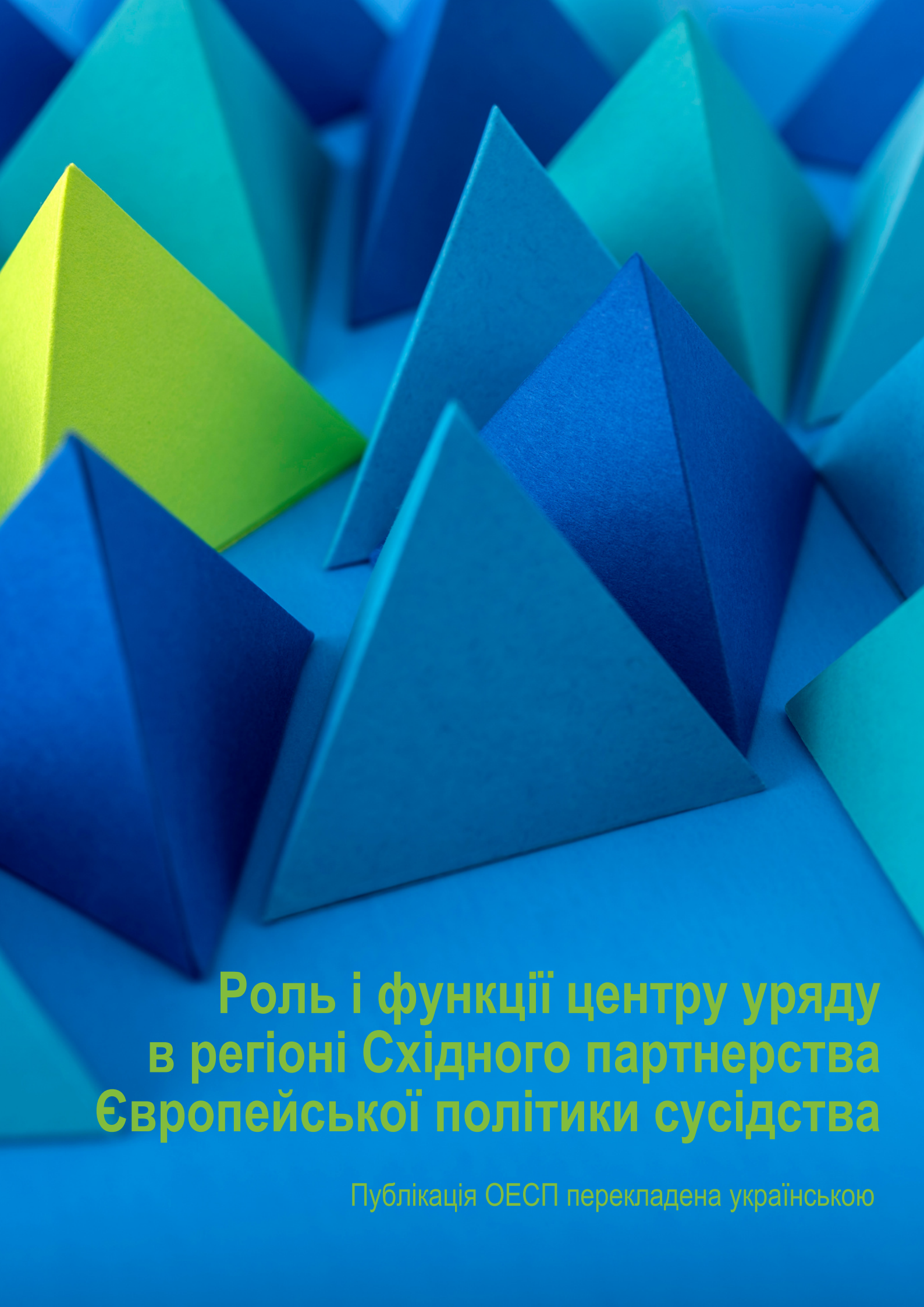




Роль і функції центру уряду в регіоні Східного партнерства Європейської політики сусідства

Публікація ОЕСП перекладена українською



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



РАДА
НАСТУПНЕ ПОКОЛІННЯ



Переклад та публікація цього дослідження здійснені Центром політико-правових реформ у межах реалізації Програми USAID «РАДА: наступне покоління». Переклад та публікація цього дослідження стали можливими завдяки щедрій підтримці американського народу через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Погляди висловлені під час обговорення необов'язково відображають погляди USAID чи уряду Сполучених Штатів.

Вперше опубліковано ОЕСР англійською мовою під назвою: "The role and functions of the centre of government in the European Neighbourhood Policy East region", *SIGMA Papers*, No. 67 © OECD 2023, <https://doi.org/10.1787/9e1fc1fd-en>.

Цей переклад не був створений ОЕСР і не повинен вважатися офіційним перекладом ОЕСР. Відповідальність за якість перекладу та його відповідність оригінальному тексту роботи несе автор або автори перекладу. У разі будь-яких розбіжностей між оригіналом і перекладом, дійсним вважається тільки текст оригіналу

© 2023 Центр політико-правових реформ за цей переклад

Документ SIGMA № 67

Роль і функції центру уряду в регіоні Східного партнерства Європейської політики сусідства

Вирішальну роль у процесі формування політики й забезпеченні своєчасності, доказовості, стратегічності й послідовності управлінських рішень відіграють інститути, які формують центр уряду (ЦУ). Незважаючи на таку визначальну роль, ЦУ часто має репутацію недостатньо прозорої інституції в контексті своєї структури й способів діяльності. У цьому звіті представлено огляд ролі та функцій ЦУ в п'яти країнах Східного партнерства Європейської політики сусідства — Вірменії, Азербайджані, Грузії, Республіці Молдова та Україні — у порівнянні як між собою, так і із ЦУ країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС). У звіті досліджено роль ЦУ в координуванні політики, підтримці ухвалення якісних рішень, стратегічному плануванні та керуванні питаннями європейської інтеграції. Також висвітлено сильні сторони та проблеми функціонування інституцій ЦУ в п'яти країнах і запропоновано сфери, у яких політичний діалог та обмін досвідом з країнами-членами ОЕСР і ЄС можуть допомогти досягнути кращих результатів.

Цей документ підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу (ЄС). Він не відображає офіційну позицію ЄС, ОЕСР або її членів чи партнерів, що беруть участь у Програмі SIGMA. Висловлені думки та використані аргументи є позицією авторів.

Публікація цього видання схвалена Ельзою Піліховскі, керівницею Директорату публічного врядування.

Цей документ, а також будь-які дані та карти, включені в нього, не обмежують статус чи суверенітет будь-якої території, демаркації міжнародних кордонів і меж та назв територій, міст чи районів.

Використання цього матеріалу як у цифровому, так і друкованому форматі регулюється Умовами та Положеннями, розміщеними на вебсторінці ОЕСР: <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

Документи SIGMA: ISSN: 20786581 (онлайн) | <https://doi.org/10.1787/20786581>

Фото: Обкладинка © Evannovostro/Shutterstock.com

ОЕСР (2023)

Вступне слово

У цьому звіті подано огляд ролі та функцій центру уряду (ЦУ) у п'ятьох країнах регіону Східного партнерства Європейської політики сусідства (ЄПС) — Вірменії, Азербайджані, Грузії, Республіці Молдова (далі — Молдова) та Україні — у порівнянні як між собою, так і із ЦУ в країнах Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) та Європейського Союзу (ЄС). Мета звіту — ініціювання діалогу на міжнародному рівні для допомоги згаданим п'ятьом країнам у розв'язанні ключових проблем.

Інформація заснована на відповідях, отриманих за допомогою опитування про функціонування ЦУ в країнах регіону Східного партнерства ЄПС, проведеного Програмою SIGMA у 2022 році з метою підготовки цього звіту. Це опитування аналогічне опитуванню, проведеному в країнах ОЕСР, результати якого були опубліковані в документі *«Центральний рівень: організація і функціонування центру уряду в країнах ОЕСР»*¹. Відповіді, отримані за результатами опитування про ЦУ в країнах регіону Східного партнерства ЄПС, були доповнені оглядом основних нормативно-правових актів, які визначають й окреслюють завдання і діяльність ЦУ.

Звіт складається з п'яти розділів, у яких досліджено відповідно спектр функцій ЦУ в країнах регіону Східного партнерства ЄПС, його роль у координуванні політики, підтримці якісного ухвалення рішень, внесок у стратегічне планування та роль у розв'язанні питань європейської інтеграції. Щоразу подані основні спільні риси й розбіжності в підходах і практиці в дослідженому регіоні та порівняно з країнами ОЕСР і ЄС. Звіт також містить коротке тематичне дослідження, у якому проаналізована роль, яку ЦУ відіграв у досліджуваних країнах у реагуванні на пандемію COVID-19, що вказує на здатність ЦУ адаптуватися до нових непередбачуваних політичних викликів, для яких надзвичайно важливою є центральна координація.

Цей звіт містить огляд, але не є глибинним аналізом. Водночас інформація висвітлює певні сильні сторони та виклики в роботі інституцій ЦУ в п'яти країнах і вказує на окремі напрями, у яких політичний діалог та обмін досвідом з країнами-членами ОЕСР і ЄС може допомогти покращити результати.

Звіт підготовлений Програмою SIGMA, яка є спільною ініціативою ОЕСР і ЄС, переважно фінансованою ЄС. SIGMA є частиною Директорату з публічного врядування ОЕСР (GOV). Звіт підготовлений експертами SIGMA Ендрю Девісом і Петером Вагі під керівництвом Грегора Віранта, Голови Програми SIGMA, за участю та з коментарями інших експертів SIGMA, зокрема Мартінса Крієвінша. До підготовки цього дослідження були залучені національні експерти — Ованес Аветісян (Вірменія), Назрін Багірова (Азербайджан), Анна Гвенетадзе і Мая Цкітішвілі (Грузія), Іон Гумене (Молдова) та Арсен Попель (Україна). SIGMA також висловлює подяку колегам з Європейської Комісії за їхні відгуки й коментарі до фінального тексту проєкту звіту.

¹ ОЕСР (2018). *Центральний рівень 2: організація і функції центру уряду в країнах ОЕСР*: www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf. Більше інформації про роль ЦУ в належному публічному врядуванні див.: ОЕСР (2020). *Політичні рамки раціонального публічного врядування: базові характеристики урядів, які добре працюють*: <https://doi.org/10.1787/c03e01b3-en>; приклади найкращих практик ЦУ в країнах ОЕСР (готується до друку): *Посібник з ухвалення стратегічних рішень у центрі уряду*.

ЗМІСТ

Вступне слово	5
Резюме	8
Подальші кроки	11
Основні інституції ЦУ	12
Вступ: роль центру уряду в належному публічному врядуванні	13
1 Ключові функції центру уряду в країнах Східного партнерства ЄПС	16
Законодавча та нормативно-правова основа для ЦУ	16
Основні функції ЦУ країн Східного партнерства ЄПС	17
2 Роль центру уряду в координації політики	23
Координування політики на політичному рівні	23
Координування через процес планування політики	24
Координування політики з іншими державними органами	25
Координація політики із зовнішніми стейкхолдерами	26
3 Забезпечення якісного ухвалення рішень	29
Роль ЦУ в перегляді та контролі якості	29
4 Роль центру уряду в плануванні політики	35
5 Роль центру уряду у формуванні євроінтеграційної політики	40
Додаток А. Кейси: роль ЦУ в управлінні кризою, зумовленою COVID-19, і відновленні	44
Додаток Б. Ключові документи та нормативно-правові акти	50
Програма SIGMA	52

ЗОБРАЖЕННЯ

Зображення 1. Чотири пріоритети ЦУ країн Східного партнерства ЄПС (за їх власною оцінкою)	17
Зображення 2. Роль ЦУ країн Східного партнерства ЄПС у виконанні ключових функцій	18
Зображення 3. Роль ЦУ країн ОЕСР у виконанні ключових функцій	19
Зображення 4. ЦУ ЄПС має широкий спектр різних формальних і неформальних механізмів для координування політики від імені уряду	23
Зображення 5. Рівень спільного виконання функцій ЦУ та офісом президента	25
Зображення 6. Відкритість консультацій ЦУ щодо розроблення політики для різних груп зацікавлених сторін	27
Зображення 7. Роль ЦУ країн ОЕСР у перегляді пропозицій політики	31
Зображення 8. Ефективність процесу перегляду пропозицій у країнах Східного партнерства ЄПС	32
Зображення 9. Роль ЦУ в європейській інтеграції / європейських справах у країнах Східного партнерства ЄПС	42
Зображення 10. Огляд даних COVID-19 для країн Східного партнерства ЄПС станом на травень 2022 року	45
Зображення 11. Які зміни відбулися в структурі, функціях та/або обов'язках ЦУ після спалаху COVID-19?	46

Зображення 12. Які проблеми ЦУ визначив як найбільш складні в контексті координації урядового реагування на початку пандемії COVID-19?	47
Зображення 13. Які типи участі зацікавлених сторін використовувалися під час кризи COVID-19?	48
Зображення 14. Чи відповідає ЦУ за міжурядове стратегічне планування для підтримки заходів з відновлення після COVID-19?	49

ТАБЛИЦІ

Таблиця 1. Персонал ЦУ ЄПС складається з постійних, а не відряджених службовців ЦУ	21
Таблиця 2. ЦУ ЄПС переважно очолює політичний призначенець	22
Таблиця 3. Старший персонал залишається на посадах після зміни уряду	22
Таблиця 4. ЦУ ЄПС надають рекомендації щодо сприяння участі громадян у формуванні політики	27
Таблиця 5. Чи надає ЦУ зворотний відгук щодо пропозицій зацікавлених сторін, залучених до консультації?	28
Таблиця 6. Роль ЦУ в перегляді пропозицій політики в країнах Східного партнерства ЄПС	30
Таблиця 7. Відсоток законів, які потребують змін протягом одного року після ухвалення (на основі Методологічних засад принципів державного управління)	33
Таблиця 8. Якість законодавчого планування	36
Таблиця 9. Роль ЦУ в розробленні стратегічної політики	37
Таблиця 10. Роль ЦУ країн Східного партнерства ЄПС у визначенні стратегічних пріоритетів	38
Таблиця 11. Якість системи планування: основні вимоги	38
Таблиця 12. Річні темпи зростання ВВП (%) у країнах Східного партнерства ЄПС, ОЕСР і ЄС	45

Резюме

У країнах Східного партнерства Європейської політики сусідства (ЄПС) ухвалено законодавчу базу, що регулює діяльність центру уряду (ЦУ), а основні виклики стосуються її практичної реалізації. У кожній країні регіону Східного партнерства ЄПС основні функції ЦУ чітко розподілені за допомогою законодавства про врядування та відповідного рамкового законодавства. Ці базові юридичні документи в усіх країнах ЄПС доповнює низка нормативних актів і рішень, ухвалених з метою уточнення ролі й обов'язків у сфері врядування. У деяких випадках існують також спеціальні положення, що регулюються діяльність складових підрозділів ЦУ. Пов'язані із ЦУ функції, які виконують інші органи, також, як правило, закріплені в загальних нормативних актах або положеннях відповідних установ. Водночас на практиці існують загальні проблеми їх впровадження, які тією чи іншою мірою присутні в усіх п'яти країнах і, зокрема, пов'язані з координацією роботи різних інституцій, що сприяють діяльності ЦУ, послідовністю застосування процедур, контролем якості та узгодженням ключових стратегічних документів.

Інституційний підхід до керування роботою ЦУ помітно відрізняється в регіоні за рівнем централізації повноважень, водночас у кожному випадку проблемним аспектом залишається координація. На противагу значній централізації більшості функцій ЦУ в одному відносно потужному органі ЦУ у Вірменії чи Грузії, для Азербайджану чи України характерний більш розпорошений розподіл функцій між різними ключовими організаціями (хоча у двох останніх країнах природа цієї відносної децентралізації також дуже відрізняється). Результати цього звіту дають підстави стверджувати, що централізація сама собою не розв'язує всіх питань координації, оскільки проблеми внутрішньої координації існують як у Вірменії, так і в Грузії.

Загалом основні функції ЦУ країн Східного партнерства ЄПС аналогічні тим, які виконує ЦУ в країнах ОЕСР і ЄС. Так само подібні і їхні пріоритети. Значна схожість спостерігається і у визначенні «класичних» функцій, таких як координація порядку денного засідань уряду, виконання ролі фільтра для пропозицій політики чи комунікування ключових повідомлень уряду.

ЦУ країн регіону Східного партнерства ЄПС менш схильні безпосередньо керувати політичними ініціативами, а в тих випадках, коли вони відіграють таку стратегічну роль, ключове питання полягає в тому, наскільки достатніми є їхні ресурси. Останніми роками ЦУ ОЕСР і ЄС розвивалися в напрямі управління певними стратегічними функціями (такими як стратегії зростання, цифрова трансформація, гендерна рівність і клімат), які загалом формально не віднесені до повноважень ЦУ в країнах регіону Східного партнерства. Водночас можна навести низку прикладів з регіону. Так, ЦУ Грузії керує планом дій Партнерства «Відкритий уряд», впровадженням Цілей стратегічного розвитку, стратегії прав людини, а також координує реформу публічної адміністрації (РПА) (спільно з Міністерством юстиції). До повноважень Державної канцелярії Молдови належить розроблення політики у сфері РПА та електронного врядування, прав людини та відкритого уряду. Однак залишається відкритим питання про те, наскільки достатні людські ресурси та політичний вплив для повноцінної реалізації цих нетрадиційних для ЦУ ролей (зокрема, скільки працівників фактично працює над цими питаннями). Водночас приклад реагування на пандемію COVID-19 вказує на те, що інституції ЦУ в п'яти країнах змогли адаптуватися до політичного середовища, що стрімко змінюється, і взяти на себе нові, більш складні стратегічні функції.

З огляду на посилення зв'язків з ЄС країни ЄПС мають більше зосереджуватися на діяльності, пов'язаній з європейською інтеграцією, і за потреби вносити корективи в структури та процеси. Європейська інтеграція є таким аспектом роботи ЦУ, який скоріш за все швидко розвиватиметься протягом наступного періоду, зважаючи на події 2022 року після повномасштабного вторгнення Росії в Україну. Огляд ролі та функцій ЦУ в регіоні Західних Балкан, проведений SIGMA у 2017 році, засвідчив вплив європейської інтеграції на діяльність ЦУ із часом². Наявні на цей момент структури в основному відповідають вимогам угоди про асоціацію та

² Bari Peter і Kasemec Kayt (2017). *Функціонування центрів уряду на Західних Балканах*. Документи SIGMA, № 53, Видавництво ОЕСР, Париж: <https://doi.org/10.1787/2bad1e9c-en>

партнерство, але, ймовірно, цього не буде достатньо надалі, оскільки процедури набуття статусу кандидата зумовлюють зростання робочого навантаження (технічного та організаційного).

Згодом, якщо питання залишатиметься нерозв'язаним, буде доцільно делегувати ЦУ роль головного координатора в справах політики європейської інтеграції задля забезпечення ефективної координації та планування, що чітко відповідатиме внутрішній політиці. Наразі лише Україна та Вірменія покладають на ЦУ повну відповідальність у питаннях інтеграції до ЄС. Інші країни делегують провідну роль міністерству закордонних справ або міністерству економіки, що із часом може стати технічним та адміністративним викликом для цих органів. Загалом розподіл ролей між кількома органами, що займаються веденням переговорів з ЄС, забезпеченням відповідності національного законодавства, узгодженням з плануванням внутрішньої політики, планами інтеграції на галузевому рівні тощо, недоцільний без сильного координаційного органу, особливо якщо характер відносин з ЄС зумовлює більш чутливі до часу, формальні та політично керовані очікування розвитку політики. Певні зміни вже помітні. Так, Вірменія продемонструвала суттєвий поступ після передачі більшості функцій, пов'язаних з євроінтеграцією, Офісу Прем'єр-міністра (під керівництвом відповідального віцепрем'єр-міністра), а в Молдові питання гармонізації законодавства делеговано Державній канцелярії, хоча Міністерство закордонних справ продовжує координувати питання європейської інтеграції.

У двох країнах-кандидатах надання статусу кандидата поживало дебати про управління політикою у сфері європейської інтеграції, а також зумовило появу нових викликів, які необхідно подолати. В Україні ключовий підрозділ ЦУ в питаннях координації європейської інтеграції — Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції (УОКЄІ), попри широкі повноваження на папері, відносно слабкий. Тому ключове питання полягає в тому, як зміцнити його роль або підвищити спроможність через більш широкую систему координації, що об'єднає ключових учасників (включно з Офісом Президента та парламентом, а також урядом). Після отримання статусу кандидата активізувалося обговорення і в Молдові, де ключовим питанням стало подолання фрагментації, притаманної наявній системі. Зокрема, для кращого узгодження планування внутрішньої політики з євроінтеграційною необхідно впровадити простішу інституційну структуру, за якої Міністерство закордонних справ зосередиться на своїх основних функціях, а розроблення політики, узгодження та координація будуть об'єднані в іншій структурі, і найлогічніше — щоб цим займалася Державна канцелярія.

