

# HOW-TO, АБО ПОСІБНИК РЕФОРМАТОРА

Проектний офіс  
Національної ради реформ:  
досвід, досягнення, уроки







---

# HOW-TO, АБО ПОСІБНИК РЕФОРМАТОРА

Проектний офіс  
Національної ради реформ:  
досвід, досягнення, уроки

---



ГРОМАДСЬКА СПІЛКА

ФОНД ПІДТРИМКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

**How-to,  
або посібник реформатора**  
Проектний офіс Національної ради реформ:  
досвід, досягнення, уроки

*Керівник проекту: Дмитро Шимків*

*Редакційна колегія: Анна Чухай, Ігор Гончаренко, Петро Іванов*

*Літературна обробка: Андрій Баш, Олена Зварич*

*Дизайн та верстка: Олександр Нестеренко*

Видання розроблено Офісом підтримки Національної ради реформ за участю проектних менеджерів Проектного офісу Нацради реформ, які були членами команди протягом 2014 - 2017 років, а також експертів, громадських діячів та представників органів державної влади, залучених до роботи Моделі управління реформами.

Видання створено завдяки фінансовій підтримці:



**European Bank**  
for Reconstruction and Development



Організація з безпеки та  
співробітництва в Європі  
Координатор проектів в Україні

# ЗМІСТ

---

|                                                                                     |            |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Передмова</b>                                                                    | <b>5</b>   |
| <b>Національна модель управління реформами<br/>та Національна рада реформ</b>       | <b>9</b>   |
| <b>Національна рада реформ: як це працює?</b>                                       | <b>35</b>  |
| <b>Проектний офіс при НРР</b>                                                       | <b>43</b>  |
| <b>Пошук зміни бюрократичної моделі</b>                                             | <b>65</b>  |
| <b>Стратегічні документи щодо впровадження реформ</b>                               | <b>71</b>  |
| <b>Фактори успіху в реалізації плану реформи</b>                                    | <b>87</b>  |
| <b>Досвід підготовки та прийняття нового<br/>Закону про державну службу</b>         | <b>88</b>  |
| <b>Інституційна підтримка реформи децентралізації</b>                               | <b>93</b>  |
| <b>Створення бренду Національного проекту Децентралізація</b>                       | <b>99</b>  |
| <b>Створення Офісу ефективного регулювання (BRDO)</b>                               | <b>103</b> |
| <b>Реформа управління державною власністю</b>                                       | <b>107</b> |
| <b>Ініціатива “Цифрова Україна”</b>                                                 | <b>113</b> |
| <b>Впровадження електронного урядування в органах влади</b>                         | <b>119</b> |
| <b>Реформа публічних закупівель та<br/>електронна система ProZorro</b>              | <b>129</b> |
| <b>Структурування та моніторинг впровадження<br/>реформи / проекту / ініціативи</b> | <b>139</b> |
| <b>Ефективні публічні комунікації щодо реформи</b>                                  | <b>169</b> |
| <b>Stakeholders management</b>                                                      | <b>181</b> |
| <b>Автори</b>                                                                       | <b>194</b> |





**Дмитро Шимків,**  
секретар Національної ради  
реформ

**«Ти маєш зробити добро зі зла, бо більше нема з чого робити»**

Роберт Уоррен,  
американський поет, письменник, критик

**П**ершим завданням, яке я отримав від Президента України, прийшовши на державну службу, була робота над формуванням моделі управління реформами. Ми почали аналізувати кращий зарубіжний досвід і знайшли чимало яскравих з маркетингової точки зору матеріалів про успіх у реформуванні інших країн, проте майже нічого не знайшли про практичну сторону роботи: як організувати роботу команд, структурувати їхню роботу, налагодити процес створення контенту та відслідковування ефективності? Ніде не було написано про те, як шукати компроміс між різними гілками влади та зацікавленими стейкхолдерами, або про те, як окреслити межі реформи.

