»;

8) забезпечення активного та широкого залучення кандидатів для зайняття посад державної служби в Апараті в інформаційній системі (базі) кандидатського резерву (у разі ухвалення відповідного рішення);

9) розроблення механізму залучення випускників спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування» для зайняття посад державної служби в Апараті (за поданням закладу вищої освіти);

10) використання нетрадиційних методів залучення талантів, зокрема аутстафінгу як методу залучення позаштатного спеціаліста (фрілансера) на контрактній основі (у разі необхідності та у порядку, визначеному чинним законодавством);

11) створення банку кадрів у складі високопрофесійних працівників Апарату за результатами оцінювання службової діяльності, учасників – переможців конкурсу на зайняття посад державної служби, програм стажування, у тому числі в рамках ГО «Ліга інтернів», осіб, які пройшли навчання за державними програмами підготовки та перепідготовки державних службовців на підставі державного замовлення тощо.

Варто зазначити, що на даному етапі важливо встановити рівновагу (баланс) між внутрішніми та зовнішніми джерелами пошуку талантів і забезпечити безперервність цього процесу, який не повинен бути пов'язаний з наявністю уже відкритих в організації вакансій. Вся система управління в організації має бути сфокусована на залученні талантів.

Друга складова – формування системи «утримання» талантів, що базується на високих мотиваційних настановах і заохочувальних стимулах економічного та неекономічного характеру талановитих працівників і включає:

1) розроблення плану розвитку та професійних досягнень талантів (високопрофесійних працівників Апарату), способів і методів їх утримання з метою здійснення об'єктивної оцінки їх виконання та постійної роботи над



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



удосконаленням проблемних питань, організація навчання і підвищення рівня професійної компетентності персоналу відповідно до індивідуальних програм;

2) забезпечення планування службової кар'єри, планове заміщення посад державної служби підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулювання просування по службі шляхом професійних ротацій (кадрової мобільності) та спадкоємності серед талановитих працівників;

3) забезпечення процесу безперервного навчання і розвитку персоналу з використанням різноманітних форм і методів навчання, спрямованих на випереджаючий розвиток талантів (високопрофесійних працівників Апарату) в умовах постійних змін;

4) формування активної комунікативної атмосфери, сприятливої для обміну та передачі цінних для Апарату професійних знань, створення проактивного середовища корпоративних знань та ефективної системи управління ними;

5) упровадження диференційованої системи оплати праці, яка б відображала залежність розміру грошової винагороди від якості результатів службової діяльності працівників Апарату;

6) забезпечення безперервного розвитку талантів (високопрофесійних працівників Апарату), підвищення рівня їх професійної компетентності та кадрової мобільності;

7) упровадження справедливої системи матеріального заохочення істинних талантів за проявлені творчий підхід, вміння нестандартно мислити, інтуїтивно знаходити оптимальні рішення;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



8) упровадження дієвої системи нематеріальних винагород і мотивацій працівників Апарату, забезпечення публічного визнання цінності результатів їх діяльності.

Упровадження системи управління талантами в Апараті матиме своїм результатом:

- заміщення вакантних посад державної служби в Апараті, в першу чергу, з числа високопрофесійних працівників, що сприятиме підвищенню ефективності їх діяльності;
- залучення на роботу досвідчених фахівців, а також громадян України з числа молоді, що здобули відповідну освіту у закладах вищої освіти, пройшли відповідні програми стажування тощо;
- мінімізація витрат ресурсів та часу на пошук і добір персоналу, оперативне закриття критичних для державної служби в Апараті вакансій у зв'язку з оновленням організаційно-штатної структури, зміною функцій Апарату і процедур їх реалізації;
- запровадження механізму «утримання» талантів, що базується на високих мотиваційних настановах і заохочувальних стимулах, спрямованого на збереження досвіду та експертизи персоналу, забезпечення неперервності інституційної пам'яті;
- забезпечення безперервного навчання та підвищення рівня професійної компетентності працівників Апарату;
- формування банку кадрів в Апараті, що забезпечує ефективний взаємозв'язок кадрового планування з відбором кадрів та дозволить залучати претендентів не тільки для заміщення вакантних посад державної служби, а й посад державної служби, які стануть вакантними в перспективі, обумовленої



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



досягненням окремими державними службовцями граничного віку перебування на державній службі, тимчасовим припиненням виконання посадових обов'язків у зв'язку з тривалими відпустками або з інших підстав.