Основні органи ЦУ країн Східного партнерства ЄПС перебувають у безперервній еволюції та за останні п'ять років розширили свої розміри й повноваження. Україна та Вірменія мають найбільші органи ЦУ із 761 та 692 співробітниками відповідно. Це відповідає показникам Іспанії³. Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ) має 31 організаційну одиницю (окремі офіси, директорати й департаменти), тоді як Офіс Прем'єр-міністра (ОПМ) Вірменії має 29 «штатних департаментів». ЦУ трьох інших країн менші (з-поміж країн ЄС їх можна порівняти із ЦУ Литви та Словенії) і з простішою структурою. В усіх країнах ЦУ виділяється як особливо велика урядова установа. Державна канцелярія Молдови, наприклад, налічує близько 200 співробітників, а це набагато більше, ніж у профільних міністерствах. З 2018 року ключові органи ЦУ розширилися в усіх країнах Східного партнерства ЄПС як за кількістю працівників, так і за кількістю підрозділів / департаментів. Розширення було найбільш значним у Вірменії (через об'єднання підрозділів Офісу Президента в ОПМ). Водночас розширення також відбувалося й в інших країнах через делегування нових функцій.

ЦУ в країнах ЄПС укомплектовані постійними державними службовцями з мінімальною ротацією або відрядженням чи взагалі без них, що сприяє стійкості, але водночас створює ризики втратити нові ідеї і досвід. Більшість країн ОЕСР повідомили, що ЦУ має значну кількість персоналу з інших департаментів та/або зовнішніх експертів / спеціалістів. Це сприяє стабільності, але зумовлює недостатню гнучкість та об'єднання експертних знань, яким наразі віддають перевагу більшість ЦУ країн ОЕСР, де стратегії кадрових ресурсів є більш відкритими. Масштаби заміни персоналу ЦУ з приходом нового уряду також низькі (плинність кадрів становить менше ніж 25 %). Це узгоджується з висновком про те, що ЦУ країн Східного партнерства ЄПС наділені широкими адміністративними функціями, але менше залучені до стратегічного планування й розроблення політики (для цього ЦУ в країнах ОЕСР часто залучають спеціалістів чи консультантів профільних міністерств).

ЦУ країн Східного партнерства ЄПС очолюють політичні призначенці, а не державні службовці, що зумовлює тісний зв'язок з політичним рівнем. Приблизно половина країн ОЕСР дотримується такої моделі, в інших ЦУ очолює найвищий державний службовець. У більшості країн голова ЦУ має міністерський ранг і, отже, присутній та може втручатися в засідання уряду. В

³ Станом на 2021 рік, згідно з інформацією, наданою державною адміністрацією.

Україні СКМУ очолює державний службовець, водночас також є міністр ЦУ.

Усі ЦУ Східного регіону ЄПС підкреслили свою роль у координуванні розроблення політики та веденні міжвідомчих консультацій і переговорів, особливу увагу до забезпечення безперешкодного проведення урядових зустрічей і засідань кабінету. У кожній країні Східного партнерства ЄПС регулярні засідання кабінету / уряду є центральним пунктом їхньої повсякденної роботи, як і в понад 90 % країн ОЕСР. Широкий спектр різних міжвідомчих комітетів, тематичних рад і робочих груп використовується як платформа для політичних дискусій та обговорення порядку денного кабінету, а також уточнення пропозицій, а згодом — планування виконання рішення. Відмінності між країнами стосуються формальності / неформальності координаційних структур, частоти їх зустрічей і того, хто їх очолює. Наприклад, у Вірменії віцепрем'єр-міністри активно беруть участь у керуванні тематичними сферами через координаційні форуми ЦУ, тоді як у Молдові та Україні голова ЦУ головує на міжвідомчих підготовчих зустрічах, які є основним форумом для досягнення консенсусу щодо підготовки засідання уряду. Так само в Молдові голова ЦУ головує на щотижневих засіданнях генеральних секретарів міністерств, які проводяться з метою розгляду та ухвалення рішення про актуальність проєктів політики, запропонованих кожним міністерством. В Азербайджані порядок денний засідань кабінету розробляється спільно Кабінетом Міністрів і Президентом, тому необхідний формальний механізм координування між службовцями Кабінету Міністрів і Офісу Президента.

Повноваження основних органів ЦУ щодо всебічної та рішучої перевірки якості пропозицій політики визначено положеннями й регламентами в усіх країнах ЄПС, але на практиці існують проблеми з їх реалізацією. Як правило, ЦУ наділений повноваженнями повертати міністерству внесену ним пропозицію, якщо, на його думку, вона не відповідає певним стандартам якості або процедурі, але питання обсягу перевірки та обов'язковості врахування позиції ЦУ країни розв'язують по-різному. Хоча загалом спроможність ЦУ країн Східного партнерства ЄПС відповідає країнам ОЕСР і ЄС, існують певні свідчення неналежної якості пропозицій, оскільки значна кількість нових законодавчих актів, внесених урядом, після їх ухвалення потребує змін.

Ефективність ЦУ ЄПС у координації стратегічного планування, схоже, підривають проблеми, пов'язані з узгодженням ключових планових документів та звітуванням про прогрес. Річне оперативне планування на рівні уряду, що є звичною практикою в країнах ЄС, у країнах Східного партнерства ЄПС існує лише в Азербайджані та Україні, тоді як в інших країнах регіону використовується багаторічне урядове планування, яке зазвичай не переглядається щорічно. Так само в п'яти країнах Східного партнерства ЄПС відсутня практика систематичного звітування про роботу уряду щодо реалізації цих планів. Окрім того, не забезпечується публічний доступ як до стратегічних планів, так і звітів про їх виконання. Якість цих планів діяльності також є неоднозначною і характеризується великою кількістю дублювань між послідовними планами або невідповідністю між запланованим і тим, що фактично реалізується. У деяких випадках, наприклад у Грузії, міністерства періодично звітують про виконання своїх планів діяльності. Однак це не усуває потреби в більш синтетичних презентаціях прогресу. Усі ці елементи свідчать про те, що обсяг діяльності ЦУ потребує розширення з метою надання більш повноцінних послуг у сфері міжгалузевого планування політики та моніторингу. Зміцнення спроможності ЦУ в цьому напрямі було б дуже корисним для глави уряду / кабінету, оскільки може забезпечити кращу, більш надійну та актуальну інформацію для розроблення політики на основі фактичних даних, а також покращити інформаційний потік в уряді, серед зовнішніх зацікавлених сторін і громадськості.

Більш послідовний перегляд галузевих планів центром з метою забезпечення узгодженої структури та рівня деталізації також може позитивно вплинути на них. У більшості країн галузеві стратегії, як правило, є непослідовними з погляду якості, а роль ЦУ в керуванні підготовкою стратегій виглядає дещо обмеженою. Наприклад, у Вірменії ЦУ не завжди переглядає галузеві стратегії і не має конкретних вказівок чи інструкцій для їх підготовки. В інших країнах, наприклад Молдові, система чітко визначена з точки зору правил і процедур, і наразі акцент робиться на навчанні та розбудові потенціалу на рівні міністерств. Водночас більш систематичний підхід до розроблення, контролю якості та консультацій, можливо на основі ІТ-системи, який використовується у багатьох країнах ЄС, допоміг би забезпечити узгодженість між галузевими стратегіями, а також між галузевими стратегіями та стратегічними документами вищого рівня.

ЦУ країн Східного партнерства ЄПС наразі не беруть активної участі в моніторингу ефективності та відстеженні впровадження. Це відрізняється від ситуації в ОЕСР і ЄС, де більше ніж половина країн-членів покладає основну відповідальність за моніторинг впровадження на ЦУ, а для майже однієї третини країн ОЕСР (наприклад, Бельгії, Естонії, Фінляндії, Угорщини, Португалії, Словацької Республіки, Словенії) моніторингова функція є одним із чотирьох пріоритетних завдань центру. Зміцнення потенціалу саме в цій сфері може бути корисним для

загальної ефективності уряду, зокрема з огляду на те, що ІТ-інструменти тепер дозволяють відстежувати прогрес і легко отримувати дані для осіб, які ухвалюють рішення, і це наразі успішно практикується в багатьох країнах ЄС. Одним з таких прикладів у регіоні є PlanPRO в Молдові, який міністерства використовують для подання інформації, яку потім перевіряють посадові особи Державної канцелярії.

Дослідження питання реагування ЦУ на пандемію COVID-19 підтверджує, що ЦУ кожної з країн регіону Східного партнерства ЄПС брав активну участь в управлінні кризою, спричиненою COVID-19, хоча спершу й не мав повноважень для виконання таких завдань і додаткових ресурсів, а також продовжував здійснювати інші обов'язки. Той факт, що більшість ЦУ в регіоні не несли прямої відповідальності за управління ризиками чи кризою, не завадив їм відігравати ключову роль у реагуванні на неї. Після цієї кризи координаційна спроможність ЦУ країн Східного партнерства ЄПС була додатково випробувана переміщенням біженців, високими цінами на енергоносії, зростанням інфляції та іншими наслідками агресивної війни Росії проти України.

Подальші кроки

Хоча в цьому звіті не надано детальної оцінки функціонування ЦУ кожної країни, можна сформулювати такі загальні пропозиції щодо наступних кроків:

Вірменія

- продовжувати реформи, передбачені Стратегією РПА, ухваленою на початку цього року, і сфокусувати увагу на реформі ЦУ як ключовому елементі;
- переглянути функціонування ЦУ з погляду процесів внутрішньої координації та підзвітності між ключовими підрозділами в ОПМ та всіх функцій, віднесених до повноважень прем'єр-міністра, віцепрем'єр-міністра та інших міністерств, зокрема Міністерства юстиції;
- зміцнити роль ЦУ в забезпеченні дотримання процедури публічних консультацій щодо ключових документів планування, включаючи галузеві стратегії;
- посилити перегляд галузевих стратегій з метою забезпечення гармонізації всіх стратегічних документів з пріоритетами уряду та врахування контрольних показників і показників прогресу, а також вартості впровадження.

Азербайджан

- переглянути координування функцій ЦУ різними інституціями ЦУ, зокрема щодо стратегічного планування та управління / РПА;
- розробити інструкції для галузевих міністерств щодо підготовки програмних документів для покращення якості та узгодженості пропозицій міністерств;
- посилити роль ЦУ в керуванні міжвідомчими координаційними зустрічами з метою сприяння покращенню консультацій щодо пропозицій політики, у тому числі з Офісом Президента.

Грузія

- переглянути ресурси, доступні для ЦУ, і переконатися в тому, що вони є достатніми для виконання ЦУ своїх повноважень. Визначити сфери політики, у яких його спроможність надто низька для надання послуг на належному рівні;
- переконатися, що галузеві міністерства дотримуються нових правил планування політики, з метою забезпечення відповідності документів політики інструкціям, а також покращення якості та послідовності документів політики;
- переглянути наявні механізми та процедури для координації європейської інтеграції та розробити план поступового зміцнення рамок задля забезпечення готовності до наступного етапу євроінтеграційних процесів.

Молдова

- переглянути ресурси та спроможність ЦУ виконувати низку покладених на нього функцій і визначити сфери політики, для яких ЦУ не має достатніх ресурсів для виконання своїх повноважень;
- посилити координаційні форуми між інституціями ЦУ для забезпечення кращої узгодженості;
- продовжити зміцнювати та оптимізувати систему управління справами щодо європейської інтеграції, щоб підготуватися до більш інтенсивного робочого навантаження, зумовленого статусом кандидата. Переглянути розподіл обов'язків і перевірити спроможність виконувати завдання. Уточнити роль у гармонізації законодавства, визначення витрат й узгодження політики між різними залученими інституціями.

Україна

- переглянути систему управління питаннями, пов'язаними з європейською інтеграцією, з метою забезпечення ефективної координації в межах СКМУ та між іншими інституціями (зокрема, Офісом Президента та парламентом) і спроможності впоратися зі збільшеним обсягом роботи;
- уточнити стратегічну / технічну роль євроінтеграційного органу СКМУ — Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції (УОКЄЄІ) у загальній системі ЦУ та забезпечити його повне укомплектування кадрами та належне керівництво;
- встановити керівні принципи для розроблення й моніторингу галузевих стратегій та уточнити процедуру перевірки якості ЦУ.

Основні інституції ЦУ

Країна	Ключові інституції ЦУ	Інші органи, які виконують функції ЦУ
Вірменія	Офіс Прем'єр-міністра (ОПМ)	Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство закордонних справ
Азербайджан	Апарат Ради Міністрів (АРМ)	Міністерство фінансів, Адміністрація Президента
Грузія	Адміністрація Уряду (АУ)	Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Міністерство закордонних справ
Молдова	Державна канцелярія (ДК)	Міністерство фінансів, Міністерство закордонних справ та європейської інтеграції
Україна	Секретаріат Кабінету Міністрів України (СКМУ)	Міністерство фінансів, Міністерство юстиції, Державна регуляторна служба, Міністерство економіки

Вступ: роль центру уряду в належному публічному врядуванні

Інституції, які входять до складу ЦУ, відіграють вирішальну роль у процесі розроблення політики (однак не завжди чітко зрозуміло, яким саме чином). Основна мета ЦУ полягає в підтримці виконавчої влади в спрямуванні державних ресурсів (фінансових, правових, регулятивних, фізичних тощо) на досягнення мети, яка відображає політичне бачення та відповідає мандату, наданому громадянами. Виконавча влада — відносно невелика група політиків, у якій, можливо, лише пів десятка осіб несуть відповідальність за основні рішення, — залежить від високопрофесійної структури підтримки, яка допомагає впоратися з масштабністю та складністю завдань сучасного уряду. Ця допоміжна структура, яку можна назвати центром уряду, створена з метою гарантування того, що уряд не буде діяти ситуативно, необачно або непослідовно. Таким чином, метою ЦУ є сприяння розробленню стратегічної, послідовної та доказової політики. Отже, ЦУ — це борець за практику належного врядування. Водночас, незважаючи на таку важливу роль, ЦУ часто має репутацію дещо непрозорої інституції в контексті своєї структури та методів роботи⁴.

Попри різні конституційні форми, інституційну архітектуру та адміністративну традицію, слід відзначити наявність значної кількості схожих рис у функціях, які виконують ЦУ в країнах-членах ОЕСР і ЄС. Ці функції поєднують два основні елементи: (i) сприяння процесу ухвалення рішень урядом (і, зокрема, главою уряду) і (ii) нагляд за циклом політики, починаючи з координації розроблення політики до моніторингу прогресу та оцінювання результатів. Тоді як перший елемент можна розглядати як традиційну роль ЦУ, огляд функцій ЦУ в країнах ОЕСР показав, що другий елемент наразі став ключовим завданням ЦУ в багатьох країнах. Справді, на сьогодні роль ЦУ значно розширилася й наближається до «повноцінного обслуговування», виходячи далеко за межі нагляду за дотриманням процедурних правил, і охоплює весь цикл політики (хоча й різною мірою).

Як правило, ЦУ — це група органів, які працюють спільно, а не одна установа. Ключове питання, на яке потрібно відповісти: що таке ЦУ. У функціональному плані роль ЦУ зазвичай виконує головна інституція, що здійснює більшість функцій ЦУ. Ця інституція може мати багато різних назв: канцелярія, урядовий офіс, офіс прем'єр-міністра, секретаріат кабінету, таємна рада тощо. Ця головна інституція ЦУ зазвичай працює в тісному партнерстві з іншими органами, які надають конкретні спеціалізовані «послуги». Спеціалізована діяльність таких органів в основному пов'язана з фінансовими, правовими, регулятивними чи дипломатичними функціями і здійснюється або підрозділами відповідних міністерств (наприклад, міністерства фінансів, юстиції чи закордонних справ), або належить до компетенції агентства чи окремого органу (наприклад, регуляторного контролюючого органу, комісії державної служби тощо). Якість ЦУ залежить від здатності цієї системи працювати злагоджено та скоординовано.

ЦУ охоплює політико-адміністративний інтерфейс. Працюючи між політичним і бюрократичним рівнями публічного врядування, ЦУ є високополітичною установою в контексті проведення переговорної діяльності і досягнення консенсусу та водночас, по суті, бюрократичною установою, охоронцем і гарантом процедур і їх дотримання. Рекомендації, які ЦУ надає главі уряду або кабінету, мають бути як аналітично, так і політично обґрунтованими. Службовці ЦУ повинні мати навички політичної економії реформ, тобто вміти максимально ефективно прискорювати ухвалення законів та інших рішень через законодавчий процес і всю адміністрацію.

Отже, ключова роль ЦУ в успішних результатах політики є очевидною. Проблеми, пов'язані зі слабкою координацією чи надмірними затримками після ухвалення рішення, можуть означати, що перетворення рішення на позитивний результат на місцях для громадян і бізнесу буде надто тривалим. Для просування ключових реформ ЦУ бере участь у розробленні стратегії переконування, переговорів і компромісу через складні консультації і законодавчі процеси.

ЦУ також відповідає за врахування загального бачення та напрямів діяльності уряду. Очікується, що шляхом здійснення підготовки порядку денних засідань уряду, контролю якості та перегляду ключових документів політики й моніторингу їх реалізації ЦУ забезпечуватиме врахування в

⁴ ОЕСР (2018). Центральний рівень 2: організація і функції центру уряду в країнах ОЕСР: www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf

політиці уряду його ключових зобов'язань.

Водночас чимало часу та енергії ЦУ витрачає на управління короткостроковими потребами. До повсякденних реалій роботи ЦУ належить виконання обов'язків з ліквідації надзвичайних ситуацій, що часто шкодить реалізації його основної стратегічної ролі. Оскільки надзвичайні ситуації часто переважають у щоденному порядку денному глави уряду та старших міністрів як на внутрішньому, так і на міжнародному фронті, ЦУ повинен бути спроможним швидко реагувати та надавати консультації. Спроможність надавати вищим урядовцям таку ефективну підтримку, ймовірно, буде ціннішою за виконання адміністративних функцій.

З огляду на широку сферу діяльності та вирішальну роль у ключових сферах державної політики викликає подив той факт, що в більшості країн ЦУ невеликі. Витрати на ЦУ становлять незначну частку загальних витрат на врядування — у середньому 0,045 % у країнах ОЕСР і зазвичай на них припадає менше ніж 0,1 % персоналу центрального уряду. Очевидний розрив між широкими повноваженнями ЦУ та його обмеженим бюджетом принаймні частково пояснюється тим, що майже всі ресурси й більшість офіційних повноважень належать іншим органам державного управління. У своїй діяльності ЦУ переважно співпрацює з партнерськими організаціями, які є набагато більшими та відповідають за значну частку або й за всі витрати на таку діяльність.

Сильне керівництво має важливе значення для ефективного ЦУ. Управління обмеженими ресурсами в центрі та використання ресурсів з інших джерел для виконання різноманітних обов'язків ЦУ — це виклик, який вимагає аналітичних, політичних та адміністративних навичок. Насамперед ці навички необхідні на верхівці структури підтримки (тобто особі, яка очолює ЦУ), але вони також мають бути і в усьому ЦУ. Успіх ЦУ в мобілізації та впливі на більші бюджетні департаменти в усьому уряді значною мірою залежить не від формальних повноважень чи структур (у цьому контексті центр схильний бути відносно слабким), а від його здатності керувати, мотивувати та впроваджувати інновації.

Порівняльний аналіз ЦУ — справжній виклик, оскільки більша частина такої роботи залежить від неформальних каналів і переговорів: результат важливіший за процес. Основні труднощі в оцінюванні роботи ЦУ полягають у тому, що його діяльність переважно перебуває «поза увагою». Таким чином, перегляд формальних правил дає лише обмежене уявлення про ефективність ЦУ, тому потрібно зосереджуватися на результатах, а не процесах.

Принципи державного управління SIGMA⁵ визначають деякі ключові показники, властиві ефективному ЦУ. Щоб систему ЦУ можна було назвати ефективною, вона повинна відповідати таким Принципам державного управління:

- забезпечувати політичну основу, яка гарантуватиме відповідність кожної індивідуально взятої політики національним цілям і пріоритетам;
- забезпечувати необхідну спроможність і процедури попереднього планування політичних і законодавчих результатів;
- забезпечувати інституційний потенціал для перегляду та координації з метою забезпечення горизонтальної узгодженості політик;
- забезпечувати осіб, які ухвалюють рішення, рекомендаціями, які засновані на чіткому визначенні й ретельному аналізі проблем і містять чіткі вказівки щодо можливих неузгодженостей, суперечностей і варіантів вибору політики;
- сприяти консультативним механізмам для передбачення, виявлення та розв'язання політичних конфліктів на ранніх стадіях процесу та покращення узгодженості;
- здійснювати нагляд за процедурами досягнення ефективного узгодження між пріоритетами політики та бюджетними імперативами;
- здійснювати моніторинг для забезпечення можливості коригування політики з огляду на прогрес, нову інформацію та зміну обставин.