Крім того, Планом основних заходів передбачено розробку **проекту технічного завдання інтегрованої автоматизованої системи управління людськими ресурсами в Апараті**.

Інформаційно-аналітична система управління людськими ресурсами в державних органах (далі – ІАСУЛР або інформаційно-аналітична система) є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для здійснення відкритого, прозорого та ефективного державного управління із застосуванням новітніх інформаційно-комунікаційних технологій з метою формування нового типу держави, політика якої орієнтована на задоволення потреб громадян. Упровадження ІАСУЛР має стати також важливим напрямом упровадження Стратегії електронного парламентаризму на 2018–2020 роки, затвердженої розпорядженням Голови Верховної Ради України від 05 липня 2018 року № 278. Згідно з рекомендаціями Міжпарламентського союзу робота сучасних національних парламентів має базуватися на застосуванні інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення ефективної роботи парламенту, прозорості, відкритості та підзвітності членів парламенту перед виборцями, налагодження діалогу між парламентом і громадянами, забезпечення повного доступу громадян до інформації про роботу парламенту, участі парламентарів у глобальному інформаційному суспільстві.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Інформаційно-комунікаційні технології є одним із найважливіших інструментів, який парламент може використовувати для досягнення своїх цілей. Комплексне, системне використання інформаційно-комунікаційних технологій полегшує процеси законотворчості, здійснення представництва та нагляду за напрямом підвищення ефективності, імплементацію ідеї публічної участі та покращення іміджу політиків загалом і парламенту зокрема. З урахуванням цього однією з найбільш важливих та перспективних складових електронної демократії є електронний (цифровий) парламентаризм.

Задля забезпечення розбудови нової ІАСУЛР в Апараті необхідно забезпечити:

- урахування досвіду використання найбільш потужних і ефективних світових практик впровадження інформаційних систем з використанням сучасних інформаційно-комунікаційних технологій;
- забезпечення підвищення рівня довіри громадян, державних службовців та інших працівників Апарату до цієї інформаційної системи;
- гарантування простоти, дієвості та зручності в роботі для користувача інформаційної системи і формування максимально зручного інтерфейсу для полегшення процесу освоєння інструментів самообслуговування;
- сприяння розвитку ініціатив державних службовців та інших працівників Апарату ВРУ з впровадження та вдосконалення інформаційної системи;
- забезпечення процесів управління людськими ресурсами в Апараті ВРУ на якісно нових засадах (та з урахуванням нових вимог та завдань, визначених в Стратегії розбудови кадрового потенціалу Апарату до 2022 року);

- забезпечення доступу широких верств громадян до інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в Апараті (відповідно до вимог чинного законодавства);
- забезпечення високого рівня безпеки нової системи та виконання вимог щодо її сертифікації (відповідно до вимог чинного законодавства) для забезпечення її функціонування та безпеки;
- забезпечення захисту інформації, включаючи персональні дані, в новій системі згідно із законодавством;
- використання кращого міжнародного досвіду з управління людськими ресурсами та упровадження ІАСУЛР на державній службі;
- впровадження нової системи в трьох ключових вимірах: функціональному (організаційні структури, функції та процеси управління людськими ресурсами); інституціональному (перелік посад в державних органах); технічному (вимоги функціонування інформаційної системи в зазначених функціональному та інституціональному вимірах та вимоги щодо захисту інформації);
- забезпечення організації для користувачів багаторівневого доступу до інформаційної системи;
- гарантування можливості розширення обчислювальної потужності інформаційної системи шляхом придбання додаткового обладнання без зміни програмного коду;
- забезпечення організації перенесення нерелевантних даних з управління людськими ресурсами до архіву даних;
- сприяння сталому розвитку нової системи (із урахуванням стратегічних завдань розвитку Апарату ВРУ).



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Упровадження нової ІАСУЛР в Апараті має дозволити виконати наступні завдання:

- підвищити прозорість і відкритість інформації про людські ресурси в державних органах;
- підвищити продуктивність робочого процесу за рахунок швидкої обробки даних, поліпшити робоче середовище, зменшити рівень дублювання робіт і автоматизації процедур;
- поліпшити процес прийняття рішень за результатами аналітичної звітності інформаційної системи;
- шляхом інтеграції загальних функцій управління людськими ресурсами забезпечити отримання інтегрованої, точної інформації про державних службовців та інших працівників державних органів;
- підвищити продуктивність за рахунок підвищення рівня автоматизації певних процесів і процедур в галузі управління людськими ресурсами в державних органах;
- удосконалити робочі процеси і процедури, що дасть змогу більше часу займатися стратегічними завданнями аналізу і планування;
- підвищити ефективність та зменшити час обробки, виконання особливо оперативних функцій за рахунок використання сучасних інформаційних технологій;
- підвищити рівень централізованого збору інформації, що сприятиме аналізу та формуванню статистичних звітів, що стосуються управління людськими ресурсами в Апараті;



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



- забезпечити самостійну перевірку (працівниками управління кадрів Апарату ВРУ) статусу кожної виконаної операції та самостійне формування необхідних звітів;
- підвищити мотивацію та продуктивність праці державних службовців та інших працівників Апарату;
- забезпечити прозорість і доступність інформації про людські ресурси та фонд оплати праці в Апараті;
- забезпечення проведення дієвого моніторингу та контролю результативності діяльності державних службовців в Апараті.

Постанова Верховної Ради «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України» від 17 березня 2016 року № 1035-VIII, прийнята на підставі рекомендацій Місії Європейського парламенту, задекларувала пріоритетні напрями розбудови кадрового потенціалу Апарату та обумовила необхідність розробки та **впровадження системи кадрової мобільності**.

З метою підвищення гнучкості робочої сили в державному секторі використовують підхід кадрової мобільності (ротації), що передбачає внутрішньо- та міжорганізаційні переходи (переведення) протягом усієї кар'єри. Кадрова мобільність – пересування як по горизонталі, так і по вертикалі. Будь-якому переміщенню передують: підвищення кваліфікації з відривом або без відриву від виробництва; відрядження за кордон для вивчення передового досвіду в інших країнах; стажування на різних посадах, заміщення різних працівників на час відпустки, хвороби тощо.

Кадрова мобільність обумовлює кадрові переходи між міністерствами, відомствами на державному рівні (включаючи горизонтальні та вертикальні

призначення); переведення між державним органами на національному рівні та перехід до приватного сектору.

Кадрова мобільність (ротація)

Переведення

- В межах однієї організації, у станови та між організаціями, установами;
- За згодою працівника;
- Зі зміною трудових функцій і міста роботи.

Переміщення

- В межах однієї організації, установи;
- Без згоди працівника;
- Зі збереженням трудових функцій і місця роботи.

Поняття «кадрова мобільність» передбачає службове просування, що базується на принципах меритократичності та лояльності. У першому випадку процедури внутрішньо-організаційної мобільності залежать від результатів роботи працівників (оцінювання результатів службової діяльності), визначають їхнє кар'єрне зростання; у другому — кадрова політика має суттєвий особистісний акцент.