Функціонування ЦУ залежить як від міцної правової та інституційної основи, так і гнучких способів роботи. З огляду на складне інституційне середовище, у якому зазвичай працює ЦУ, вирішальне значення має нормативно-правова база, яка визначає ролі та відповідальність, а також процедурні правила, якими ЦУ керується в повсякденній роботі. Водночас на практиці не менш важливі неписані правила й неформальні канали, які службовці ЦУ використовують у своїй діяльності для уникнення проблем або їх прогнозування і розв'язання заздалегідь. Отже, продуктивність ЦУ оцінити важко, однак можна зробити такий висновок: що ефективніший ЦУ, то менш помітною стає його роль.

⁵ ОЕСР (2017). *Принципи державного управління*. ОЕСР, Париж:
<https://www.sigmaweb.org/publications/Principles-of-Public-Administration-2017-edition-ENG.pdf>

1 Ключові функції центру уряду в країнах Східного партнерства ЄПС

Законодавча та нормативно-правова основа для ЦУ

Країни регіону Східного партнерства ЄПС мають законодавчу основу, яка регулює діяльність ЦУ. Основними законодавчими актами, які регулюють роль ЦУ, є конституція країни та/або законодавство, яке встановлює правові рамки діяльності уряду (наприклад, Закон про структуру, повноваження та процедури діяльності Уряду Грузії або Закон про Кабінет Міністрів України). Як і в країнах-членах ЄС і ОЕСР, ці базові документи врегульовують роботу ЦУ на досить високому рівні⁶. У разі змін у розподілі функцій їх зазвичай переглядають. Наприклад, СКМУ в Україні було наділено правом безпосередньо вносити проекти пропозицій кабінету з питань, які не належать до компетенції інших міністерств (а не через Міністерство економічного розвитку і торгівлі), тому до профільного закону були внесені відповідні зміни⁷.

Базові правові документи в усіх країнах ЄПС доповнені низкою нормативних актів і рішень, які забезпечують точніший розподіл ролей і обов'язків. Як і в більшості країн ЄС, у низці країн Східного партнерства ЄПС існує регламент уряду з детальними інструкціями для посадових осіб щодо робочого процесу та координації основних завдань ЦУ⁸. Більш чітко обсяг повноважень ЦУ й питання внутрішньої організації викладено в положеннях основних інституцій ЦУ, таких як Положення про Адміністрацію Уряду (АУ) у Грузії або Положення про СКМУ в Україні⁹. Наприклад, Положення про СКМУ передбачає, що він відповідальний за: (1) підготовку засідань Кабінету Міністрів, (2) узгодження політичного змісту пропозицій та забезпечення їх узгодженості з пріоритетами уряду; (3) керівництво підготовкою річного плану роботи уряду; (4) моніторинг його ефективності; (5) комунікацію з громадськістю; (6) управління відносинами між Кабінетом Міністрів України, Президентом і парламентом¹⁰. В останніх моніторингових звітах SIGMA дійшла висновку, що ці документи створюють належну правову основу для ЦУ в країнах Східного партнерства ЄПС¹¹.

Задля забезпечення більшої внутрішньої чіткості та координації в деяких випадках також розробляються спеціальні положення для складових підрозділів ЦУ. Наприклад, у Грузії положенням Департаменту планування політики та урядової координації АУ встановлено практичний підхід до координації політичного змісту пропозицій, поданих на затвердження уряду¹².

Роль інших органів, які виконують функції ЦУ, також закріплена в загальних положеннях або регламентах відповідних установ. Наприклад, у положеннях відповідних міністерств (зокрема, фінансів, юстиції та закордонних справ), а також спеціалізованих агентств (регуляторних наглядових установ), що також визначають їхні обов'язки в контексті функцій ЦУ¹³. Нарешті,

⁶ Див. Додаток Б зі списком ключових документів, якими передбачено створення ЦУ в країнах Східного партнерства ЄПС.

⁷ Закон № 2190, ухвалений Верховною Радою України 9 листопада 2017 року.

⁸ Див. Додаток Б зі списком ключових документів, які регулюють діяльність ЦУ.

⁹ Див. Додаток Б зі списком установчих документів головних інституцій ЦУ країн Східного партнерства ЄПС.

¹⁰ Положення про СКМУ.

¹¹ Базові оцінювання SIGMA Вірменії, Грузії, Молдови та України: www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm

¹² Постанова Уряду Грузії № 626 «Про затвердження Положення про Адміністрацію Уряду Грузії» від 19 листопада 2014 року.

¹³ Кожна країна ЄПС має положення, які визначають діяльність конкретного міністерства чи відомства і відповідно охоплюють його функції ЦУ та впливають на функціонування ЦУ. До них належать положення міністерства фінансів, юстиції та закордонних справ. Наприклад, у Грузії існують такі положення:

Постанова Уряду Грузії № 168 «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів» від 31 березня 2017 року;

Постанова Уряду Грузії № 389 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції» від 30 грудня 2013 року;

діяльність ЦУ регулюється рішеннями, які стосуються функцій, а не самих інститутів. Зазвичай вони охоплюють питання процесу розроблення та затвердження стратегічних документів і містять додаткові вказівки щодо розподілу повноважень і процедур, яких слід дотримуватися (зокрема, щодо консультацій і затвердження)¹⁴. У такий спосіб сформована інституційна архітектура, яка підтримує ЦУ.

Основні функції ЦУ країн Східного партнерства ЄПС

ЦУ країн ЄПС виконують аналогічні основні функції, що й ЦУ країн-членів ОЕСР і ЄС, а також деякі більш стратегічні функції. Як видно із зображень 1–3, загальна структура досить схожа за реалізацією традиційних або основних завдань ЦУ. Як правило, у країнах Східного партнерства ЄПС ЦУ керує повсякденною діяльністю уряду. Це основне завдання ЦУ в більшості, якщо не в усіх країнах ОЕСР і ЄС, а також основна функція ЦУ країн Східного партнерства ЄПС. Такі основні функції переважно стосуються підготовки та проведення урядових засідань, а також різних способів координації політики, включаючи важливу роль у координації системи стратегічного планування.

Власне сприйняття ЦУ країн Східного партнерства ЄПС своїх пріоритетних завдань значною мірою збігається з уявленням ЦУ країн-членів ОЕСР і ЄС. Із цього погляду відповіді на опитування SIGMA підтвердили, що роль у підготовці засідань уряду і координації політики — це два пріоритети, поряд з впровадженням РПА. Перші два зі згаданих завдань також визначаються пріоритетами ЦУ країн-членів ОЕСР (обидва завдання визначені як пріоритетні в понад 70 % країн ОЕСР), тоді як впровадження РПА не є функцією ЦУ в країнах ОЕСР (лише приблизно у 20 % країн ОЕСР РПА є пріоритетом для ЦУ). Серед інших пріоритетних завдань ЦУ, визначених двома або більше країнами: стратегічне планування (Грузія, Молдова та Україна), моніторинг реалізації урядової політики (Молдова та Україна) і відносини з парламентом. Завдання, які вважаються найменш пріоритетними для ЦУ, також схожі на ті, які визначені країнами-членами ОЕСР, а саме: аналіз політики, управління ризиками та відносини з регіональними органами влади.

Зображення 1. Чотири пріоритети ЦУ країн Східного партнерства ЄПС (за їх власною оцінкою)

	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Україна	Молдова
Координування підготовки засідань кабінету	●	○	●	●	○
Комунікування урядових повідомлень громадськості та іншим частинам адміністрації	○	○	○	○	○
Кадрова стратегія публічної адміністрації загалом	○	○	○	○	○
Розроблення та реалізація реформи публічної адміністрації	●	○	●	●	●
Стратегічне планування в галузі «цілісного врядування»	○	○	●	○	●
Прогнозування та управління ризиками / стратегічне прогнозування для «цілісного врядування»	○	○	○	○	○
Підготовка програми уряду	○	○	○	○	○
Формулювання політики	○	●	○	○	○
Аналіз політики	○	○	○	○	○
Координування політики на рівні уряду	●	○	●	●	●
Регуляторна політика	○	●	○	○	○
Моніторинг реалізації державної політики	○	○	○	●	●
Відносини із субнаціональними	○	○	○	○	○

Постанова Уряду Грузії № 133 «Про затвердження Положення про Офіс державного міністра з питань ЄС» від 31 грудня 2004 року.

¹⁴ Приклади таких функціональних або процедурних документів:

Вірменія: протокольне рішення Уряду № 42 від 5 жовтня 2017 року щодо Методичних вказівок з підготовки, подання та моніторингу стратегічних документів, які впливають на державні доходи та прямі видатки;

Грузія: постанова Уряду Грузії № 427 «Про затвердження документів стратегічного планування: Дорожня карта реформи державного управління до 2020 року та Стратегія реформи системи планування політики на 2015–2017 роки» від 19 серпня 2015 року;

Молдова: постанова Уряду № 33 «Про правила розроблення та уніфіковані вимоги до документів політики» від 11 січня 2007 року, ст. 44, Офіційний вісник № 6-9/2007 від 19 січня 2007 року.

(регіональними) рівнями влади					
Відносини з парламентом / законодавчою владою	●	●	○	○	○
Міжнародне координування та питання міжнародної політики (включаючи відносини з ЄС, G20 тощо)	○	●	○	○	○
Планування передачі повноважень та управління в перехідний період між урядом, який складає повноваження, і новим урядом	○	○	○	○	○

Не є пріоритетом
● Один із чотирьох пріоритетів

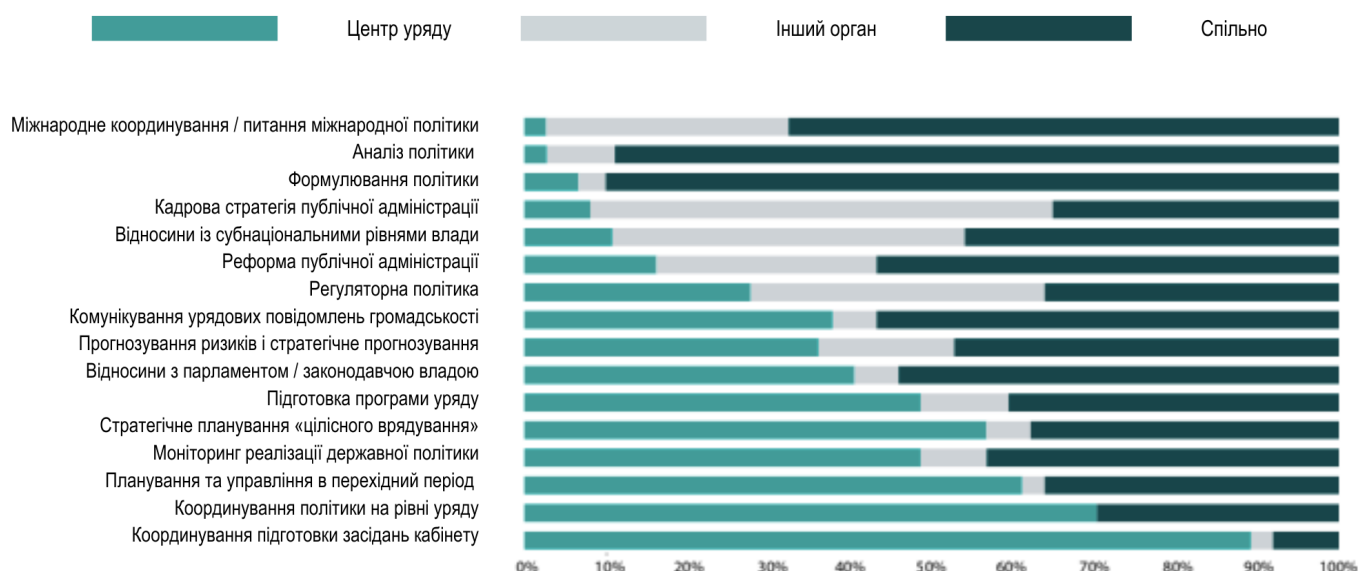
Джерело: опитування SIGMA щодо ролі і функціонування ЦУ в країнах Східного регіону ЄПС, проведене у 2022 році (далі — SIGMA, 2022).

Зображення 2. Роль ЦУ країн Східного партнерства ЄПС у виконанні ключових функцій

	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Україна	Молдова
Координування підготовки засідань кабінету	●	●	●	●	●
Комунікування урядових повідомлень громадськості та іншим частинам адміністрації	●	●	●	●	●
Кадрова стратегія публічної адміністрації загалом	●	●	●	●	●
Розроблення та реалізація реформи публічної адміністрації	●	○	●	●	●
Стратегічне планування в галузі «цілісного врядування»	●	●	●	●	●
Прогнозування та управління ризиками / стратегічне прогнозування для «цілісного врядування»	○	●	●	●	○
Підготовка програми уряду	●	●	●	●	●
Формулювання політики	●	●	●	●	●
Аналіз політики	●	●	●	●	●
Координування політики на рівні уряду	●	●	●	●	●
Регуляторна політика	●	●	●	●	●
Моніторинг реалізації державної політики	●	●	●	●	●
Відносини із субнаціональними (регіональними) рівнями влади	●	●	●	●	●
Відносини з парламентом / законодавчою владою	●	●	●	●	●
Міжнародне координування та питання міжнародної політики (включаючи відносини з ЄС, G20 тощо)	●	●	●	●	●
Планування передачі повноважень та управління в перехідний період між урядом, який складає повноваження, і новим урядом	○	○	●	●	●

○ Не застосовується
● Ці повноваження належать до компетенції іншого органу
● ЦУ ділить ці повноваження з іншим органом
● Належить до основних повноважень ЦУ

Зображення 3. Роль ЦУ країн ОЕСР у виконанні ключових функцій



Джерело: ОЕСР (2018). *Центральний рівень 2: організація і функції центру уряду в країнах ОЕСР*.
www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf.

Рівень централізованої відповідальності за керівництво роботою з виконання 16 найважливіших функцій ЦУ є досить високим, з деякими відмінностями в країнах регіону Східного партнерства ЄПС. Згідно з результатами опитування, проведеного SIGMA, централізація завдань у межах ЦУ найбільш виражена в Грузії, де АУ контролює 10 із 16 ключових функцій, далі йдуть Вірменія та Молдова, де ОПМ і Державна канцелярія відповідають за 9 ключових функцій. Водночас Апарат Ради Міністрів (АРМ) Азербайджану та СКМУ повністю відповідальні за 7 та 4 ключові функції відповідно. Особливістю двох останніх країн є те, що, наприклад, в Україні всі функції, за винятком управління регуляторною політикою, виконуються за участю СКМУ (отже, ЦУ спільно відповідає за реалізацію цих функцій). Щодо Азербайджану, то чотири ключові функції належать іншим державним органам, які не ділять з АРМ відповідальності за їх виконання. Загалом адміністрації країн Східного партнерства ЄПС структуровані таким чином, щоб забезпечувати потужну спроможність координації політики через свої ЦУ.

Основна відмінність полягає в тому, що роль ЦУ у виконанні більш стратегічних функцій менш притаманна країнам ЄПС порівняно з країнами ОЕСР чи ЄС. Тоді як у всіх країнах головний орган ЦУ виконує функції, найбільш типові та необхідні для щоденної роботи (наприклад, підтримка урядових засідань, комунікування повідомлень уряду, формулювання політики, планування роботи уряду та моніторинг реалізації державної політики), його роль у більш стратегічних завданнях неоднозначна. У більшості країн Східного партнерства ЄПС загальнодержавне стратегічне планування здійснюється центральними органами ЦУ, і ЦУ майже завжди керує РПА, водночас більш спеціалізовані стратегічні завдання частіше покладаються на інші державні органи. Це стосується управління стратегією людських ресурсів або загальнодержавного управління ризиками, стратегічного передбачення та довгострокового планування (якщо така функція взагалі визначена).

Аналогічно, якщо в країнах ОЕСР ЦУ зазвичай визначає пріоритети або міжгалузеві програми, то це менш притаманно для країн ЄПС. Приклади пріоритетних порядків денних, які визначає ЦУ в країнах ЄС і ОЕСР, включають стратегії зростання, цифрову трансформацію, гендерну рівність і клімат, що вимагає високого рівня міжвідомчої співпраці. Хоча центральне керівництво такими планами може мати позитивні результати, воно також залежить від наявності необхідних ресурсів і обсягу повноважень, наданих ЦУ. Серед регіональних прикладів можна навести такі. У Грузії ЦУ визначає, зокрема, стратегію Партнерства «Відкритий уряд», координує стратегії електронного врядування та надання публічних послуг, стратегію прав людини, а також координує РПА¹⁵.

¹⁵ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/5188204?publication=0>

Аналогічні повноваження має Державна канцелярія Молдови¹⁶. Як ітиметься нижче, особливістю ЦУ є вміння адаптуватися до нових викликів, тому в нестабільному мінливому політичному середовищі, яке сьогодні існує в країнах ЄПС, інституції ЦУ мають можливість узяти на себе нові ролі в разі появи нових викликів на перетині різних політичних секторів.

Значна кількість функцій ЦУ виконує спільно з іншими органами. Як видно із зображення 2, низку ключових функцій ЦУ виконують або лише інші органи, або спільно ЦУ та інша установа. Найпоширеніші випадки стосуються функцій забезпечення законодавчої відповідності та фінансової доступності, до яких зазвичай активно залучені міністерства юстиції та відповідно фінансів. Наприклад, у Грузії Міністерство юстиції забезпечує законодавчу відповідність проєктів пропозицій, здійснює перевірку відповідності нового національного законодавства праву ЄС (EU acquis). Водночас це спільне повноваження, оскільки перевірку відповідності законодавства також здійснює сама АУ¹⁷. Міністерство фінансів Грузії несе виключну відповідальність за забезпечення доступності політики та координацію планування ресурсів державного сектору. Так само в Україні Міністерство юстиції відповідає за забезпечення законодавчої відповідності пропозицій, тоді як Міністерство фінансів відповідає за забезпечення фінансової доступності політики, а Державна регуляторна служба перевіряє якість оцінки впливу для визначеного переліку нормативних актів, які мають вплив на бізнес-сектор¹⁸. Координація між інституціями є серйозним викликом для ЦУ в разі спільного виконання певної функції або цілковитого делегування іншому органу. Наприклад, в останніх моніторингових звітах SIGMA щодо країн Східного партнерства ЄПС наголошено на існуванні проблеми координації між плануванням політики та бюджетним плануванням, зокрема в контексті узгодженості між стратегічними документами та середньостроковими рамками доходів / видатків, а також відсутності узгодженості між установчими документами, положеннями та регламентами органів, що виконують функції ЦУ. Окрім того, проблеми з координацією можуть виникати у випадках, коли різні органи переглядають різні аспекти документа політики (наприклад, відповідність законодавства, сумісність з правом ЄС, узгодженість з пріоритетами внутрішньої політики), які є взаємопов'язаними.

Структура ЦУ в країнах ОЕСР і ЄПС постійно розвивається, щоб відповідати новим викликам і належно реагувати на зміну обов'язків / пріоритетів. За результатами останніх опитувань, проведених ОЕСР, ключовим є висновок про безперервне еволюціонування ЦУ і загальні тенденції розширення в контексті чисельності персоналу, бюджету й кількості організаційних підрозділів. Так, опитування показало, що за останні п'ять років понад дві третини ЦУ збільшили свій розмір. Водночас у звіті зазначено, що таке загальне розширення приховує багато випадків, коли в країнах ОЕСР функції ЦУ повертали назад профільним міністерствам з метою посилення централізації, покращення узгодженості або перенесення пріоритетних порядків денних, зокрема щодо цифровізації або гендерних питань.

Починаючи з 2018 року, ключові органи ЦУ змінилися та загалом розширилися в усіх країнах Східного регіону ЄПС. Хоча у Вірменії це здебільшого пов'язано з конституційною зміною форми правління (з президентської на парламентську)¹⁹, внаслідок чого законодавча та нормативно-правова основа функціонування ЦУ зазнала повного перегляду. Це включало інтегрування функцій планування з Офісу Президента до ОПМ разом із функціями, пов'язаними з оцінюванням регуляторного впливу від агентства, відповідального за зменшення адміністративного навантаження. У Молдові зміни в основному передбачали передачу Державній канцелярії деяких функцій, пов'язаних з гармонізацією законодавства з правом ЄС (acquis ЄС), які раніше здійснював Центр гармонізації законодавства, що підпорядковувався Міністерству юстиції²⁰. В Україні та Грузії зміни в структурі основних інституцій ЦУ були зумовлені набуттям додаткових функцій, включаючи посилення координування РПА та питань, пов'язаних з інвестиціями²¹. Таким чином, у країнах

¹⁶ <https://cancelaria.gov.md/en/advanced-page-type/domeniile-de-competenta>

¹⁷ Постанова Уряду Грузії № 389 «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції» від 30 грудня 2013 року, ст. 3 та 4.