Створення належних умов для внутрішньої та зовнішньої кадрової мобільності та здатності до адаптації для того, щоб забезпечити відповідність навичок вимогам і потребам, зокрема через:

а) визначення єдиних рамок та/або термінології для визначення наскрізних вимог до посад і компетентностей (наприклад, через єдину рамку компетентностей та/або стандартизовані профілі посад);

б) створення можливостей та заохочення доручення та виконання короткострокових та середньострокових завдань з відривом від постійного робочого місця усередині та за межами публічного сектору, забезпечуючи при цьому уникнення конфлікту інтересів, з метою заохочення навчання та обміну



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



інформацією або для вирішення короткострокових кадрових потреб в окремих ситуаціях;

в) визнання мобільності як переваги при прозорому просуванні по службі на основі заслуг;

г) надання можливості для гнучкого та віддаленого режиму роботи, коли це є можливим та відповідає потребам організації, задля підвищення продуктивності.

Слід зазначити, що найбільш ефективним є комплексне впровадження нових інноваційних інструментів управління людськими ресурсами в Апараті ВРУ, зокрема з метою забезпечення синергії та кумулятивного ефекта.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Підведення підсумків

Очікуваним результатом навчання за цим навчальним курсом є:

- засвоєння знань про сутність та значення парламентської реформи в контексті реформування системи публічного управління та модернізації Української держави;
- розуміння основних завдань і особливостей реалізації парламентської реформи в Україні;
- оволодіння інформацією про основні інструменти та кращі практики впровадження парламентської реформи;
- оволодіння вміннями щодо підготовки організаційно-розпорядчих документів з питань реалізації парламентської реформи.

Підвищення кваліфікації (за цим навчальним курсом) здійснюється для усіх працівників Апарату ВРУ, зокрема для працівників, вперше прийнятих на державну службу, а також для інших категорій парламентських стейкхолдерів. Зміст навчання спрямований на оновлення та поглиблення професійних компетентностей згаданих категорій слухачів з питань реалізації парламентської реформи, а також спеціальних фахових знань та умінь в галузі публічного управління і адміністрування.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Список рекомендованої літератури

1. Делькамп А., Порівняльний огляд організації та законодавчого забезпечення парламентської служби. Експертний звіт Ради Європи, 2018, 13 с.
– Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/ОглядРЕ_Організаціятазаконодавчезабезпеченняпарламентськоїслужби_PACE_CELGR20181_.pdf. – Назва з екрану.
2. Державна служба в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28926.pdf>. – Назва з екрану.
3. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кокса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюсель, 2016 р., 89 с. - Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. - Назва з екрану.
4. Загальний огляд практики навчання та атестації державних службовців в країнах Європи. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28963.pdf>. – Назва з екрану.
5. Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Назва з екрану.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



6. Лазукова Е. Наем и карьера государственных служащих / Евгения Лазукова. — С. 181–185.

7. Міжнародний досвід застосування поліграфа при прийнятті на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28956.pdf>. – Назва з екрану.

8. Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу: <https://rada.gov.ua/en>. – Назва з екрану

9. Парламентська служба у країнах ЄС та Австралії. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. – Київ, 2017, 10 с. - Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29349.pdf>. – Назва з екрану.

10. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджене розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-rg>. – Назва з екрану.

11. Постанова Верховної Ради від 17 березня 2016 року «Про заходи з реалізації рекомендацій щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України». - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1035-19>. – Назва з екрану.

12. Правила етичної поведінки державних службовців. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>. – Назва з екрану.

13. Прийняття на державну службу в країнах Європейського Союзу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



с л у ж б и . — Р е ж и м д о с т у п у :

<http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28975.pdf>. – Назва з екрану.

14. Проведення конкурсного відбору та зразки тестових завдань для вступу на державну службу. Матеріали Європейського інформаційно-дослідницького центру щодо державної служби. – Режим доступу: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28993.pdf>. – Назва з екрану

15. Устойчивость реформ государственной службы в центральной и восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС [Електронний ресурс] — Р е ж и м д о с т у п у д о р е с у р с у : http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf

16. Хмелько І. Апарат парламенту: порівняльне дослідження. - Режим доступу: <http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/analit/aparat.htm>. - Назва з екрану.

17. Office of Personnel Management [Електронний ресурс] — Режим доступу до ресурсу: www.opm.gov

18. Біла книга. Європейське врядування [Електронний ресурс] / Комісія Європейських Співтовариств. – Режим доступу : <http://upi.org.ua/load/4-1-0-113>. – Назва з екрана.

19. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з фр. В. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.

20. Державне управління: основи теорії, історія і практика : навч. посібник / [В. Д. Бакуменко, П. І. Надолішній, М. М. Іжа, Г. І. Арабаджі] ; за заг. ред. П. І. Надолішнього, В. Д.Бакуменка. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 394 с.

21. Державне управління : словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко]. – К. : УАДУ, 2002. – 228 с.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



22. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / за ред. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

23. Державне управління в умовах європейської та євроатлантичної інтеграції України: історія, теорія, методологія (Моніторинг наукових досліджень і розробок) : навч. посібник / [В. Бондаренко, Ф. Ващук, О. Руденко]. – Ужгород : Ліра, 2007. – 343 с.

24. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.

25. Державне управління: курс лекцій / за заг. ред. Д. І. Дзвінчука. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2012. – 616 с.

26. Державне управління: філософські, світоглядні та методологічні проблеми : монографія / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : НАДУ ; Міленіум, 2003. – 320 с.

27. Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлено з оцінки потреб під головуванням П. Кекса, Президента Європейського Парламенту у 2002-2004 роках. Брюсель, 2016 р., 89 с. - Режим доступу: <https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf>. - Назва з екрану.

28. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

29. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред.кол. :



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. кол. : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) [та ін.], 2011. – 748 с.

30. Закон України "Про державну службу" від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>. – Назва з екрану.

31. Козаков В. М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : монографія / В. М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.

32. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР : за станом на 01 червня 2014 р. [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр>. – Назва з екрана.

33. Кравченко М. В. Необхідність формування нових цінностей державних службовців / М. В. Кравченко // Вісник УАДУ. – 1998. – № 3. – С. 199–202.

34. Куйбіда В. С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : зб. / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. – К. : Крамар, 2010. – 258 с.

35. Методологія державного управління : словник-довідник / [уклад. В. Бакуменко]. – К. : НАДУ, 2004. – 196 с.

36. Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доповідь / [Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 120 с.

37. Оцінка врядування в Україні: за матеріалами оцінювання Програми SIGMA // Бюрократ. – 2007. – № 8/9 (43/44). – С. 8.

38. Положення про Апарат Верховної Ради України, затверджений розпорядженням Голови Верховної Ради України № 769 від 25 серпня 2011 року. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/769/11-пр>. – Назва з екрану.

а. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід : монографія / В. Толкованов. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2013. – 264с.

39. Управління змінами в публічному адмініструванні : навч. посібник / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко, Т. В. Маматова та ін. ; за наук. ред. Ю. П. Шарова. – Дніпропетровськ : ДПІДУ НАДУ, 2012. – 148 с.

40. Щербак Н. В. Формування позитивного іміджу органів державної влади та органів місцевого самоврядування в умовах модернізації публічного управління в Україні / Н. В. Щербак // Науково-виробничий журнал "Держава та регіони. Серія Державне управління". – 2016. – № 1 - С. 34-37

41. Berman EvanM. Human Resource Management in Public Management / EvanM. Berman, JamesS. Bowman, JonathanP. West, MontgomeryR. VanWart. ForthEdition. – SAGE Publications, Inc., 2013. – 552 p.

42. Bevir M. Encyclopedia of governance / Mark Bevir. – In 2 vol. – Vol. 1. – Thousand Oaks – London – New Delhi : SAGE Reference Publications, 2007. – 506 p

43. Bouckaert, G. Cultural Characteristics from Public Management Reforms Worldwide. (2007), In Schedler Kuno, Prolier Isabella (ed §.). Cultural Aspects of Public Management Reforms. Elsevier. – Amsterdam. – pp. 29 – 64.

44. Boussaguet L. Dictionnaire des politiques publiques / L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet. – Paris: Sciences Po, 2004. – 475 p.