¹⁸ Відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України, п. 44–46, Положення про Міністерство юстиції, п. 4.3 та Положення про Міністерство фінансів, п. 4.3. Роль Державної регуляторної служби визначена Законом «Про засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

¹⁹ Шляхом передачі функцій, які раніше виконував Президент, до ОПМ, були переведені як Бюро ради безпеки, Департаменту експертизи програм, Управління з питань помилування, громадянства, нагород і звань. Водночас функціональне розширення було доповнено створенням або реорганізацією різних функцій, які стосувалися, зокрема, Управління Верховного комісара у справах діаспори, Департаменту оцінки регуляторного впливу, Бюро представника Республіки Вірменія у Європейському суді з прав людини, Управління державної служби, Відділу мобілізаційної підготовки та мобілізаційних програм.

²⁰ Після поглинання Центру гармонізації законодавства Державна канцелярія збільшилася на 20 додаткових організаційних підрозділів.

²¹ З 2018 року в Грузії створено такі підрозділи: державного управління, внутрішнього аудиту, антикорупційний секретаріат, координаційну раду зі стратегічного розвитку гірських регіонів. В Україні з 2018 року запроваджено Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, Урядового уповноваженого з питань інвестицій, Офіс Урядового уповноваженого з питань інвестицій, Департамент санкційної політики, Сектор мобілізаційної роботи та Сектор внутрішнього аудиту.

регіону Східного партнерства ЄПС фундаментальною особливістю ЦУ є постійна адаптація до нових обставин, зміцнення спроможності й робота над подоланням слабких сторін.

Незважаючи на вирішальну роль ЦУ в ключових сферах державної політики, опитування ОЕСР показало, що більшість ЦУ напрочуд малі. Витрати на ЦУ в країнах ОЕСР становлять незначну частку загальних державних витрат — у середньому 0,045 % у країнах ОЕСР — і зазвичай на них припадає менше ніж 0,1 % персоналу центрального уряду. Загальна чисельність персоналу зрідка перевищує 1 000 осіб, включаючи професійний і допоміжний персонал, за винятком Сполучених Штатів і великих унітарних держав (Франція, Італія, Туреччина, Велика Британія). Основні органи ЦУ країн Східного партнерства ЄПС дуже відрізняються за розміром, а також організаційною складністю. Україна та Вірменія мають найбільші органи ЦУ із 761 та 692 співробітниками відповідно²². СКМУ має 31 організаційну одиницю (окремі офіси, директорати та департаменти), а ОПМ Вірменії — 29 «штатних департаментів» (включаючи три під безпосереднім керівництвом двох віцепрем'єр-міністрів). Основні органи ЦУ Грузії та Молдови, навпаки, набагато менші за розміром і мають не таку складну структуру. АУ Грузії налічує 14 головних відділів, у яких працює 133 особи, а Державна канцелярія Молдови — 20 головних директоратів або подібних організаційних підрозділів, що мають 202 працівників²³. Нарешті, АРМ Азербайджану більше схожий на Грузію та Молдову, з відносно невеликим штатом, який налічує 240 працівників. Беручи до уваги розмір країни, ЦУ Грузії та Молдови подібні до аналогів у Литві (168 співробітників) і Словенії (137 співробітників у 2017 році). За організаційною складністю вони також подібні до Генерального секретаріату уряду Словенії (який налічує 13 організаційних підрозділів і 6 окремих офісів, які безпосередньо підпорядковуються Генеральному секретаріату²⁴) та Державної канцелярії Литви (складається із 14 основних організаційних підрозділів²⁵). ОПМ Вірменії є винятковим з погляду кількості персоналу, що частково пояснюється потребою відтворення інститутів ЦУ й надмірним навантаженням, спричиненим конституційною зміною форми правління.

ЦУ в країнах ЄПС в основному укомплектовані професійними постійними державними службовцями з незначною кількістю ротацій чи відряджень або без них. Працівники основних органів ЦУ країн ЄПС — це переважно державні службовці, і відрядження персоналу до ЦУ з інших органів не є звичною практикою. Це відображає організаційний та управлінський характер роботи та важливість глибокого розуміння процедурних та організаційних питань, пов'язаних з урядовим механізмом і законодавчим процесом. Водночас потреба в залученні експертного досвіду з метою охоплення широкого кола пріоритетів, що змінюються, спонукала деякі країни надати перевагу більш гнучким системам укомплектування персоналом. При цьому деякі країни укомплектовують частину ЦУ переважно посадовими особами, відрядженими з інших міністерств, або зовнішніми експертами. Наприклад, більшість професійного персоналу в датському ОПМ працює тимчасово, як правило, за строковими контрактами тривалістю 2–3 роки, після чого вони зазвичай продовжують кар'єру у своєму початковому міністерстві. Така стратегія була запроваджена для забезпечення безперервної динамічності та оновлення колективу, що має відповідний експертний досвід та аналітичні навички в різних сферах політики. Для країн ЄПС мотивація впроваджувати подібні практики буде залежати насамперед від еволюції пріоритетів ЦУ, зокрема ролі в стратегічних функціях або координації наскрізних програм політики, які, як правило, вимагають наявності спеціального експертного досвіду, відсутнього в ключовій інституції ЦУ.

Таблиця 1. Персонал ЦУ ЄПС складається з постійних, а не відряджених службовців ЦУ

	Службовці ЦУ	Незначна кількість відряджених	Більшість або всі відряджені
ОЕСР	12 країн	16 країн	4 країни
Вірменія	X		
Азербайджан	X		
Грузія	X		
Україна	X		

²² Станом на 2021 рік, згідно з даними державної адміністрації.

²³ Згідно з даними Державної канцелярії: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachements/organigrama_cs_iunie_2021.pdf. За даними штатного розпису, станом на 1 січня 2021 року Державна канцелярія мала 302 одиниці особового складу (202 — у центральному апараті та 100 — у територіальних управліннях Державної канцелярії), штат представлений 255 працівниками, з них 170 — у центральному апараті та 85 — у територіальних управліннях.

²⁴ <https://www.gov.si/en/state-authorities/government-offices/secretariat-general-of-the-government/o-generalnem-sekretariatu-vlade/>

²⁵ <https://lvk.lrv.lt/lt/vyriausybes-kanceliarijos-struktura>

Молдова	X		
---------	---	--	--

Джерело: SIGMA, 2022.

ЦУ країн ЄПС здебільшого очолюють політичні призначенці, що загалом допомагає забезпечити політичну вагу ключової інституції ЦУ. У країнах-членах ОЕСР голова ЦУ є державним службовцем або політичним призначенцем (за винятком України). Водночас в усіх країнах Східного партнерства ЄПС посадова особа, яка займає таку посаду, є політичним призначенцем (міністр або аналогічний ранг), який зазвичай змінюється зі зміною уряду. Обидва підходи мають переваги: політичний призначенець забезпечує чіткий зв'язок між адміністративним центром і конкретними політичними цілями правлячої партії та глави уряду. Міністерський статус має також сприяти тому, щоб позиція центру була добре представлена на урядових обговореннях. Водночас, ймовірно, політичному призначенцю буде важче зрозуміти, як працює бюрократія, принаймні на початку. Державний службовець, який зробив кар'єру на державній службі й очолив ЦУ, очевидно, буде краще орієнтуватися в управлінні та забезпечуватиме адміністративну безперервність. Україна має як вищого державного службовця, який очолює ЦУ, так і міністра, відповідального за справи ЦУ, що є хорошим способом забезпечити досягнення одночасно і адміністративних, і політичних цілей ЦУ.

Таблиця 2. ЦУ ЄПС переважно очолює політичний призначенець

	Державний службовець вищого рангу	Політичний призначенець
ОЕСР	19 країн	13 країн
ЄС	12 країн	8 країн
Вірменія	Політичний призначенець	
Азербайджан	Політичний призначенець	
Грузія	Політичний призначенець	
Україна	Державний службовець вищого рангу (плюс міністр ЦУ)	
Молдова	Політичний призначенець	

Джерело: SIGMA, 2022.

Як і в більшості країн-членів ЄС і ОЕСР, після зміни уряду переважна частина вищого персоналу ЦУ у ЄПС залишається на своїх посадах, що сприяє безперервності. У регіоні Східного партнерства ЄПС кадровий склад на вищому рівні ЦУ відносно стабільний (менше ніж 25 % вищого персоналу змінюється після зміни уряду). Лише адміністрація Вірменії повідомила про більшу динаміку. Загалом це допомагає забезпечити певну послідовність й узгодженість політики, хоча, звісно, нова адміністрація навіть за відсутності традиції масштабної заміни персоналу матиме вплив на проведення реорганізації структур і зміну пріоритетів²⁶.

Таблиця 3. Старший персонал залишається на посадах після зміни уряду

	0–25 %	26–50 %	Більше ніж 50 %
ОЕСР	25 країн	4 країни	4 країни
Вірменія		x	
Грузія	x		
Україна	x		
Молдова	x		

Джерело: SIGMA, 2022.

²⁶ ОЕСР (2018). Центральний рівень 2: організація і функції центру уряду в країнах ОЕСР: www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf

2 Роль центру уряду в координації політики

Координування політики на політичному рівні

Координування політики, мабуть, найскладніша роль, яку виконує ЦУ в сучасній системі врядування. Різноманітні конституційні моделі визначають порядок ухвалення урядових рішень (від колегіальних систем до одноособових президентських, з великою кількістю гібридних систем, які є чимось середнім між колегіальною та одноособовою). Усіх їх об'єднує потреба в ЦУ, який здатний координувати процес ухвалення рішень з різними ключовими суб'єктами, у тому числі галузевими міністерствами та відомствами, президентом (за наявності), парламентом і широким колом зацікавлених сторін. Оскільки виконання ключових функцій ЦУ здійснюється одночасно різними установами або розподіляється між різними підрозділами в межах одного органу ЦУ, внутрішня координація є вирішальною для належного планування та ухвалення рішень. Щоб сприяти посиленню легітимності процесу розроблення політики, загалом важливо забезпечити дотримання процедур координації та консультацій, а також справедливого, прозорого, інклюзивного процесу. Це підтверджується результатами опитування країн ЄПС, які свідчать, що ЦУ вважають координацію політики одним зі своїх чотирьох пріоритетів.

Зображення 4. ЦУ ЄПС має широкий спектр різних формальних і неформальних механізмів для координування політики від імені уряду

Основні канали, які глава уряду використовує для обговорення питання політики				
	Прямі двосторонні контакти з профільними міністрами	Група старших консультантів	Регулярні засідання кабінету	Ситуативні засідання кабінету
Вірменія	✓	✓	✓	✓
Азербайджан	✓	✓	✓	✓
Грузія	✓	✓	✓	✓
Україна	✓	✗	✓	✓
Молдова	✓	✓	✓	✓

Джерело: SIGMA, 2022.

Основним методом координації є підготовка урядових засідань. У всіх країнах Східного партнерства ЄПС ЦУ відповідальні за підготовку порядку денного засідань уряду, а процедури, які регулюють ці питання, закріплені в регламенті уряду або в положенні основної інституції ЦУ (див. приклад Грузії²⁷). Як правило, є кілька ключових кроків, які необхідно зробити в чітко визначені календарні строки. У Грузії та Молдові попередні обговорення відбуваються у формі брифінгів, у Вірменії та Молдові організовуються міністерські комітети. В Україні, як і в Молдові, обговорення питань, що належать до порядку денного уряду, відбуваються щотижня у форматі зустрічей держсекретарів. Регулярні зустрічі вищих посадових осіб міністерства організовує ЦУ перед засіданнями уряду у Вірменії, Україні та Молдові і час від часу в Грузії. Водночас така практика відсутня в Азербайджані. Досвід країн ОЕСР щодо проведення координаційних зустрічей перед засіданням уряду також різний: у 14 країнах такі зустрічі проводяться регулярно, у 15 — періодично, а в 4 — не проводяться взагалі.

²⁷ <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/1869816?publication=0>

Процедура підготовки засідань кабінету ЦУ: приклад Грузії

Положення про Уряд Грузії визначає порядок підготовки порядку денного для обговорення на засіданнях кабінету. У документі окреслено перелік державних інституцій, які мають право пропонувати питання на розгляд кабінету. Міністерство / інша державна установа, що подає пропозицію, завантажує проєкт / пропозицію для обговорення кабінету через внутрішню платформу електронного врядування для перегляду та затвердження членами кабінету. Зазвичай це робиться принаймні за тиждень до засідання. У положенні визначені форма та всі необхідні документи, які потрібно додати до проєкту. Члени уряду зобов'язані розглянути завантажений проєкт / пропозицію та погодити або надіслати свої коментарі та зауваження щодо пропозиції міністерству / урядовій установі, що внесла відповідну пропозицію, до того, як вона буде включена до порядку денного засідання кабінету. Якщо відгуку не буде, пропозиція вважається несхваленою. Зазвичай, якщо коментарі щодо запропонованого проєкту надходять від різних членів кабінету, для їх узгодження й обговорення організовується спеціальна зустріч. АУ вирішує, які питання виносити на розгляд сесії кабінету, особливо якщо кількість проєктів для схвалення перевищує ліміт. Іноді менш важливе питання може бути затверджене онлайн через платформу електронного уряду. Таке питання не обговорюється під час сесії, якщо до її початку через електронну платформу отримано достатню кількість голосів «за» його схвалення.

Підготовчі обговорення, проведенням яких керує ЦУ, — це важливий інструмент, здатний гарантувати подолання розбіжностей і суперечностей на початку. Це сприяє швидкому досягненню консенсусу при ухваленні урядових рішень і дає можливість різним інституціям, які пропонують і реалізують політику або на які впливатиме рішення в разі його ухвалення, обговорювати будь-які відкриті питання, узгоджувати пропозиції та розв'язувати розбіжності в поглядах до винесення питання на засідання уряду з метою остаточного ухвалення рішення. Перевагою попередніх зустрічей вищих посадовців перед засіданням уряду або подібних консультативних платформ є також те, що подальше ухвалення рішення відбувається з якомога ширшою поінформованістю всіх органів виконавчої влади. У п'яти країнах перед ухваленням рішення і для підготовки його реалізації як платформу для обговорення політики використовують широке коло комітетів, тематичних рад і робочих груп. Зазвичай на таких зустрічах головує голова ЦУ, але це також може бути високопоставлений політик. Наприклад, у Вірменії віцепрем'єр-міністри беруть активну участь у керуванні різними тематичними сферами в уряді, а їхній професійний персонал відіграє ключову координаційну роль у політичних питаннях у межах ЦУ. В Азербайджані координація з Адміністрацією Президента має особливе значення, оскільки порядок денний засідань кабінету розробляється спільно кабінетом і президентом, а тому виникає потреба в офіційних механізмах координації між апаратами кабінету й президента.

Координування через процес планування політики

Центр також забезпечує координацію політики через процес підготовки ключових стратегічних документів, що вимагає участі всієї адміністрації, а ЦУ працює над забезпеченням узгодженості та послідовності. Передумовою добре скоординованої системи планування політики є чіткість основних стратегічних документів, у тому числі програми діяльності уряду, галузевих і міжгалузевих стратегій, стратегії євроінтеграції, національних планів розвитку тощо. У країнах Східного партнерства ЄПС наявні нормативно-правові акти, які регулюють підготовку ключових стратегічних документів і покладають на ЦУ відповідальність за аналіз пропозицій галузевих міністерств і забезпечення їх узгодженості як із загальними пріоритетами та баченням уряду, так і їх відповідність різним стратегічним документам. Виконання цього завдання вимагає проведення посилених консультацій: як двосторонніх (між ЦУ та окремим профільним міністерством), так і тематичних обговорень (у групах відповідних міністерств). Таку координацію здійснюють галузеві департаменти головної інституції ЦУ в тісній співпраці з міністерством фінансів, відповідальним за забезпечення фінансової стабільності.

Хоча правове регулювання чітко визначає роль ЦУ в процесі планування в кожній з п'яти країн

(щодо процедур підготовки та подання, контролю якості та юридичної перевірки, консультацій з ключовими зацікавленими сторонами тощо), на практиці існують численні проблеми. Основна проблема координації процесу планування в регіоні пов'язана з внутрішньою координацією пропозицій різних інституцій ЦУ та неузгодженостями в межах процесу перегляду. Проте завдання щодо узгодження та гармонізації пропозицій галузевих міністерств у послідовному річному або багаторічному плані діяльності уряду є важливим аспектом загальної функції координації політики та має важливі наслідки для розроблення політики й ефективності системи ухвалення рішень загалом. Завдяки своїй ролі в керуванні системою планування ЦУ має важливий вплив на визначення цілей і термінів реалізації законодавчих програм і перспективне планування уряду.

Координування політики з іншими державними органами

Як уже згадувалося, ключовим аспектом координаційної ролі ЦУ є зв'язок між виконавчою владою та іншими складовими державної влади, зокрема президентом і парламентом. Наприклад, АУ Грузії проводить систематичні консультації з Адміністрацією Президента через електронні засоби, тоді як СКМУ та міністерства в Україні зазвичай консультуються з Офісом Президента ситуативно (*ad hoc*). Водночас Президент України та його Офіс віднедавна беруть більше безпосередньої участі в розробленні та плануванні політики, тому наразі координація та консультації посилилися. Координація між Радою Міністрів / прем'єр-міністром і президентом найтісніша в Азербайджані, де існує регулярна формальна координація між президентською адміністрацією та АРМ. Інтенсивність координації тісно корелює з обсягом президентських повноважень і сферами, де виконавча влада розподіляється між урядом і президентом.

Як і в багатьох країнах ОЕСР, певні стратегічні функції належать до компетенції президента і відповідно керуються його секретаріатом. Наприклад, за винятком Молдови, адміністрація президента відповідає за формування міжнародної політики та координацію міжнародних справ. В Азербайджані Адміністрація Президента більш активно бере участь у керуванні підготовкою до засідань уряду (залежно від тем) і в загальноурядовому стратегічному плануванні та урядових комунікаціях. Адміністрація Президента керує ключовими стратегічними ініціативами та напрямками, зокрема через головування в Економічній раді, яка займається стратегічним напрямом соціально-економічної політики Азербайджану.

Зображення 5. Рівень спільного виконання функцій ЦУ та офісом президента

Q25. Виконавча влада розподілена між урядом та адміністрацією президента					
	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Україна	Молдова
Координування підготовки засідань кабінету	✗	✓	✗	✗	✗
Комунікування урядових повідомлень громадськості та іншим частинам адміністрації	✗	✓	✗	✗	✗
Кадрова стратегія публічної адміністрації загалом	✗	✗	✗	✗	✗
Розроблення та реалізація реформи публічної адміністрації	✗	✗	✗	✗	✗
Стратегічне планування в галузі «цілісного врядування»	✗	✗	✗	✗	✗
Прогнозування та управління ризиками / стратегічне прогнозування для «цілісного врядування»	✗	✗	✗	✗	✗
Підготовка програми уряду	✗	✗	✗	✗	✗
Формулювання політики	✗	✗	✗	✗	✗
Аналіз політики	✗	✗	✗	✗	✗
Координування політики на рівні уряду	✗	✗	✗	✗	✗
Регуляторна політика	✗	✗	✗	✗	✗
Моніторинг реалізації державної політики	✗	✗	✗	✗	✗
Відносини із субнаціональними (регіональними) рівнями влади	✗	✗	✗	✗	✗
Відносини з парламентом / законодавчою владою	✓	✗	✓	✗	✗
Міжнародне координування та питання	✓	✓	✓	✓	✗

міжнародної політики (включаючи відносини з ЄС, G20 тощо)
Планування передачі повноважень й управління у перехідний період між урядом, який складає повноваження, і новим урядом

✗

✗

✗

✗

✗

Джерело: SIGMA, 2022.

Координація відносин з парламентом має принаймні три чіткі аспекти: законодавче планування, опрацювання урядових законопроектів і розгляд законопроектів, ініційованих законодавцем. З усіх цих питань у багатьох країнах ОЕСР ЦУ організовує регулярні зустрічі з адміністрацією парламенту на вищому рівні. Така практика певною мірою також притаманна країнам Східного партнерства ЄПС. Для координації законодавчих питань регулярні зустрічі проводяться, наприклад, між АРМ і Міллі меджлисом (Національними зборами) Азербайджану. Подібні зустрічі проводяться також між ЦУ і парламентом у Грузії та Молдові, однак подібна практика не поширена в Україні та Вірменії. Водночас Україна відрізняється тим, що значну кількість законів генерує парламент, а не уряд. Аналогічна схема присутня в процедурі надання урядом висновків на пропозиції членів парламенту, тому в Україні та Вірменії така практика менш поширена порівняно з іншими країнами. Нарешті, практика представлення парламенту річного законодавчого плану уряду існує в Азербайджані, Грузії, Молдові та Україні, але відсутня у Вірменії.

Координація політики із зовнішніми стейкхолдерами

Обов'язок проведення консультацій із зовнішніми стейкхолдерами та широкою громадськістю щодо нових пропозицій політики встановлений в усіх країнах Східного партнерства ЄПС, так само як і в країнах ОЕСР. Окрім того, усі державні адміністрації вказали на наявність нормативних актів (стратегій, директив, інструкцій тощо), які сприяють участі громадськості у формуванні політики. Обсяг питань, які вимагають проведення консультацій, і основні канали консультацій відрізняються в країнах Східного партнерства ЄПС, але зазвичай з метою проведення консультацій проекти пропозицій політики публікуються на вебсайтах міністерств, а також спеціально створених централізованих консультаційних платформах²⁸. Згідно з результатами опитування країн ОЕСР, роль ЦУ в сприянні та керуванні публічними консультаціями варіює від значної (обов'язкова) — щодо проектів законів і нормативних актів і незначної (у менше ніж однієї третини країн) — щодо проектів політики на початковому етапі або відгуків про вплив політики.

Якщо у Вірменії, Азербайджані та Молдові проведення консультацій обов'язкове щодо всіх законопроектів, то в Грузії та Україні все не так чітко. Так, у Грузії проведення консультацій передбачено щодо всіх документів політики (наприклад, концепцій, стратегій, планів діяльності), але лише тих, які стосуються двадцяти попередньо визначених законів. В Україні межі консультацій залежать від предмета регулювання (включаючи права і свободи громадян, екологічні та адміністративні послуги, економічні питання тощо). Окрім централізованих вебсайтів, у країнах Східного партнерства ЄПС часто існують спеціальні консультативні органи, створені з метою реалізації політичного діалогу між урядом та ключовими зацікавленими сторонами щодо найважливіших питань політики. Такі консультаційні ради існують у Вірменії, Азербайджані та Україні (де відповідні тематичні ради створені при різних міністерствах). Окрім того, для підсилення консультативного процесу міністерства розробляють та публікують щорічні плани консультацій (в Україні) та подібні регулярні плани (у Молдові). Ця практика не притаманна іншим країнам Східного партнерства ЄПС.

Таблиця 4. ЦУ ЄПС надають рекомендації щодо сприяння участі громадян у формуванні політики

Питання: Чи існує документ (наприклад, закон, стратегія, політика, директива, посібник тощо), який сприяє участі громадян у формуванні політики?

	Так	Ні
ОЕСР	21 країна	13 країн
Вірменія	X	
Азербайджан		x

²⁸ Щоб отримати більше інформації про ключові особливості практики консультацій з країнами, див. дані Світового банку про регуляторне управління: <https://rulemaking.worldbank.org/en/rulemaking>

Грузія	X	
Україна	X	
Молдова	X	

Джерело: SIGMA, 2022.

В усіх країнах Східного партнерства ЄПС ЦУ відіграє роль у керівництві консультаціями. Водночас характер їх залученості різний. Наприклад, у Молдові ЦУ відповідальний за підтримку функціонування центральної консультативної платформи, тоді як в Азербайджані АРМ розробляє щорічні звіти про проведені консультації, а в Україні СКМУ сприяє заохоченню участі громадян у розробленні політики. У Вірменії нагляд за проведенням консультацій здійснює Міністерство юстиції. Окрім того, ЦУ є ключовим координатором більш широких державних ініціатив у сфері відкритого врядування в межах участі в Партнерстві «Відкритий уряд». Це стосується Вірменії, Грузії, Молдови та України²⁹. Згідно з результатами опитування, за винятком України, ЦУ самостійно проводить консультації з різних питань публічної політики, залучаючи різноманітних стейкхолдерів і надаючи зворотний відгук на отримані пропозиції чи коментарі. Такі зворотні відгуки враховуються в підсумкових звітах про проведені консультації, які є додатком до пропозицій політики, внесених на розгляд уряду з метою ухвалення рішення. Такі звіти також часто оприлюднюються на вебсайтах для проведення публічних консультацій.

Зображення 6. Відкритість консультацій ЦУ щодо розроблення політики для різних груп зацікавлених сторін

	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Україна	Молдова
Організоване громадянське суспільство або НУО	Так	Так	Так	НД	Так
Наукові установи	Так	Так	Так	НД	Так
Медіа / журналісти	Так	Так	Так	НД	Так
Організовані професійні групи (профспілки, роботодавці / бізнес-асоціації тощо)	Так	Так	Так	НД	Так
Незалежні державні установи	Так	Так	Так	НД	Так
Представники субнаціонального (регіонального) рівня (наприклад, мери, губернатори тощо)	Так	Так	Так	НД	Так
Інше	Ні	Ні	Ні	НД	Підприємці, міжнародні партнери

Примітка: Україна відповіла «ні» на питання про те, чи ЦУ безпосередньо проводить консультації щодо політики.

Джерело: SIGMA, 2022.

Джерело: SIGMA, 2022.

Порівняно з практикою країн ОЕСР, відкритість процесу ухвалення рішень у країнах Східного партнерства ЄПС враховує найкращі практики. Згідно з останнім опитуванням ЦУ країн ОЕСР, у більше ніж половині країн (57 %) ухвалено офіційний документ, який сприяє участі громадян у виробленні політики, обов'язковий для всього уряду. У більш ніж трьох чвертях (78 %) опитаних країн ЦУ проводить певні консультації щодо політики. Там, де консультації проводяться, вони переважно спрямовані на широку громадськість (70 %) та організовані професійні групи, такі як профспілки та бізнес-асоціації (70 %), і дещо меншою мірою (65 %) на академічні установи та ОГС або НУО. Серед ЦУ, які проводять консультації, близько двох третин (65 %) надають зворотний відгук щодо пропозицій, внесених зацікавленими особами.

Цікаво, що серед опитаних країн Східного партнерства ЄПС Вірменія, Грузія та Молдова зазначили, що консультації проводяться протягом майже всього циклу політики, включаючи реалізацію та моніторинг політики. Наприклад, у Грузії відповідно до постанови про планування

²⁹ Більше інформації про зобов'язання в межах Партнерства «Відкритий уряд» (ПВУ) та прогрес країн Східного партнерства ЄПС див.: <https://www.opengovpartnership.org>. Згідно з останньою інформацією, доступною на вебсайті ПВУ (станом на 30 квітня 2022 року), членство Азербайджану у ПВУ наразі призупинено, а процес ПВУ в Україні відкладено на невизначений строк.

політики рекомендується проводити консультації на кожному етапі циклу політики, а проведення принаймні однієї консультації обов'язкове для остаточного проекту документа політики³⁰. В Азербайджані консультації зосереджені лише на розробленні політики. Для порівняння, менше ніж одна третина країн ОЕСР вказала, що обсяг консультування не змінюється і консультації проводяться однаково протягом усього циклу розроблення та впровадження політики.

Таблиця 5. Чи надає ЦУ зворотний відгук щодо пропозицій зацікавлених сторін, залучених до консультації?

	Так	Ні
Вірменія	X	
Грузія	X	
Україна		x
Молдова	X	
ОЕСР	23 країни	6 країн

Джерело: SIGMA, 2022.

Попередній аналіз SIGMA не виявив доказів систематичного моніторингу та відстеження імплементації політики, а тим паче регулярного залучення зовнішніх зацікавлених сторін до таких процесів у Грузії, Молдові чи Україні. Водночас останні зміни в нормативному регулюванні щодо розроблення політики (особливо стратегій та інших планів державної політики) у Грузії, Молдові та Україні, вочевидь, відкривають шлях до більш прозорого та систематичного моніторингу політики. Що стосується оцінювання політики, то законодавство Грузії, Молдови та України передбачає процес оцінювання політики для підготовки стратегій та інших планів, із залученням зовнішніх зацікавлених сторін³¹. Водночас нормативно-правове регулювання Вірменії вимагає лише проведення регулярного моніторингу, а не комплексного оцінювання політики. Постфактум-перевірки потребують окремі нормативні акти в Україні, а також час від часу така перевірка проводиться в Молдові. Водночас в інших країнах Східного партнерства ЄПС подібна практика відсутня. Як свідчить досвід країн ОЕСР і ЄС, імовірно, роль ЦУ в оцінюванні прогресу в реалізації політики поступово зростатиме.

³⁰ Відповідно до Правил розроблення, моніторингу та оцінювання політик, затверджених постановою Уряду Грузії № 629 від 20 грудня 2019 року, залучати зацікавлених сторін рекомендовано на кожному етапі циклу політики, включно з аналізом ситуації, розробленням, моніторингом та оцінюванням програмних документів.

³¹ Залучення стейкхолдерів не є очевидним для України, на відміну від Грузії та Молдови.

3

Забезпечення якісного ухвалення рішень

Роль ЦУ в перегляді та контролі якості

ЦУ відіграє вирішальну роль у створенні обґрунтованого середовища для ухвалення урядових рішень. Важливо, щоб урядова політика розроблялася на основі високоякісної, неупередженої, збалансованої та перевіреної інформації, представленої в доступному для (неспеціалістів) політиків форматі, що дозволяє зрозуміти різні можливі варіанти та їхні наслідки. Ключове питання для ЦУ полягає в тому, наскільки активною, а не реактивною є його роль у підтримці процесу ухвалення рішень. Для забезпечення прозорого процесу ухвалення урядових рішень і врахування професійної думки адміністрації, включаючи результати перевірки відповідності законодавству, необхідні чіткі правила. Роль ЦУ полягає в розробленні таких правил та гарантуванні дотримання встановлених процедур усіма учасниками. Ці правила повинні забезпечити всім зацікавленим сторонам можливість висловити свою думку й одночасно гарантувати відповідним підрозділам самого ЦУ достатньо часу для розгляду внесених пропозицій.

Ефективна система ЦУ встановлює правила та надає вказівки, а також має право відхиляти внесені пропозиції. Для досягнення ухвалення якісних рішень також необхідно, щоб документ, який виноситься на засідання уряду, відповідав чітким критеріям (зокрема, вимоги до основного документа та змісту ключових додатків, наприклад пояснювальної записки, оцінки впливу або інформації про результати консультативного процесу). Також ЦУ має бути уповноваженим і спроможним перевіряти зміст пропозицій на відповідність встановленим вимогам і вживати заходи у випадку виявлення невідповідності. Орган ЦУ повинен мати можливість переконатися в тому, чи відповідають внесені пропозиції пріоритетам уряду та іншим документам політики.

ЦУ ЄПС керуються основними процедурними правилами внесення пропозицій політики. Загалом в усіх країнах Східного партнерства ЄПС існують чітко визначені правила, які встановлюють формальні вимоги до внесення пропозицій, а також регламентують процеси аналізу та розроблення для різних типів документів, щодо яких уряд повинен ухвалити рішення. Формальні процедурні правила внесення пропозицій, їх розгляд перед винесенням на засідання уряду та процеси ухвалення рішень встановлені в регламенті уряду³². Наприклад, Регламент Уряду Вірменії визначає необхідний зміст пропозицій політики, включаючи супровідну документацію, що додається до проєктів нормативно-правових актів і концепцій, а також процес і терміни проведення міжміністерських консультацій, кінцевий термін подання матеріалів для внесення до порядку денного уряду, процес обговорення перед винесенням проєкту на засідання уряду тощо³³. Винятком є лише Азербайджан, де Регламент АРМ не встановлює детальних вимог до внесення пропозицій і процесу їх розгляду. В усіх країнах Східного регіону детальні вимоги до розроблення законодавчих актів, стандартів фінансових оцінок нових пропозицій політики, процедур оцінювання впливу (де такі існують) або ключових аспектів і консультативних процесів щодо нових пропозицій політики закріплені в різних законах і підзаконних актах.

Конкретна роль ЦУ та масштаби розгляду пропозицій відрізняються в межах регіону. У кожній країні національне законодавство по-різному визначає роль основного органу ЦУ в розгляді матеріалів, внесених з метою ухвалення, і перевірки якості пропозицій. Водночас в усіх країнах Східного партнерства ЄПС ЦУ наділений правом розглядати матеріали та можливістю повертати

³² Вірменія: постанова Уряду № 667-Л «Про Регламент Уряду» від 8 червня 2018 року.

Молдова: постанова Уряду № 610 «Про затвердження Положення про Уряд» від 3 липня 2018 року:

https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119333&lang=ro

Грузія: постанова Уряду № 54 «Про затвердження Регламенту Уряду Грузії» від 7 березня 2013 року.

Україна: постанова Кабінету Міністрів України № 950 «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 року.

³³ Регламент Уряду Вірменії, ст. 10–26.

внесені пропозиції ініціатору в разі виявлення помилок або прогалин, принаймні в контексті дотримання офіційних процедур внесення пропозицій, що включає повноту документації для ухвалення рішення. З іншого боку, навіть щодо таких формальних аспектів позиція ЦУ часто не є обов'язковою для ініціаторів подання.

Іншим аспектом розгляду пропозицій, який беззастережно делегований основному органу ЦУ, є оцінювання відповідності запропонованої політики урядовій програмі та іншим урядовим політикам. Однак у цьому випадку позиція ЦУ не зобов'язує авторів вносити правки, адже інтерпретація може викликати більше запитань, ніж при перевірці дотримання вимог до підготовки та подання документів. Не дивно, що в питаннях узгодженості з політикою внесені пропозиції нерідко вимагають проведення подальших консультацій як з представниками ЦУ, так і через різні консультаційні форуми (наприклад, тематичні комітети або регулярні координаційні сесії урядових високопосадовців).

Таблиця 6. Роль ЦУ в перегляді пропозицій політики в країнах Східного партнерства ЄПС

	Роль ЦУ			
	Перегляд ЦУ	ЦУ уповноважений повертати питання міністерству для додаткової підготовки в разі невідповідності критеріям	ЦУ надає висновок, який не є обов'язковим	Перегляд здійснює (також) інший орган
Природа перегляду ЦУ				
Дотримання процедур підготовки та подання	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Грузія, Україна	Вірменія, Україна
Дотримання якості нормотворчості і відповідності законодавству (наприклад, конституційність, написання проекту простою мовою, узгодженість із чинним законодавством)	Молдова, Україна	Молдова, Україна	Україна	Молдова (Міністерство юстиції)
Відповідність нормативного акта нормативним стандартам якості (суспільні / економічні вигоди, більше переваг, ніж недоліків, наявність проведеного аналізу впливу тощо)	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Україна	Молдова (Міністерство фінансів and Міністерство навколишнього середовища)
Відповідність пропозиції урядовій програмі	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Україна	Молдова (Національний антикорупційний центр)
Пропозиція була предметом належного консультаційного процесу (з урядом і, якщо це доречно, зовнішніми зацікавленими сторонами)	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Молдова, Україна	Вірменія, Україна	Молдова (Міністерство фінансів)
Проведення належного оцінювання вартості	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Грузія, Молдова, Україна	Вірменія, Молдова, Україна	Вірменія, Україна

Джерело: SIGMA, 2022.

Основна відмінність у практиці країн полягає в межах повноважень ЦУ щодо розгляду пропозиції. Відповідно до інформації, отриманої за результатами опитування державних адміністрацій, ключові органи ЦУ у Вірменії, Грузії та Молдові наділені найбільш широкими повноваженнями щодо розгляду поданих матеріалів. Загалом різні внутрішні підрозділи основної інституції ЦУ розглядають проекти у різних контекстах (галузеві підрозділи перевіряють зміст; юридичні підрозділи — відповідність; протокольні — перевіряють додатки тощо). За результатами такого розгляду вище керівництво ЦУ вирішує, чи вносити певний проект на розгляд, чи він потребує додаткового доопрацювання, а голова ЦУ повідомляє про рішення профільне міністерство. Наприклад, керівник апарату ОПМ Вірменії може повертати пропозиції ініціаторам, якщо вони не відповідають законодавству, регламенту уряду, урядовій програмі або поточній політиці уряду³⁴. В Азербайджані та Україні, навіть якщо ключова інституція ЦУ уповноважена здійснювати розгляд, такі повноваження виглядають більш обмеженими або більш інтенсивно розподілені між різними організаціями. Наприклад, в Україні СКМУ уповноважений повертати пропозицію, що не відповідає встановленим процедурним вимогам, але не має права повертати пропозицію на власний розсуд, якщо не погоджується з нею по суті або на підставі відсутності міжміністерських консультацій для розгляду розбіжностей у позиціях відповідних органів влади. У таких випадках рішення про необхідність повернення пропозиції ініціатору може ухвалювати лише урядовий комітет. Рішення про повернення пропозиції через наявність суттєвих недоліків не може бути ухвалене на адміністративному рівні³⁵.

Так само, як і в країнах ОЕСР і ЄС, навіть там, де ЦУ відіграє важливу роль, інші органи також роблять свій ключовий спеціальний внесок. З погляду законодавчої, нормативної та фінансової відповідності ЦУ країн ОЕСР ділять цю аудиторську роль з іншими органами. Тестування фінансових наслідків зазвичай є обов'язком міністерства фінансів; лише близько третини респондентів країн ОЕСР (35 %) повідомили, що розглядають кошторис витрат, поданих уряду. Загалом відповідальність за якість і відповідність регулювання є спільною функцією в більш ніж половині (57 %) опитаних країн і найчастіше реалізується разом з міністерствами юстиції, економіки або фінансів. Окрім того, перевірка якості аналізу впливу також часто розподіляється або делегується іншим органам, а не основній інституції ЦУ (наприклад, у Вірменії, Азербайджані, Молдові чи Україні). У випадку Молдови розгляд різних аспектів аналізу впливу навіть не є предметом уваги одного органу, а розподіляється за предметом впливу.

Зображення 7. Роль ЦУ країн ОЕСР у перегляді пропозицій політики

Природа перегляду	Перегляд здійснює ЦУ	ЦУ уповноважений повертати пропозицію міністерству на доопрацювання, якщо вона не відповідає критеріям	Перегляд здійснює інший орган
Дотримання процедур підготовки та подання	65	68	11
Відповідність пропозиції урядовій програмі	57	38	8
Пропозиція була предметом належного консультативного процесу	43	51	8
Дотримання якості нормотворчості і відповідності законодавству	38	57	32
Відповідність нормативного акта нормативним стандартам якості	51	49	32
Проведення належного оцінювання вартості	35	38	57

Примітка: Наведені цифри вказують на відсоток країн ОЕСР, у яких ЦУ виконує відповідну функцію.

Джерело: Опитування ОЕСР щодо ролі та функцій ЦУ, 2017, опубліковане у 2018, Центральний рівень.

Злагоджене функціонування системи, якою керують ЦУ країн ЄПС, важливо оцінювати для забезпечення оптимізації якості. Ключовим показником, який використовує SIGMA для оцінювання ЦУ як гаранта якості, є частота повернення текстів до відповідальних міністерств через проблеми з процедурою чи змістом. Застосування ЦУ своїх повноважень щодо повернення пропозицій у разі

³⁴ Регламент Уряду Вірменії, ст. 13.

³⁵ ОЕСР (2018). *SIGMA Звіт щодо базового моніторингу: Україна*, с. 34; Положення про СКМУ.

виявлення недоліків, які потребують доопрацювання, можна проаналізувати лише у випадку Молдови та України. За отриманими даними, Молдова повернула близько 10 % поданих пропозицій після розгляду Державною канцелярією, тоді як СКМУ повернув щонайменше кожну п'яту пропозицію, яка надійшла на розгляд. Важливо розуміти, наскільки такі високі показники свідчать про ефективність функції моніторингу або навпаки — вказують на слабкість системи, де керівництво, спроможність або інші проблеми означають низьку якість пропозицій, внесених міністерствами. Аналогічно, менша кількість повернених пропозицій може вказувати на те, що пропозиції політики загалом добре підготовлені або ж система контролю якості недостатньо суворі. На практиці незначні питання можна розв'язувати у двосторонньому порядку, без потреби повернення пропозиції. Наприклад, згадані 10 % відхилених пропозицій у Молдові охоплюють ті, що містять серйозні недоліки, які не можна розв'язати неформальним шляхом.

Зображення 8. Ефективність процесу перегляду пропозицій у країнах Східного партнерства ЄПС

	Україна		Молдова	
	IV квартал 2019	IV квартал 2020	V квартал 2019	IV квартал 2020
Кількість пропозицій, поданих міністерствами до апарату уряду для внесення на розгляд на засіданні уряду	710	813	269	257
Кількість пропозицій, повернутих апаратом уряду міністерствам (через брак професійної досконалості, правову, бюджетну чи стратегічну невідповідність тощо)	186	147	15	29

Примітка: Методологію визначення показників див.: ОЕСР (2019). *Методологічні засади принципів державного управління*. ОЕСР, Париж: www.sigmaxweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf
Джерело: Розрахунки SIGMA.

Більшість країн ЄПС також надають міністерствам підтримку з метою забезпечення підготовки якісних пропозицій і дотримання процедур. Звичайно, ЦУ не лише встановлює правила та виконує роль урядового варту з метою забезпечення обґрунтованого, якісного та належно регламентованого процесу ухвалення рішень, а також є ключовим гравцем у поширенні обізнаності та підтримці державних установ у їхніх спробах розроблення нових пропозицій політики через активне надання настанов і здійснення консультування з питань різних аспектів розроблення політики. Згідно з результатами опитування представників адміністрацій країн Східного партнерства ЄПС, АУ Грузії, Державна канцелярія Молдови та СКМУ надають рекомендації через проведення ситуативних консультацій (в Україні) або одночасно через проактивне розповсюдження методичних вказівок та індивідуальні консультації під час обговорення різних пропозицій (у Грузії та Молдові).