45. Budget Survey 2015 [Electronic resource] / The International Budget Partnership headquarters. – Access mode : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-Report-English.pdf> . – Назва з екрану.

46. Cole A. Governing and Governance in France / Alistair Cole. – New York : Cambridge University Press, 2008. – 249 p.

47. Cornu G. Vocabulaire juridique / G. Cornu. – 4ème éd. – Paris : Quadrige, 2003. – 240 p.

48. Corruption Perceptions Index 2016 [Electronic resource] / Transparency International. – Access mode : http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016. – Назва з екрану.

49. Data Exchange Agency under the Ministry of Justice of Georgia [Electronic resource]. – Accessed mode : <http://dea.gov.ge/>. – Date of access: 29.05.2015.

50. Doing Business 2016 [Electronic resource] / Doing business. – Access mode : <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016>. – Назва з екрану.

51. EU-Georgia Deep and Comprehensive Free-Trade Area [Electronic resource] / European Commission, 2014. – Accessed mode : http://eeas.europa.eu/archives/delegations/georgia/documents/eap_aa/dcfta_guide_2014_en.pdf

52. European Governance White paper // Communication of the European Communities. Brussels 25 (2001) 428 final. – P. 9-10.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



53. European Principles for Public Administration [Electronic recourse] / Sigma Papers. – No 27, Paris . – 1998. – Accessed mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006804.pdf>

54. European Governance: A White paper [Електронний ресурс] / Comm. of the Europ. Commun. (COM (2001) 428 final). – Brussels, 2011. – 35 p. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu>. – Назва з екрана.

55. Global Issues. Governance [Електронний ресурс] / United Nations. – Режим доступу : <https://www.un.org/en/globalissues/governance>. – Назва з екрана.

56. Global Open Data Index Ukraine 2015 [Electronic recourse] / Global Open Data Index. – Accessed mode : <http://index.okfn.org/place/ukraine/>. – Назва з екрану.

57. Governance Research Indicator Country Snapshot [Electronic recourse] / World bank. – Accessed mode: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>. – Назва з екрану.

58. House of Justice [Electronic resource]. – Accessed mode : <http://psh.gov.ge/>. – Date of access: 29.05.2015

59. Hughes. O. E. The Current Position of New Public Management [Electronic resource] : materials of International Academic Conference on Transitions in Public Administration and Governing Arrangements (Beijing, China, 2002) / O. E. Hughes ; Renmin University. – Access mode : http://sinoss.net/mpa/yjg_2.htm.

60. Kelman S. Unleashing change: a study of organizational renewal in government / Steven Kelman. – Washington, D.C. : Brookings institution press, 2005. – 308 p.



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



61. Kettl D. The Global Public Management Revolution. A Report on the Transformation of Governance [Text] / D. Kettl. – Washington : Brookings Institution Press, 2000. – 88 p.
62. Kingdon J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd ed. – New York, 2002. – 280 p.
63. Lynn, L., Heinrich, C., and Hill, C. Improving Governance: A New Logic for Empirical Research. (2001). – Washington, DC : Georgetown University Press. – p. 37.
64. Metcalfe, L, Richards, S. Evolving Public Managements Cultures. (1987), In Kooiman Jan, Eliassen K. (Eds) Managing Public Organizations. – London : Sage. – p. 73.
65. National Agency of Public Registry of Ministry of Justice of Georgia [Electronic resource]. – Accessed mode : <http://napr.gov.ge/>. – Date of access: 29.05.2015.
66. OECD (2015) Government at a Glance, OECD Publishing. Also : World Public Sector Report 2015 of the United Nations Department of Economic and Social Affairs
67. Official website of Electronic Government Portal [Electronic recourse]. – Accessed mode : <http://www.e-gov.az>
68. Official website of European Neighbourhood Policy And Enlargement Negotiations [Electronic recourse]. – Accessed mode : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/about/directorate-general_en
69. Official website of Portalul Serviciilor Publice [Electronic resource]. – Accessed mode : www.servicii.gov.md



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



70. Official website of State Agency for Public Service and Social Innovations under the President of the Republic of Azerbaijan [Electronic recourse]. – Accessed mode : <http://tender.gov.md/ru>

71. Organizing Innovation. New Approaches to Cultural Change and Intervention in Public Sector Organizations / ed. by M. Venswijk. – Amsterdam : IOS Press, 2005. – 240 p.