Обсяг і рівень деталізації таких рекомендацій ЦУ міністерствам відрізняється. Попередній аналіз SIGMA, проведений у різних країнах Східного регіону ЄПС, свідчить, що для певних завдань керівні документи більш загальнодоступні, ніж для інших; зокрема, теми планування роботи уряду, розроблення законопроектів та аналізу впливу (де це застосовується) часто охоплені методологічною підтримкою. Водночас обсяг підтримки значно нижчий у питаннях розроблення галузевих та інших стратегій чи проведення якісних публічних консультацій. Наприклад, в Україні надаються рекомендації щодо порядку внесення пропозицій до плану пріоритетних дій уряду та для підготовки середньострокового фінансового плану, водночас нема рекомендацій щодо розроблення галузевих стратегій чи звітування про виконання урядової програми. Окрім того, у Вірменії, Грузії, Молдові та Україні відсутні рекомендації щодо розроблення змісту та структури стратегічних планів³⁶. Однак з огляду на останні нормативні зміни наразі розробляються керівні документи, спрямовані на підтримку процесів стратегічного планування (наприклад, у Грузії й Молдові)³⁷.

³⁶ ОЕСР (2018). *SIGMA Звіт щодо базової оцінки: Вірменія*; ОЕСР (2018). *SIGMA Звіт щодо базової оцінки: Грузія*; ОЕСР (2015). *SIGMA Звіт щодо базової оцінки: Молдова*; ОЕСР (2019). *SIGMA Звіт щодо базової оцінки: Україна*.

³⁷ Наприклад, Уряд Грузії ухвалив постанову № 629 «Про Правила розроблення, моніторингу та оцінювання політик»: <https://matsne.gov.ge/ka/document/view/4747283?publication=0>. Додаток 11 до цього документа описує процедури та дає детальні вказівки щодо вимог до консультацій з громадськістю в процесі розроблення політики. Посібник з розроблення політики, моніторингу

Додаткові заходи, такі як навчання та інструменти онлайн-керування документами, можуть допомогти підвищити якість рішень. На додаток до письмових інструкцій і практичних порад під час розроблення політики систематичне навчання державних службовців з різних аспектів розроблення політики, а також застосування стандартизованих інструментів, шаблонів або електронних платформ також може значно сприяти загальній якості пропозицій політики й ухваленню рішень. У більшості країн Східного партнерства ЄПС відсутнє регулярне систематичне навчання з розроблення законодавчих актів та інших аспектів розроблення політики. За винятком Молдови, де реалізуються щорічні програми професійного розвитку, тематику курсів яких затверджує уряд і які охоплюють питання розроблення політики³⁸. У регіоні наявні добрі приклади використання інноваційних інструментів, що підтримують ефективне ухвалення рішень: наприклад, системи електронного документообігу, що діють в Азербайджані та Грузії. Переважна частина країн ОЕСР (89 %) здійснюють проактивне керівництво через ЦУ. Наприклад, Ісландія, Латвія та Норвегія пропонують навчальні курси з різних аспектів розроблення політики. Майже в половині країн ОЕСР існують інші форми підтримки, включаючи надання детальних інструкцій, тоді як в інших країнах практикується більше індивідуальних консультацій щодо конкретного випадку. Також у деяких країнах ОЕСР, зокрема в Канаді чи Нідерландах, використовуються шаблони або електронні форми, що сприяє більш уніфікованому підходу до розроблення політики.

Важливим є регулярне оцінювання роботи ЦУ в контексті забезпечення внесення обґрунтованих і якісно підготовлених пропозицій. Моніторингові звіти SIGMA використовують низку індикаторів з метою визначення прогалин у злагодженій роботі системи. Досить наочним показником якості ухвалення урядових рішень є частка нових законів, які потребують змін невдовзі після їх ухвалення. Згідно з даними, зібраними SIGMA про нові закони, ухвалені до кінця 2019 року та змінені протягом одного року після ухвалення, якість нових законів, а отже, і стабільність регулювання все ще потребують подальшого вдосконалення. Ці нові дані підтверджують спостереження SIGMA, зроблені в попередні роки (2018 і 2019) у Вірменії, Грузії та Україні. Зважаючи на те, що загальна кількість законів, що представлені цими цифрами, досить невелика, усі висновки потрібно робити обережно. Водночас усе ж варто відзначити, що в Грузії і так велика частка нових законів, які потребують змін незабаром після ухвалення, лише збільшилася, тоді як в Україні досить велику частку таких законів вдалося зменшити до прийнятного показника.

Таблиця 7. Відсоток законів, які потребують змін протягом одного року після ухвалення (на основі Методологічних засад принципів державного управління)

	Вірменія	Грузія	Україна
Остання оцінка SIGMA	0 %	44 %	43 %
Розрахунки SIGMA за 2019/2020	18 %	67 %	6 %

Примітка: Індикатори методології. ОЕСР (2019). *Методологічні засади принципів державного управління*. ОЕСР, Париж: www.sigmaweb.org/publications/Methodological-Framework-for-the-Principles-of-Public-Administration-May-2019.pdf
Джерело: розрахунки SIGMA

Що стосується прозорості ухвалення урядових рішень відповідно до найкращих міжнародних практик, то порядок денний чергових сесій урядів є заздалегідь доступним для громадськості у всіх країнах ЄПС. Рішення, ухвалені урядом за результатами засідання, також загальнодоступні. Ці висновки свідчать про більшу прозорість роботи виконавчої влади, ніж у кількох країнах Західнобалканського регіону (наприклад, порядок денний засідань Кабінету Міністрів не є загальнодоступним у Сербії або ж публікується лише після проведення сесії в Північній Македонії). Окрім того, доступ до рішень, ухвалених урядом, також має більше обмежень у Боснії та Герцеговині й Сербії.

Нарешті, індикатором ефективності ЦУ в керуванні процесом розроблення політики є покращення результатів політики та підвищення рівня довіри до уряду. Неможливо прямо порівняти результати процесів перевірки якості, що здійснюють основні органи ЦУ або інші установи в різних країнах, у тому числі між країнами Східного регіону ЄПС та членами ОЕСР. Однак важливо підкреслити, що в

та оцінювання політик, який також є частиною вищезазначених документів, дає визначення та вказівки щодо процесу розроблення стратегії.

³⁸ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130052&lang=ru

більш ніж половині країн ОЕСР для оцінювання загального рівня задоволеності роботою урядового механізму проводиться регулярне вивчення громадської довіри. Хоча лише в кількох країнах ОЕСР ЦУ активно залучений до процесу замовлення та обробки опитувань громадської думки, можна очікувати, що зі зростанням громадського запиту на ефективне, надійне й передбачуване ухвалення урядових рішень увага центрів, які підтримують уряд, поступово буде більше зосереджуватися на аналізі таких даних. Отже, для забезпечення найкращих інтересів країнам Східного партнерства ЄПС доцільно поступово оснащувати основні інституції ЦУ задля здійснення успішного керування різними процедурними вимогами та вимогами якості з метою розроблення обґрунтованої політики, а також приділяти більше уваги громадській думці про роботу уряду (зокрема, через проксі-вимір довіри до уряду).

4 Роль центру уряду в плануванні політики

ЦУ відіграє ключову роль у забезпеченні реалістичного й узгодженого стратегічного планування всіх документів — від довгострокових планів розвитку до річних робочих програм і галузевих стратегій. Розроблення та відстеження централізованих планових документів, включаючи плани діяльності уряду, а також середньострокові фінансові, галузеві або стратегічні та міжгалузеві плани (зокрема, планування завдань, пов'язаних з європейською інтеграцією або відносинами з ЄС), має ключове значення для того, щоб уряд залишався зосередженим на пріоритетах, визначених у його програмі, та виконанні інших зобов'язань. Як головний міжміністерський координатор, близький до глави уряду, з необхідною горизонтальною взаємодією й організаційним потенціалом, ЦУ відіграє вирішальну роль у плануванні політики. Окрім того, обсяг участі ЦУ може варіювати від розроблення або перевірки пропозиції до координування реалізації та моніторингу прогресу виконання. Таким чином, це може бути більш-менш повний цикл політики.

З огляду на те, що галузеве оцінювання зазвичай доручається міністерствам, ЦУ не завжди безпосередньо бере участь у напрацюванні тематичних планів політики, але, як правило, відіграє важливу роль у встановленні якісних стандартів планування та забезпеченні відповідності запропонованих планів цим вимогам, гарантуючи відповідність галузевих планів уніфікованим стандартам і відсутність розбіжностей між взаємопов'язаними планами політики. Це ключове питання, оскільки погана координація підвищує ризик дублювання, неефективних витрат, низькоякісних послуг або суперечливих цілей і завдань. ЦУ також відіграє важливу роль у гармонізації цих планів з короткостроковою програмою діяльності уряду, на яку впливають різні політичні та міжнародні зобов'язання і яка поєднує галузеві програми й політики. Усе це повинно бути максимально гармонізовано й інтегровано.

Аналіз практик планування роботи уряду в країнах Східного партнерства ЄПС свідчить про існування різних підходів. Основна відмінність полягає в змішаному використанні річних планів роботи на відміну від багаторічних. ЦУ Азербайджану та України розробляють річні робочі плани, тоді як у Вірменії, Грузії та Молдові оперативне планування (якщо таке взагалі проводиться окремо від багаторічної програми) складається з багаторічних планів, які не переглядаються на щорічній основі³⁹. Кожен уряд може віддавати перевагу певному підходу в плануванні своєї роботи, і нормативні рамки та процедури самі собою не є статичними. Наприклад, у Молдові відповідно до урядової постанови про планування, розроблення, затвердження, реалізацію, моніторинг та оцінювання документів державної політики⁴⁰ передбачено запровадження річного планування роботи уряду, але його ще не почали застосовувати. Новий Регламент Уряду Вірменії⁴¹ передбачає розроблення п'ятирічних програм діяльності зі щорічним переглядом, але на практиці останніми роками систематичний перегляд не проводився. Робочий план є головним сполучним елементом, навколо якого ЦУ планує свою власну діяльність з метою забезпечення підготовки та своєчасного проходження необхідних документів політики, проєктів законів і нормативних актів тощо на засіданні уряду. Хоча ЦУ не завжди несе відповідальність за надто амбітні плани, які, безперечно, відбивають політичні амбіції, очікується, що він забезпечуватиме досить тісну когерентність між тим, що заплановано, і кінцевим результатом.

Складно оцінити ефективність ЦУ в плануванні роботи уряду, але важливо розробити певні показники належної практики. Методологія моніторингу РПА SIGMA містить кілька індикаторів, які мають на меті оцінити, наскільки добре функціонує система. Існують проксі, які можна використовувати для перевірки якості оперативного планування уряду, наприклад так звані

³⁹ У Грузії, наприклад, Річний план роботи Уряду розробляє АУ, але Уряд офіційно не затверджує його, і тому план не публікується.

⁴⁰ Постанова Уряду № 386 «Про планування, розроблення, затвердження, реалізацію, моніторинг та оцінювання документів державної політики» від 17 червня 2020 року.

⁴¹ Постанова Уряду № 667-L «Про Регламент Уряду» від 8 червня 2018 року.

законодавчі резерви (питання, виконання яких уряд запланував на певний рік, але змушений був перенести на наступний), або узгодженість законодавчого плану уряду з урядовими законами, ухваленими парламентом. Значний відсоток законів, запропонованих урядом, які були ухвалені парламентом, також може свідчити про недоліки своєчасного та зваженого законодавчого планування. Оскільки річні плани або щорічні перегляди багаторічних планів існують не в усіх країнах Східного партнерства ЄПС, а доступність оперативних планів урядів забезпечена неповною мірою, інформація про якість оперативного планування в країнах Східного регіону ЄПС щодо таких проєктів обмежена.

Загалом дані, отримані за останні роки, свідчать про те, що ефективність оперативного планування потребує вдосконалення. За результатами порівняння оперативних планів на 2020 та 2021 роки та порівняння законів, запланованих й ухвалених парламентами у 2020 році, можна зробити висновок про існування значної частки законів, ухвалених за надзвичайною процедурою у період між 2020 та 2021 роками, і законів, ухвалених за позачерговою процедурою, і навпаки недостатню відповідність законодавчих планів фактично внесеним законопроєктам у 2020 році. У Вірменії, через те, що багаторічний план не переглядався у 2020 і 2021 роках, доступна інформація лише про заплановані закони і ті, які уряд фактично вніс до парламенту, відповідно до якої зі 142 внесених законопроєктів лише 36 (25 %) були заплановані. Окрім того, у 2020 році парламент Вірменії ухвалив 141 урядовий закон, з яких 30 (21 %) було ухвалено за прискореною процедурою. Не набагато краща ситуація в Грузії, де порівняння піврічних законодавчих планів 2020 і 2021 років демонструє відставання на 24 % (52 з 214 законів, запланованих у 2020 році, знову з'явилися в плані на 2021 рік). У 2020 році парламент ухвалив 366 законів, запропонованих урядом (що є доволі значним показником), з яких 36 (майже 10 %) ухвалено за прискореною або спрощеною процедурами⁴². В Україні неможливо порівняти урядові плани та реальну ситуацію, оскільки річний план діяльності уряду не містить точних назв законів, які мають бути розроблені та подані на розгляд парламенту.

Разом з даними попередніх звітів SIGMA можна зробити висновок про сталість проблеми планування, тому це питання потребує моніторингу та розв'язання. Так, порівняльний аналіз річних планів діяльності уряду на 2020 і 2021 роки вказує на наявність 30 % законодавчого відставання, оскільки зі 102 законодавчих ініціатив, запланованих у 2020 році, 31 знову з'явилася у 2021 році. На жаль, ці проблеми досі актуальні, адже у Вірменії⁴³, Грузії⁴⁴ та Україні⁴⁵ існують однаково масштабні проблеми законодавчого відставання, невідповідності між законодавчими планами та фактично внесеними до парламентів законопроєктами і відсотком випадків використання надзвичайних процедур. І хоча в деяких країнах спостерігаються певні позитивні зрушення (наприклад, зниження рівня використання надзвичайних процедур у Вірменії чи Грузії або менша кількість нерозглянутих законопроєктів в Грузії), останні дані вказують на збереження серйозних проблем у цьому аспекті.

Таблиця 8. Якість законодавчого планування

		Вірменія	Грузія	Україна
Кількість нерозглянутих законодавчих пропозицій	2020/2021	N/A	24 %	30 %
	Попередні дані SIGMA	3 %	50 %	33 %
Відповідність між законодавчими планами та внесеними пропозиціями	2020	25 %	N/A	N/A
	Попередні дані SIGMA	20 %	64 %	24 %
Використання надзвичайних процедур	2020	21 %	10 %	N/A
	Попередні дані SIGMA	56 %	16 %	56 %

Джерело: розрахунки SIGMA, попередні моніторингові звіти SIGMA.

Окрім планування річної програми роботи уряду та середньострокового планування, ЦУ також

⁴² Згідно із чинним законодавством, зокрема ст. 117 та 118 Регламенту Парламенту Грузії.

⁴³ ОЕСР (2019). *Звіт щодо базової оцінки: Вірменія*: <https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Armenia-2019.pdf>

⁴⁴ ОЕСР (2018). *Звіт щодо базової оцінки: Грузія*: <https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Georgia.pdf>

⁴⁵ ОЕСР (2018). *Звіт щодо базової оцінки: Україна*: <https://sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf>

бере участь у розробленні та/або забезпеченні узгодженості з довгостроковими стратегіями. Що стосується довгострокового планування, то всі країни Східного партнерства ЄПС мають документи довгострокового бачення, ухвалені на строк від шести до десяти років або на більший період (наприклад, Стратегія трансформації до 2050 року у Вірменії). Усі основні органи ЦУ відповідають за моніторинг реалізації документів стратегічного бачення, хоча часто до цього процесу також залучаються й інші установи, такі як міністерство економіки чи адміністрація президента (наприклад, в Азербайджані). Основним органам ЦУ також доручено визначати загальнодержавні стратегічні пріоритети та координувати розроблення довгострокових загальнодержавних стратегічних планів з галузевими міністерствами (у Вірменії, Грузії та Молдові). Окрім того, головний орган ЦУ в Україні та Молдові може доручати профільним департаментам розроблення різних міжгалузевих стратегічних ініціатив. У Вірменії ЦУ також відповідає за ініціювання та координацію публічних консультацій щодо основних стратегічних планів.

Країни ЄПС вказали, що ЦУ відіграє провідну роль у моніторингу прогресу реалізації пріоритетних політик. Керуючи реалізацією загальнодержавних стратегічних пріоритетів, основні органи ЦУ в усіх країнах Східного партнерства ЄПС уповноважені здійснювати моніторинг їх реалізації та перевіряти, чи відповідають пропозиції політики міністерств відповідним пріоритетам. Окрім того, у Грузії, Молдові та Україні органи ЦУ можуть збирати звіти про впровадження та оцінювати реалізацію стратегічних пріоритетів. Згідно з результатами опитування, ЦУ Вірменії та Молдови також можуть перерозподіляти ресурси для реалізації пріоритетів.

ЦУ країн ЄПС відіграють певну роль у деяких стратегічних міжгалузевих або пріоритетних ініціативах. Що стосується ролі ЦУ в розробленні та реалізації міжгалузевої стратегії, то, за винятком України, в усіх країнах Східного партнерства ЄПС ЦУ беруть участь у керуванні такими міжгалузевими питаннями. Перелік питань найдовший у Вірменії й охоплює диджиталізацію, зміну клімату, боротьбу з корупцією, публічну адміністрацію, демографію, розширення прав і можливостей жінок, державні інвестиції, координацію міжнародних партнерів. Диджиталізацію також координує ЦУ в Азербайджані, Грузії та Молдові, тоді як РПА вказана серед переліку питань, які координує ЦУ в Грузії та Молдові (але не у Вірменії). В інституціях ЦУ Вірменії, Грузії, Молдови та України створені спеціальні підрозділи, що займаються такими міжгалузевими питаннями та керуванням пріоритетними напрямками політики⁴⁶. Аналогічні організаційні осередки зі спеціальними підрозділами, які виконують такі завдання, також притаманні більшості країн ОЕСР. Так, за результатами опитування, 19 країн ОЕСР вказали на існування таких підрозділів.

Таблиця 9. Роль ЦУ в розробленні стратегічної політики

Питання: Що з переліченого належить до відповідальності ЦУ в контексті визначення та розроблення загальнодержавних національних стратегій?				
	Вірменія	Грузія	Україна	Молдова
ЦУ ідентифікує та визначає стратегічні пріоритети «цілісного врядування»	X	X		X
ЦУ координує розроблення довгострокових стратегічних планів з галузевими міністерствами	X	X		X
ЦУ доручає галузевим міністерствам розроблення довгострокових стратегічних планів у різних міжгалузевих сферах	X		X	X
ЦУ не має повноважень у цій сфері				

Примітка: У Вірменії ЦУ також відповідальний за ініціювання та координацію громадських обговорень.
Джерело: SIGMA, 2022.

ЦУ країн Східного партнерства ЄПС також значною мірою залучені до розроблення галузевих стратегій і не лише як розробники правил й оцінювачі якості, але і як ключові координатори, зокрема відповідальні за здійснення стратегічного моніторингу. За винятком України, ЦУ також входять до складу команд з реалізації та координації стратегій. Стратегічне планування є установчою функцією уряду в більш як половині країн ОЕСР (у 19 з опитаних країн). Як і у 19 країнах ОЕСР, у країнах Східного партнерства ЄПС ЦУ також відповідальні за забезпечення

⁴⁶ Такі підрозділи або наділені функцією горизонтального планування політики, як-от Департамент програмної експертизи вірменського ОПМ чи Департамент мобілізаційної роботи та контролю СКМУ та Департамент координації політики та пріоритетів Державної канцелярії Молдови, або мають повноваження щодо конкретних реформ, зокрема РПА, як підрозділ державного управління Департаменту планування політики та урядової координації АУ Грузії або Офіс віцепрем'єр-міністра Вірменії.

належного фінансування національних стратегій і дотримання фінансових рамок (у Вірменії, Азербайджані та Молдові). З метою реалізації цих завдань ЦУ зазвичай тісно співпрацює з міністерством фінансів (у Вірменії, Азербайджані, Грузії та Молдові) та/або доручає галузевим міністерствам забезпечити належне фінансування запропонованих планів (у Вірменії, Азербайджані, Грузії та Україні). Окрім того, згідно з результатами опитування, в АРМ Азербайджану також існує фіскальний підрозділ, який підтримує ініціаторів пропозицій у забезпеченні фінансової життєздатності їхніх планів.

Таблиця 10. Роль ЦУ країн Східного партнерства ЄПС у визначенні стратегічних пріоритетів

	Вірменія	Грузія	Україна	Молдова
ЦУ здійснює моніторинг реалізації стратегічних пріоритетів	X	X	X	X
ЦУ забезпечує «прив'язку» пропозицій галузевих міністерств до загальних пріоритетів уряду	X	X	X	X
ЦУ вповноважений перерозподіляти ресурси для реалізації стратегічних цілей	X			X
ЦУ координує реалізацію стратегічних пріоритетів		X		X
ЦУ збирає звіти про реалізацію стратегічних пріоритетів і здійснює їх оцінювання		X	X	X

Джерело: SIGMA, 2022.

Аналіз нормативно-правового регулювання⁴⁷ у сфері планування дозволив виявити недоліки в забезпеченні комплексної правової основи для адекватного середньострокового планування. Хоча загалом основні якісні вимоги до різних документів планування визначені чітко, типологія таких документів у країнах Східного партнерства ЄПС здебільшого часткова, оскільки не всі ключові центральні документи середньострокового планування перелічені, а зв'язки між ними неповністю визначені. Частково це пояснюється тим, що галузеве стратегічне планування нерідко здійснюється окремо від інших ключових процесів планування, у тому числі річне та середньострокове бюджетне планування, оперативне планування діяльності уряду та планування з питань європейської інтеграції. За винятком Азербайджану, ролі основних органів ЦУ чітко визначені в контексті забезпечення дотримання встановлених положень, а також моніторингу виконання таких планів.

Таблиця 11. Якість системи планування: основні вимоги

	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Молдова	Україна
Ієрархія планів	Так / частково	Ні	Так	Так	Частково
Типологія планів	Так / частково	Так / частково	Так / частково	Так	Так
Детальні вимоги	Так	Так	Так	Так	Частково
Вимоги до вартості	Так	Так	Так	Так	Так

Джерело: SIGMA, 2022.

Оскільки правове регулювання планування в країнах Східного партнерства ЄПС ухвалено або оновлено недавно, його практичне застосування поки важко оцінити. Водночас аналіз зразків галузевих планувальних документів 2020 року та кінця 2019 року⁴⁸ свідчить про існування суттєвих

⁴⁷ Основні нормативно-правові акти, що визначають ключові елементи планування в країнах Східного партнерства ЄПС: постанова Уряду Вірменії № 667-Л «Про Регламент Уряду» від 8 червня 2018 року та протокольне рішення Уряду № 42 «Про Методичні вказівки з підготовки, подання та моніторингу стратегічних документів, які впливають на державні доходи та прямі видатки» від 5 жовтня 2017 року;

Указ Президента Азербайджанської Республіки № 1294 від 6 березня 2021 року;

Постанова Уряду Молдови № 386/2020 від 17 червня 2020 року;

Постанова Уряду Грузії № 629 від 20 грудня 2019 року;

Постанова Кабінету Міністрів України № 377 від 21 квітня 2021 року.

⁴⁸ Проаналізовано такі стратегічні документи:

Вірменія: Стратегія реформування поліції та План дій на 2020–2022 рр.; Стратегія розвитку середніх і малих підприємств на

недоліків якості стратегічного планування. Хоча більшість з проаналізованих стратегічних документів мають належний аналіз ситуації, формулювання цілей, обґрунтування показників на рівні результатів, базові та кінцеві показники, проте деталізація діяльності та особливо вартості реформ часто відсутня. Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що найбільш належна та комплексна практика стратегічного планування існує в Молдові, де всі проаналізовані стратегічні документи сформульовані чітко та вичерпно, з детальним аналізом впливу (включаючи оцінку рентабельності реформ), а заходи здебільшого супроводжуються детальним кошторисом витрат і ресурсів, необхідних для реалізації. З іншого боку, проаналізовані стратегії України досить розпливчаті та загальні, часто не містять детальних планів реалізації та ніколи не мають розрахунку витрат. У Вірменії та Грузії аналіз виявив неоднозначні результати: деякі стратегічні документи досить високої якості, а інші із суттєвими недоліками, особливо у формулюванні належних показників результативності або визначенні цільових показників, і не містять належно розроблених оцінок вартості впровадження. Загалом, незважаючи на повноваження щодо забезпечення контролю якості та наявність рекомендацій, значна кількість стратегічних документів не відповідають необхідним стандартам. Варто також зазначити, що у Вірменії, Грузії та Україні інформація про вартість впровадження обмежується формулюванням, що воно планується у встановлених бюджетних межах або реалізація буде здійснюватися лише за рахунок так званих «дозволених» фінансових ресурсів. У Грузії відповідно до нової методології кожен документ політики має супроводжуватися додатком з детальним бюджетом. Цей додаток містить детальний розрахунок витрат і джерела фінансування. Якщо конкретне джерело фінансування не відоме, воно позначається як «прогалина», але так може бути позначено не більше ніж 50 % витрат.

Стратегічні документи також можуть розповісти про успіхи ключових інституцій ЦУ в забезпеченні якості стратегічного планування. Так, якщо в Молдові всі стратегії розроблені однаково деталізовано, мають єдину структуру та використовують аналітичні методи, а в українських стратегіях дотримана однакова структура (часто навіть використані однакові, досить розпливчаті формулювання), то в Грузії та Вірменії структура, довжина, глибина аналізу та використання показників відрізняються в усіх проаналізованих документах, що на практиці свідчить про відсутність у розробників стандартів планування або взагалі будь-яких стандартів.

2020–2024 рр. та План дій на 2020–2022 рр.; Національна стратегія захисту прав людини та План дій на 2020–2022 рр.; Стратегія розвитку сільського господарства на 2020–2030 рр. та План діяльності на 2020–2022 рр.; Стратегія розвитку та адміністративного вдосконалення Комітету державних доходів на 2020–2024 рр.

Грузія: Міграційна стратегія Грузії (2021–2030); Стратегія розвитку статистики в Грузії (2020–2023); План дій з поліпшення якості повітря міста Руставі на 2020–2022 рр.; Стратегія децентралізації на 2020–2025 рр.

Молдова: Програма розвитку садівництва на 2021–2025 рр. та План заходів щодо її реалізації; Програма поліпшення земель з метою забезпечення раціонального використання ґрунтових ресурсів на 2021–2025 рр. та План заходів на 2021–2023 рр. щодо її реалізації; Програма управління радіочастотним спектром на 2021–2025 рр. і мінімальні значення опромінення типових блоків частот для розподілу через процедуру конкурсного відбору; Національна програма розвитку бджільництва в Республіці Молдова на 2021–2025 рр. та План заходів щодо її реалізації на 2021–2022 рр.; Національний план заходів на 2020 рік щодо реалізації Національної стратегії зайнятості населення на 2017–2021 рр.

Україна: Стратегія розвитку фізичної культури і спорту на період до 2028 року; Стратегія цифрової трансформації соціальної сфери; Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року; Стратегія боротьби з організованою злочинністю; Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.

5 Роль центру уряду у формуванні євроінтеграційної політики

З огляду на відносини між країнами Східного партнерства ЄПС і ЄС пов'язана з євроінтеграцією діяльність є важливою складовою формування державної політики в регіоні та важливим завданням ЦУ. Починаючи від дипломатичної діяльності та політичних переговорів до правової гармонізації і узгодження внутрішньої політики та планування євроінтеграційної політики, справи, пов'язані з ЄС, вимагають залучення ключових центральних інституцій, таких як ЦУ, міністерство фінансів і міністерство закордонних справ, а також численних профільних міністерств, зокрема відповідальних за конкуренцію, сільське господарство, торгівлю, внутрішні справи, навколишнє середовище тощо. У цьому процесі ЦУ виконує кілька функцій — координацію політики, підтримку ухвалення рішень, стратегічного планування, моніторингу і впровадження.

Роль ЦУ в євроінтеграційних справах у кожній країні різна, принаймні через характер відносин з ЄС конкретної країни на певному етапі. Три країни Східного партнерства ЄПС кілька років тому вже підписали угоди про асоціацію. Молдова є активним учасником ЄСП з моменту його запуску у 2009 році. Угоду про асоціацію з ЄС Молдова підписала 27 червня 2014 року та ратифікувала 2 липня 2014 року. Україна підписала Угоду про асоціацію з ЄС у червні 2014 року, вона набула чинності 1 вересня 2017 року. Грузія підписала Угоду про асоціацію з ЄС 18 липня 2014 року, повністю вона набула чинності 1 липня 2016 року. Угоди про асоціацію, які містять положення про зону вільної торгівлі та інші вимоги про гармонізацію законодавства, поклали значну відповідальність на центральне державне управління. Таким чином, три країни вже мають п'ятирічний досвід впровадження механізмів координації та керування євроінтеграційними справами.

Ситуація в регіоні суттєво змінилася у 2022 році. 28 лютого 2022 року, через п'ять днів після початку повномасштабного вторгнення Росії, Україна подала заявку на членство в ЄС. Під час саміту ЄС 23 червня 2022 року Європейська Рада надала Україні статус кандидата в ЄС. 3 березня 2022 року Молдова офіційно подала заявку на членство в ЄС, а 16 червня 2022 року Європейська Рада рекомендувала надати Молдові статус кандидата. Також 3 березня 2022 року Грузія подала заявку на членство в ЄС, а в червні 2022 року Європейська Рада висловила готовність надати Грузії статус країни-кандидата після врахування пріоритетів, визначених у висновку Європейської Комісії щодо заявки Грузії. Це означає, що процес узгодження національного законодавчого та нормативно-правового регулювання із законодавством ЄС, який розпочався після підписання угод про асоціацію, відтепер прискориться та посилиться.

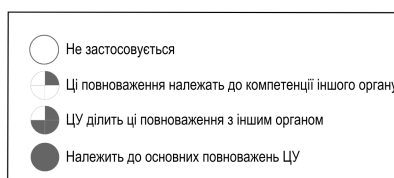
Огляд SIGMA щодо ролі та функцій ЦУ в регіоні Західних Балкан⁴⁹ підкреслив вплив євроінтеграції на діяльність ЦУ, оскільки характер інтеграції змінюється із часом. Загалом наявні структури стикаються з дедалі більшим тиском у контексті робочого навантаження та технічних вимог, а системи потребують повного перегляду та відповідного посилення. Оскільки відносини з ЄС виходять за межі винятково політичних, відповідальність переходить від міністерства закордонних справ та/або економіки до конкретного структурного підрозділу в справах ЄС або ЦУ. Це дозволяє розробляти ресурси та досвід, які більше відповідають юридичній / адміністративній, а не дипломатичній функції. Окрім того, у межах інституцій, які зараз займаються євроінтеграційними питаннями, необхідно розробити регламенти та положення, які б відповідали рівню складності нових завдань. Країни Східного партнерства ЄПС перебувають на ранніх стадіях цього процесу.

⁴⁹ Bari Peter і Kasevec Кейт (2017). *Функціонування центрів уряду на Західних Балканах*. Документи SIGMA, № 53, Видавництво ОЕСР, Париж: <https://doi.org/10.1787/2bad1e9c-en>

У розв'язанні питань, пов'язаних з євроінтеграцією, країни Східного партнерства ЄПС ідуть дещо різними шляхами, що переважно пов'язано з характером відносин з ЄС. Як показано в таблиці, в Україні та Вірменії ЦУ є головною інституцією з питань, пов'язаних з ЄС, водночас в інших країнах євроінтеграційні функції розподілені між кількома інституціями.

Зображення 9. Роль ЦУ в європейській інтеграції / європейських справах у країнах Східного партнерства ЄПС

	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Україна	Молдова
Загальне координування в галузі європейської інтеграції (ЄІ) / європейських справ на щоденній основі	●	◐	◐	●	◐
Планування ЄІ, включно з вартістю реформ	●	◐	◐	●	◐
Моніторинг підготовки країни до процесу ЄІ, включно з підготовкою звітів про політики в галузі ЄІ	◐	◐	◐	●	◐
Координування в галузі узгодження національного законодавства з правом ЄС (EU acquis), включно із забезпеченням контролю за якістю / юридичного перегляду проєктів законодавства з погляду гармонізації	○	◐	◐	●	◐
Координування планування та загального моніторингу допомоги ЄС	●	◐	◐	●	◐
Координування переговорів, пов'язаних з процесом вступу / інтеграції	◐	◐	◐	●	◐



Джерело: SIGMA, 2022.

В Україні УОКЄЄІ є ключовою інституцією, на яку покладені функції ЦУ щодо євроінтеграції. Положення про УОКЄЄІ передбачає його відповідальність за загальну щоденну координацію питань європейської інтеграції, планування діяльності в контексті європейської інтеграції, моніторинг підготовки країни до процесу європейської інтеграції, координацію узгодження національного законодавства з правом ЄС (acquis ЄС), а також координацію планування та загальний моніторинг підтримки ЄС⁵⁰. У Вірменії ЦУ також відіграє центральну роль у координації справ, пов'язаних з відносинами з ЄС, включаючи координацію та моніторинг підтримки ЄС і координацію переговорів. В інших країнах роль ЦУ загалом більш обмежена, а головним актором виступає міністерство закордонних справ (у Молдові та Грузії) та міністерство економіки (в Азербайджані). Окрім того, коли мова йде про гармонізацію національних нормативних актів з правом ЄС (acquis ЄС) або управління коштами ЄС, залучаються й інші органи, зокрема відповідальні за гармонізацію законодавства, а також міністерство фінансів. У всіх трьох країнах ЦУ здійснює нагляд за узгодженням законодавства ЄС з національним законодавством і плануванням політики загалом.

Наразі, за винятком України, системи виглядають дещо фрагментарними та продовжують тлумачити питання європейської інтеграції як предмет зовнішньої політики, а не як таке, що має істотну міждержавну координацію політики та виміри стратегічного планування, а також технічні аспекти, які стосуються окремих галузей.

⁵⁰ Постанова Кабінету Міністрів України № 346 «Про затвердження Положення про Урядовий офіс з координації європейської та євроатлантичної інтеграції» від 13 серпня 2014 року; Статут УОКЄЄІ, розділи 3 і 4.

В Україні УОКЄЄІ у складі СКМУ має у своєму арсеналі систему підготовки матеріалів, пов'язаних з європейською інтеграцією, а також координує міжміністерські консультації і здійснює юридичний перегляд. Регламент СКМУ містить інструкції щодо того, як забезпечити узгодженість законодавчих пропозицій України з правом ЄС (*acquis* ЄС), і ці інструкції супроводжуються методичними вказівками, розробленими УОКЄЄІ. СКМУ також ухвалив детальні положення, які визначають процеси євроінтеграційного планування, моніторингу виконання планів та перекладу права ЄС (*acquis* ЄС). Останній огляд SIGMA містить висновок про чіткий розподіл усіх функцій і високий рівень координації. Водночас УОКЄЄІ не є сильним підрозділом СКМУ, і його роль доволі технічна. Останнім часом він має труднощі з персоналом і керівництвом. Таким чином, незважаючи на значну роль на папері, фактичний вплив цього підрозділу на забезпечення єдиного підходу при розробленні євроінтеграційної політики обмежений. З огляду на таке історичне становище УОКЄЄІ залишатиметься важливим гравцем у загальній системі розроблення євроінтеграційної політики, але не буде єдиним чи навіть провідним актором у контексті розроблення та спрямування політики і навряд чи буде ініціатором розширеного порядку денного щодо європейської інтеграції.

У Молдові, навпаки, основні повноваження щодо координування питань, пов'язаних з ЄС, покладаються на Міністерство закордонних справ, включаючи не лише дипломатичні питання та переговори, але й планування євроінтеграційної політики, зокрема підготовку ключових планових документів. Міністерство юстиції перевіряє відповідність законопроектів Конституції та правовим прецедентам. Нарешті, Державна канцелярія відповідальна за відповідність проектів законів праву ЄС та координує підготовку всіх програмних документів, окрім тих, які стосуються європейської інтеграції. Зі збільшенням обсягу роботи все важче забезпечити узгодженість позицій різних інституцій і відсутність суперечностей між рішеннями різних органів. Ще одна важлива проблема — кадровий потенціал. Міністерства закордонних справ не завжди здатні залучити технічний досвід, необхідний для управління плануванням політики, пов'язаним з європейською інтеграцією, який часто зосереджений на суто технічних питаннях, таких як комерційне право, технічні специфікації або маркування продукції. У Грузії нормативно-правове регулювання чітко визначає основні ролі та обов'язки ключових державних інституцій у процесі європейської інтеграції, а також встановлює більшість критичних функцій, необхідних для ефективного координування та управління євроінтеграційним процесом. Нормативне регулювання також визначає різні ролі та завдання Міністерства юстиції, АУ та Офісу державного міністерства європейської та євроатлантичної інтеграції з метою узгодження національного законодавства з правом ЄС (*acquis* ЄС). У Грузії політичний діалог з ЄС координує Міністерство закордонних справ. Остання оцінка SIGMA показала, що, незважаючи на чіткий розподіл усіх функцій, координація була проблематичною.

Дебати про керування євроінтеграційною політикою суттєво посилилися після оголошення про надання статусу кандидатів Україні та Молдові й запиту Грузії. В усіх трьох країнах системи не є ідеальними, і необхідно розв'язати питання їх покращення, з урахуванням підвищеного політичного інтересу, не кажучи про стрімке зростання робочого навантаження. З погляду управління цілі відносно чіткі: краща координація, більш ефективне використання ресурсів, але для того, щоб політичні сили дійшли чіткого рішення в питаннях подальшої еволюції структур і процесів, може знадобитися певний час.

Незалежно від обраного підходу існує кілька ключових процесів, якими система євроінтеграційної політики повинна ефективно керувати.

Як зазначалося вище, серед елементів євроінтеграційної політики, якими керує ЦУ в усіх п'яти країнах, є узгодження євроінтеграційної політики з національними планами⁵¹. Загалом плани щодо європейської інтеграції в країнах Східного партнерства ЄПС мають подібну логічну структуру: перелічують зобов'язання, що постають з угод з ЄС, встановлюють терміни виконання та відповідальних суб'єктів. Водночас вони не містять детального опису реалізації заходів і розрахунків. Зазвичай плани щодо європейської інтеграції розраховані на середньострокову перспективу (три-п'ять років) і не переглядаються щорічно (окрім Грузії, де ухвалюються щорічні національні плани дій щодо європейської інтеграції). Основна проблема полягає в узгодженні з національними плановими документами, які зазвичай розробляє інший підрозділ або навіть інша інституція. Моніторингові оцінки Грузії, Молдови та України, проведені SIGMA, підкреслили відсутність узгодженості між євроінтеграційними планами та програмами діяльності уряду й галузевими стратегіями. Це частково пов'язано з неузгодженістю графіків, а частково — з відсутністю в жодній інституції бажання брати на себе відповідальність. Донедавна процес євроінтеграційного планування боровся за привернення політичної уваги, а комітети з планування на політичному та технічному рівнях, які мали б керувати підготовкою євроінтеграційних планів і забезпечувати узгодженість планувальних документів, проводили засідання нечасто або й узагалі

⁵¹ Наприклад, у Грузії в координації з АУ забезпечення гармонізації законодавства з міжнародними угодами та правилами є однією з ключових функцій Міністерства юстиції.

не збиралися. Оскільки плани є багаторічними документами, реалізація часто переноситься з одного року на інший, без перегляду, і на практиці навіть трапляється, коли протягом певного періоду жоден план не діє. Наприклад, у Молдові план на 2017–2019 рр. (відомий як NAPIAA) не оновлено новим багаторічним планом, хоча наразі він перебуває на стадії підготовки.

Іншим важливим питанням для ЦУ в цій сфері є надання підтримки та рекомендацій галузевим міністерствам у підготовці євроінтеграційних документів й імплементації норм ЄС у національне законодавство та виконанні інших завдань, які потребують поглиблених знань у правових та адміністративних питаннях ЄС. Наприклад, в Україні нормативно-правові акти та методичні рекомендації, розроблені СКМУ / УОКЄЄІ, підтримують профільні міністерства й центральні органи виконавчої влади в процесі європейської інтеграції. Регламент Кабінету Міністрів України містить інструкції щодо узгодження законодавчих пропозицій України з правом ЄС (*acquis* ЄС), які підкріплені технічними методичними рекомендаціями, розробленими УОКЄЄІ. Окрім того, проводяться заходи для навчання та посилення спроможності, щоб персонал здобув навички, необхідні для навігації євроінтеграційних процесів. У кожній країні ЄПС існує потреба в реалізації таких заходів задля забезпечення високоякісного внеску галузевих міністерств у процес євроінтеграційного планування та належної узгодженості галузевих стратегій та інших планових документів з євроінтеграційними планами.

З огляду на динаміку змін у партнерстві з ЄС і євроінтеграційних процесах, а особливо нещодавні потрясіння в регіоні не дивно, що планування координації питань європейської інтеграції не є ідеальним. Враховуючи важливість цих процесів, можна припустити, що поступово основні органи ЦУ будуть більше залучатися до євроінтеграційного планування або забезпечення якості таких планів, а співпраця різних органів, відповідальних за ключові функції ЦУ (включаючи керування справами ЄС), найближчим часом посилюватиметься.