72. Perlin G. Assistance to Democratic Development [Електронний ресурс] / G. Perlin. – Ottawa, 2005. – 29 p. – Режим доступу : <http://www.global-economicgovernance.org>. – Назва з екрана.

73. Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. (2004). – Oxford : University Press. – pp. 12 – 13; 24 – 38; 65 – 103.

74. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space [Electronic recourse] / Sigma Papers. – No 23, Paris . – Accessed mode : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006800.pdf>

75. Principles of Public Administration [Electronic recourse] / Sigma Crating Change Together. – Accessed mode : <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

76. Principles of Public Administration for EU Enlargement countries [Electronic recourse] / Sigma Crating Change Together. – Accessed mode : <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-eu-enlargement.htm>

77. Principles of Public Administration for European Neighbourhood Policy countries [Electronic recourse] / Sigma Crating Change Together. – Accessed mode :



ПРОЄКТ
ФІНАНСУЄТЬСЯ ЄС



ПРОЄКТ
УПРОВАДЖУЄТЬСЯ ПРООН



<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-european-neighbourhood-policy.htm>

78. Public Administration and Local Governments Reforms in Eastern Partnership Countries [Electronic recourse] / European Association for Local Democracy. – Accessed mode : <http://www.alda-europe.eu/public/publications/163-policy-paper-par.pdf>. – Назва з екрану.

79. Public Administration Reform Roadmap 2020 [Electronic resource] / Government Planning and Innovations Unit. – Georgia, 2015. – Accessed mode : [http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020\(Final\)\(1\).pdf](http://gov.ge/files/425_49309_322150_15.07.21-PublicAdministrationReformRoadmap2020(Final)(1).pdf)

80. Reform in Europe. Breaking the Barriers in Government / ed. by L. Heyse, S. Resodihardjo, T. Lantink, B. Lettinga. – Hampshire : Ashgate, 2006. – 205 p.

81. Rhodes R. A. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability [Text] / R. A. Rhodes. – Buckingham : Open University Press, 1997. – 235 p.

82. Romeo B. Models of Public Administration Reform: New Public Management (NPM) / B. Romeo, B. Ocampo // Asian Review of Public Administration [Electronic resource] / College of Public Administration University of the Philippines. – 2008. – P. 248 – 255. – Access mode : <http://www.spa.ukma.kiev.ua/visnyk>

83. Selznick P. Leadership in Administration: A Sociological Interpretation / Philip Selznick. – Berkeley : University of California, 1984. – 149 p.

84. SIGMA comparative study “Civil Service Professionalisation in the European Eastern Neighbourhood” [Electronic resource]. – Access mode :

<https://www.slideshare.net/SIGMA2013/sigma-comparative-study-civil-service-professionalisation-in-the-european-eastern-neighbourhoodfinal-report25112014><https://www.slideshare.net/SIGMA2013/sigma-comparative-study-civil-service-professionalisation-in-the-european-eastern-neighbourhoodfinal-report25112014>

85. The Economist Intelligence Unit's Democracy Index [Electronic resource]. / Economist Intelligence Unit. – Access mode : <https://infographics.economist.com/2017/DemocracyIndex>. – Назва з екрану.

86. The Global Competitiveness Report 2015-2016 [Electronic resource]. / World Economic Forum. – Access mode : http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf. – Назва з екрану.

87. Toolkit on Modern and Effective Human Resources Management [Електронний ресурс] / Council of Europe. – Strasbourg. – 397 p. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int>. – Назва з екрана.

88. Transcending New Public Management. The Transformation of Public Sector Reforms / ed. by T. Christensen, P. L. Eggeid. – Cornwall : Ashgate, 2007. – 288 p.