Додаток А. Кейси: роль ЦУ в управлінні кризою, зумовленою COVID-19, і відновленні

Після спалаху COVID-19 ЦУ в усьому світі брали безпосередню участь у координуванні урядових дій, спрямованих на реагування на кризу⁵². Глобальна пандемія пролила світло на важливість міжурядової координації реагування, визначення ризиків і їх швидкого пом'якшення, а також необхідність координованої стратегії відновлення. Спроможність ЦУ виконувати цю роль незалежно від того, чи він головний орган управління ризиками й кризами, є хорошим показником того, наскільки гнучка та винахідлива ця структура.

За винятком Грузії, ЦУ країн Східного партнерства ЄПС не визначені як основні установи, що здійснюють загальнодержавне прогнозування ризиків, управління й стратегічне планування. Проте пандемія COVID-19 вимагала від ключових інституцій ЦУ всіх країн Східного партнерства ЄПС бути піонерами в координуванні урядової відповіді на кризу.

Перш ніж досліджувати роль ЦУ у відповіді на пандемію COVID-19 і зусилля, докладені з метою пом'якшення її наслідків, важливо зазначити, що країни Східного партнерства ЄПС постраждали не лише від пандемії COVID-19. Протягом цього ж дворічного періоду вони зазнали територіальної нестабільності, регіональних конфліктів і різних політичних криз. У цьому контексті вплив глобальної пандемії не можна повністю відокремити від впливу інших факторів.

Згідно з даними ВООЗ про COVID-19⁵³, усі країни Східного регіону ЄПС серйозно постраждали від пандемії як за кількістю заражень, так і смертності, тоді як рівень вакцинації залишався низьким, а часто значно нижчим, ніж в інших країнах.

⁵² ОЕСР (2021). *Роль центрів уряду в реагуванні на COVID-19*. Погляд на уряд 2021, ОЕСР, Париж: <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>

⁵³ За оцінками на 7 травня 2022 року: <https://covid19.who.int>

Зображення 10. Огляд даних COVID-19 для країн Східного партнерства ЄПС станом на травень 2022 року

Name	Cases - cumulative total	Cases - cumulative total per 100,000 population	Deaths - cumulative total	Deaths - cumulative total per 100,000 population	Persons fully vaccinated with last dose of primary series per 100 population
Global	513,955,910	6,593.79	6,249,700	80.18	59.46
 Ukraine	5,002,870	11,439.38	108,411	247.89	34.65
 Georgia	1,655,221	41,492.82	16,811	421.42	29.11
 Azerbaijan	792,599	7,817.19	9,709	95.76	47.77
 Republic of Moldova	517,753	12,834.85	11,503	285.15	26.27
 Armenia	422,874	14,270.69	8,622	290.97	33.33

Джерело: Інформаційна панель ВООЗ щодо коронавірусу (COVID-19): <https://covid19.who.int>

З економічного погляду у 2020–2021 роках усі країни Східного партнерства ЄПС зазнали серйозних збоїв через кризу COVID-19, тому уряди перебували під сильним тиском, зумовленим потребою розроблення узгоджених планів відновлення.

Таблиця 12. Річні темпи зростання ВВП (%) у країнах Східного партнерства ЄПС, ОЕСР і ЄС

	2020
Вірменія	-7,4
Азербайджан	-4,3
Грузія	-6,8
Молдова	-7,0
Україна	-4,0
ОЕСР	-4,5
ЄС	-6,0

Джерело: Дані Світового банку та EIU⁵⁴.

Інституційне реагування ЦУ країн Східного партнерства ЄПС засвідчує потребу в адаптації структур і методів роботи до безпрецедентного та нетипового попиту на координування. За винятком України, для реагування на кризу COVID-19 органи ЦУ були змушені створити спеціальний підрозділ або призначити координатора в межах власних структур і взяти на себе нові обов'язки (або розширити вже наявні), пов'язані з управлінням ризиками чи аналізом політики. Окрім того, щоб заспокоїти населення й зменшити ризик дезінформації, необхідно було розробити нові комунікаційні протоколи або рекомендації щодо пандемії. Окрім Азербайджану, офіційні особи ЦУ країн Східного партнерства ЄПС також вказали на виникнення потреби в створенні нових протоколів, пов'язаних з управлінням використання та зберігання персональних даних. Державна канцелярія Молдови та АУ Грузії повідомили про збільшення кількості міжміністерських координаційних форумів із залученням ширшого кола зацікавлених сторін (наприклад, науковців, ділових партнерів тощо), які потребували рекомендацій або уваги ЦУ. Цікаво, що ЦУ (за винятком Вірменії) повідомили, що ці нові або розширені функції реалізувалися без одночасного збільшення

⁵⁴ Дані Світового банку про зростання ВВП станом на 9 травня 2022 року: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>; останні аналітичні дані Economist Intelligence Unit станом на 9 травня 2022 року: <http://country.eiu.com/allcountries.aspx>

кількості персоналу. Подібна ситуація описана і за результатами опитування країн ОЕСР і партнерів⁵⁵, причому більшість країн вказують на збільшення попиту на залучення ЦУ до міжміністерської координації та координації з неурядовими суб'єктами. Водночас у деяких країнах, наприклад в Австрії, Польщі та Фінляндії, підвищений запит на участь ЦУ в подоланні кризи супроводжувався збільшенням персоналу й ресурсів основних органів ЦУ.

Як і в більшості країн ОЕСР, міністерства охорони здоров'я є постійними партнерами ЦУ в процесі управління кризою, зумовленою COVID-19, та/або відновлення. Окрім цих органів, міністерства, відповідальні за соціальні справи, надзвичайні ситуації та освіту, також вказувалися як партнери ЦУ на різних етапах урегулювання кризи. У країнах Східного партнерства ЄПС фінансові аспекти управління кризою, зумовленою COVID-19, і заходи з відновлення координувалися з міністерствами фінансів або через наявні офіційні механізми (у Грузії та Азербайджані) чи більш ситуативно (у Вірменії, Молдові та Україні).

Розширення координації та консультацій з неурядовими суб'єктами (експертами, науковцями, неурядовими організаціями тощо) стало новою характерною рисою відповіді на пандемію, яка надалі впливатиме на роботу ЦУ. В Азербайджані, Грузії та Молдові очікують, що розширена координація зацікавлених сторін, організована ЦУ, у тому числі з науковцями, неурядовими організаціями чи бізнес-асоціаціями, зберігатиметься надалі. Грузія, Молдова та Україна також сподіваються, що змінені протоколи управління даними залишаться чинними. Азербайджан вказав, що спеціальний підрозділ, відповідальний за керування реагуванням на COVID-19, також продовжить функціонувати в найближчому майбутньому, тоді як інші країни зазначили, що планують розформувати спецпідрозділи або перевести персонал. Це відповідає результатам аналогічного опитування, проведеного в країнах ОЕСР, яке підтвердило очікування, що спеціальні підрозділи ЦУ, які займаються боротьбою з COVID-19, змінені протоколи управління даними, пов'язаними з COVID-19, або ширші групи зацікавлених сторін, які беруть участь у координаційних зустрічах, організованих ЦУ, не зазнають змін.

Зображення 11. Які зміни відбулися в структурі, функціях та/або обов'язках ЦУ після спалаху COVID-19?

	Вірменія	Грузія	Україна	Молдова	ОЕСР	ЄС
Збільшення кількості випадків міжміністерської координації, яким ЦУ має надавати підтримку (наприклад, шляхом підготовки порядку денного)	Ні	Так	Ні	Так	19	15
Створення спеціального підрозділу або призначення координатора в ЦУ для реагування на COVID-19	Так	Так	Ні	Так	12	11
Розширення кола зацікавлених сторін (наприклад, наукові експерти, бізнес-асоціації, ОГС), які беруть участь у координаційних зустрічах, скликаних ЦУ	Ні	Так	Ні	Так	20	16
Нові або розширені обов'язки (наприклад, щодо управління ризиками, аналізу політики тощо)	Так	Так	Ні	Так	13	8
Нові протоколи / інструкції щодо комунікації та боротьби з дезінформацією / недостовірною інформацією про захворювання COVID-19	Так	Так	Ні	Так	18	16
Нові протоколи для підтримки кращого управління даними про захворювання COVID-19	Так	Так	Так	Так	12	10
Зміна кількості персоналу, що працює в ЦУ (вказати збільшення чи зменшення)	Ні	Ні	Ні	Ні	7	7
Зміна кваліфікації персоналу	Так	Ні	Ні	Так	4	4

⁵⁵ Тут використані дані, отримані з опитування ОЕСР «Створення стійкої відповіді: роль центру уряду в управлінні кризою COVID-19 і майбутні зусилля з відновлення», яке проводилося із січня по березень 2021 року.

Зміна обсягу ресурсів, доступних ЦУ (вказати збільшення чи зменшення)	Так	Ні	Ні	Ні	8	8
Зміна кількості тем у портфоліо ЦУ (вказати збільшення чи зменшення)	Ні	Ні	Ні	Ні	9	9

Джерело: SIGMA, 2022.

Грузія та Молдова зазначили, що пандемія підвищила спроможність їхніх ЦУ в проведенні моніторингу та оцінювання майбутньої кризи, тоді як Україна вказала, що такі можливості існували до пандемії та залишилися без змін. Вірменія наразі розглядає можливість посилення спроможності свого головного органу ЦУ в цьому контексті. Більшість відповідей країн ОЕСР на подібне питання свідчать про істотне зміцнення спроможності уряду в контексті готовності до ризиків, у переважній частині випадків з активним залученням або під керівництвом головної інституції ЦУ.

Відповідаючи на питання про основні труднощі, з якими зіткнувся ЦУ під час кризи COVID-19, країни Східного партнерства ЄПС наголосили на відсутності правил, які б допускали більшу гнучкість уряду для швидкого реагування на кризу. Іншою проблемою є відсутність відповідних структур для належного координування відповіді на ситуацію як у межах уряду, так і між різними рівнями влади. Окрім того, Вірменія, і Грузія вказали на проблеми з укомплектуванням ЦУ відповідним персоналом для підтримки ролі в координуванні урядового реагування на кризу COVID-19, а також на труднощі із чітким розмежуванням ролей між наявними та новими органами. І Вірменія, і Україна згадали труднощі, пов'язані з відсутністю єдиного урядового наративу, та погану комунікацію з населенням, що також часто траплялося в результатах опитування країн-членів ОЕСР у контексті зусиль, спрямованих на досягнення прогресу в підвищенні рівня вакцинації.

Зображення 12. Які проблеми ЦУ визначив як найбільш складні в контексті координації урядового реагування на початку пандемії COVID-19?

	Вірменія	Грузія	Україна	ОЕСР	ЄС
Відсутність відповідних законів і нормативно-правових актів (наприклад, постанов), які б надали виконавчій владі достатньої гнучкості для реагування на кризу	Так	Так	Ні	15	13
Відсутність відповідних структур (наприклад, робочих груп, координаційних органів) та/або ролей (наприклад, національного координатора) для координації реагування в межах уряду	Так	Так	Ні	14	10
Відсутність відповідних структур для координації реагування на різних рівнях	Так	Так	Ні	10	6
Дублювання обов'язків та/або ролей між наявними та/або новими структурами	Так	Так	Ні	5	5
Відсутність відповідних структур та/або механізмів для обміну даними та інформацією між державними установами	Так	Так	Ні	11	10
Відсутність протоколів і структур для отримання та перегляду експертних / наукових доказів	Так	Ні	Ні	11	9
Відсутність єдиного наративу в уряді та/або відсутність послідовної комунікації з населенням	Так	Ні	Так	12	8
Конфлікт пріоритетів між установами (наприклад, між центральними / федеральними міністерствами, між місцевими органами влади та центральним / федеральним урядом)	Так	Ні	Ні	9	5
Прогалини / дублювання функцій між установами щодо розгортання заходів реагування на надзвичайні ситуації (наприклад, між центральними / федеральними міністерствами, між місцевими органами влади та центральним / федеральним урядом)	Так	Ні	Ні	9	8
Проблеми з перерозподілом персоналу ЦУ для координації реагування на COVID-19	Так	Так	Ні	1	1

Джерело: SIGMA, 2022.

Як і в більшості країн ОЕСР, стратегічні плани та фінансові рамки узгодили з потребами реагування

на кризу COVID-19 через проведення загальних засідань уряду в Грузії, Молдові та Україні. У Вірменії та Азербайджані це відбувалося шляхом обговорення та технічної координації в межах ЦУ. Інші методи, такі як попередній розгляд і схвалення міністерством фінансів або прямі обговорення між головою ЦУ та міністром фінансів, не використовувалися в жодній з опитаних країн Східного партнерства ЄПС.

Країни Східного партнерства ЄПС також використовували різні способи інформування або проведення консультацій з різними зацікавленими суб'єктами як щодо стратегій пом'якшення пандемії, так і заходів відновлення. Принаймні всі уряди країн Східного регіону ЄПС проводили просвітницькі кампанії для роз'яснення населенню стратегії реагування на кризу, але Вірменія, Грузія, Молдова та Україна також вказали на більш активне та широке залучення зацікавлених сторін. Комунікація щодо стратегій реагування на кризу та консультації щодо їх розроблення разом з консультаціями щодо планів відновлення також широко використовувалися в практиці ЦУ в країнах ОЕСР.

Зображення 13. Які типи участі зацікавлених сторін використовувалися під час кризи COVID-19?

	Вірменія	Азербайджан	Грузія	Україна	Молдова	ОЕСР	ЄС
Кампанії з інформування зацікавлених сторін про розроблення стратегій реагування на кризу COVID-19	Так	Так	Так	Ні	Так	18	14
Використання механізмів консультацій для залучення зацікавлених сторін до розроблення стратегій реагування на кризу COVID-19	Так	Ні	Так	Так	Так	20	15
Використання механізмів залучення для активного залучення зацікавлених сторін до розроблення стратегій реагування на кризу COVID-19	Так	Ні	Так	Так	Так	9	7
Кампанії для інформування зацікавлених сторін про розроблення стратегій відновлення	Так	Ні	Так	Ні	Так	16	14
Використання механізмів консультацій для залучення зацікавлених сторін до розроблення стратегій відновлення	Так	Ні	Так	Ні	Так	19	16
Використання механізмів залучення для активного залучення зацікавлених сторін до розроблення стратегій на період відновлення	Так	Ні	Ні	Ні	Так	9	8

Джерело: SIGMA, 2022.

Відповідно до результатів опитування Вірменії, Грузії та Молдови роль ЦУ в розробленні та керуванні зусиллями з відновлення охоплює роботу над загальним планом відновлення та визначення пріоритетів відновлення, координацію та моніторинг реалізації цих планів, а також керування комунікаційними заходами, пов'язаними з урядовими планами відновлення. У Грузії та Молдові ЦУ відповідальний за оцінювання політики відновлення або визначення керівних принципів для планування відновлення, водночас у Вірменії ситуація абсолютно протилежна. Проведення попереднього розгляду планів відновлення не є завданням головного органу ЦУ у жодній із цих країн. Широкий і досить комплексний мандат, вказаний цими трьома країнами Східного партнерства ЄПС, видається навіть більш амбітним порівняно із ситуацією в більшості країн-членів ОЕСР. Наприклад, лише в шести країнах ОЕСР ЦУ доручено здійснення оцінювання плану відновлення, на відміну від визначення ключових пріоритетів відновлення, що входить до компетенції ЦУ 17 країн-членів ОЕСР.

Зображення 14. Чи відповідає ЦУ за міжурядове стратегічне планування для підтримки заходів з відновлення після COVID-19?

Якщо так, то чи відповідає він за:

	Вірменія	Грузія	Молдова	ОЕСР	ЄС
Визначення пріоритетних напрямів відновлення	Так	Так	Так	17	12
Вибір / затвердження короткого списку пріоритетних політик / програм для пріоритетного впровадження	Так	Так	Так	18	12
Розроблення загального плану відновлення	Так	Так	Так	12	10
Здійснення попередніх переглядів загального плану відновлення	Ні	Ні	Ні	6	5
Визначення основних напрямів / інструкцій для розроблення планів відновлення	Ні	Так	Так	13	11
Координування реалізації планів відновлення	Так	Так	Так	15	12
Моніторинг імплементації планів відновлення	Так	Так	Так	13	9
Оцінювання планів відновлення	Ні	Так	Так	6	5
Комунікування (або координування комунікації) реалізації планів відновлення	Так	Так	Так	14	12

Джерело: SIGMA, 2022.

Додаток Б. Ключові документи та нормативно-правові акти

Ключові документи, якими передбачено створення ЦУ

Вірменія

Закон про структуру та діяльність Уряду НО-253-N від 23 березня 2018 року; постанова Прем'єр-міністра Республіки Вірменія № 564 L від 25 травня 2018 року про Статут Офісу Прем'єр-міністра (Положення про ОПМ).

Постанова Уряду № 667-L від 8 червня 2018 року про Регламент Уряду.

Грузія

Закон про уряд: Закон про структуру, повноваження та порядок діяльності Уряду Грузії (Закон про Уряд) № 3277 від 11 лютого 2004 року.

Молдова

Конституція від 29 липня 1994 року, Офіційний вісник № 1 від 12 серпня 1994 року.

Закон про уряд: Закон № 64 про Уряд від 31 травня 1990 року, ст. 58, 20, 25, 26, 30 та 31, змінені Законом № 136/2017 про Уряд.

Закон про центральне спеціалізоване державне управління: Закон № 98 про центральне спеціалізоване державне управління від 4 травня 2012 року, ст. 5, 16.

Закон про акти уряду та інших центральних і місцевих органів публічної адміністрації: Закон № 317 від 18 липня 2003 року, ст. 28, 68, 75, змінені Законом № 100/2017 про нормативні акти.

Україна

Конституція України, ухвалена 28 червня 1996 року.

Закон про Кабінет Міністрів України: Закон № 794-VII від 27 лютого 2014 року.

Ключові нормативні акти, які регулюють діяльність ЦУ***Вірменія***

Постанова Уряду № 667-Л від 8 червня 2018 року про Регламент Уряду.

Грузія

Постанова Уряду № 54 про затвердження Регламенту Уряду Грузії від 7 березня 2013 року.

Україна

Постанова Кабінету Міністрів України № 950 від 18 липня 2007 року про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України.

Установчі документи головних інституцій ЦУ країн регіону Східного партнерства ЄПС***Грузія***

Постанова Уряду № 626 про затвердження Положення про Адміністрацію Уряду Грузії від 19 листопада 2014 року.

Молдова

Постанова № 657 про Положення про організацію та функціонування Державної канцелярії, її структуру та чисельні обмеження від 6 листопада 2009 року, ст. 724, Офіційний вісник № 162/2009 від 10 листопада 2009 року.

Україна

Постанова Кабінету Міністрів України № 850 про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 року.

Програма SIGMA

SIGMA (Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту) — це спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу (ЄС), переважно фінансована ЄС. Починаючи з 1992 року SIGMA працює з країнами-партнерами над зміцненням систем публічного врядування та посиленням спроможності публічної адміністрації.

Спільно з Генеральним директором Європейської комісії (ЄК) з питань сусідства та переговорів про розширення (DG NEAR) наразі ми працюємо з:

- Албанією, Боснією та Герцеговиною, Косово*, Республікою Молдова, Чорногорією, Республікою Північна Македонія, Сербією, Туреччиною та Україною як країнами-кандидатами та потенційними кандидатами; та
- Алжиром, Вірменією, Азербайджаном, Єгиптом, Грузією, Йорданією, Ліваном, Марокко, Палестинською Автономією¹ та Тунісом як країнами-сусідами ЄС.

SIGMA надає підтримку в шести ключових сферах:

1. Стратегічні засади реформи публічної адміністрації
2. Розроблення та координація політики
3. Публічна служба та управління людськими ресурсами
4. Підзвітність
5. Надання послуг
6. Управління державними фінансами, державні закупівлі та зовнішній аудит

SIGMA переглядає та надає відгук про:

- системи та інституції публічного врядування;
- правові засади;
- стратегії реформ та плани діяльності;
- прогрес у реалізації реформ.

SIGMA надає:

- консультації щодо розроблення та визначення пріоритетів реформ;
- методології та інструменти підтримки реалізації;
- рекомендації щодо вдосконалення законодавства та адміністративних механізмів;
- можливість обміну передовим досвідом багатьох країн, включаючи регіональні заходи;
- документи політики та порівняльні дослідження багатьох країн.

Більше інформації про SIGMA:

www.sigmaweb.org

© ОЕСР 2023

Оскільки SIGMA є частиною ОЕСР, до її публікацій застосовуються такі ж вимоги:

<http://www.oecd.org/termsandconditions>.

* Це визначення не впливає на позиції щодо статусу і відповідає Резолюції Ради Безпеки ООН 1244/99 та Консультативному висновку Міжнародного суду ООН щодо проголошення незалежності Косова.

¹ Примітка Європейської служби зовнішньої діяльності та Європейської Комісії: це позначення не повинно тлумачитися як визнання держави Палестина і не впливає на індивідуальні позиції держав-членів Європейського Союзу з цього питання.