Відтак багато часу було витрачено на пошук механізмів, які б дозволили швидко опрацьовувати ідеї, виносити їх на обговорення певного рівня та ініціювати ухвалення рішень. Пізніше я дізнався, що цей процес має назву «ефекту димаря» - chimney effect. Одна справа підготувати контент та напрацювати альтернативи рішень («розпалити піч»), інша справа – забезпечити просування теми, або «створити тягу». Саме це і потребувало найбільших зусиль нашої команди.

Як наслідок, ми отримали надзвичайно цінний досвід - організаційний, політичний, досвід створення контенту. Через цю книгу маємо поділитись напрацюваннями з наступним поколінням реформаторів та державних службовців, які долучаються до роботи в органах державної влади. Перед країною стоїть безліч нових викликів, і наш досвід може бути цінним на подальшому шляху змін.

Проведення змін або change management – завжди складний процес. Успішні зміни – це добре сплановані зміни. В політиці ми можемо говорити про значення «вікна можливостей» (window of opportunity). Проте дуже часто трапляється так, що навіть за слушної нагоди у вас може не виявитись ефективних людей, концепцій змін чи ресурсів для того, аби скористатись новими можливостями, що відкриваються. З іншого боку, нерідко наявність усіх вище перелічених передумов для успіху не гарантує появу «відкритого вікна».

Хочу подякувати Президентів, парламентарям, урядовцям сьогоднішньої та минулої каденції за можливість долучитися до створення Моделі управління реформами в країні. Висловлюю вдячність партнерам: Міжнародному Фонду «Відродження» - за допомогу в започаткуванні Національної Ради Реформ; Європейському Банку Реконструкції і Розвитку, Представництву

Європейського Союзу в Україні, канадським Agriteam Edge, GIZ – за підтримку Проектного офісу, а також іншим міжнародним донорським організаціям - за активну участь у роботі нашої команди. Окремо дякую всім, хто в різний час працював у Проектному офісі та Офісі підтримки Нацради реформ. Без персональної участі кожного з вас не було б цього проекту.

Від Френсіса Фукуями я чув, що завжди є три окремі складові: проблеми, набір рішень та вікна можливостей. Саме створення останніх неможливе без формування спроможних команд, а також об'єднання ключових стейкхолдерів заради прийняття рішень. При цьому основним фактором успіху є лідерство: політичне та особистісне. Це стосується кожної людини, яка ініціює чи супроводжує зміни.

Час плинний, але набутий досвід залишається з нами. Важливо, аби наші помилки чи успішні досягнення стали доступними матеріалами для наступних поколінь реформаторів. Лише так ми зможемо досягти незворотності змін.

**Дмитро Шимків,**  
секретар Національної Ради Реформ,  
заступник голови Адміністрації Президента України

## Особлива подяка за участь у створенні Проектного Офісу Національної Ради Реформ

|                                                                                   |                                                                                          |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Президент України</b>                                                          | Петро Порошенко                                                                          | <b>PWC Україна</b>                                  | Вікторія Цицак,<br>Олексій Касьяненко,<br>Олег Тимків                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Секретар Національної інвестиційної ради</b>                                   | Борис Ложкін                                                                             | <b>Представництво Європейського Союзу в Україні</b> | Ян Томбінський,<br>Тетяна Ковтун,<br>Беренд де Гроот                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>15-й Прем'єр-Міністр України, з 27 лютого 2014 року до 14 квітня 2016 року</b> | Арсеній Яценюк                                                                           | <b>Адміністрація Президента України</b>             | Олена Дрощенко,<br>Наталя Лебеденко,<br>Ярослав Сидорович,<br>Олег Павловський,<br>Ольга Шевчук,<br>Любов Сліпецька                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Прем'єр-Міністр України</b>                                                    | Володимир Гройсман                                                                       | <b>Громадянська платформа Нова Країна</b>           | Валерій Пекар,<br>Андрій Длігач                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Голова Верховної Ради України</b>                                              | Андрій Парубій                                                                           | <b>Sayenko Kharenko</b>                             | Михайло Харенко,<br>Назар Чернявський                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Уряд України</b>                                                               | Склад 2014 -2016 років<br>Склад, який працює з квітня 2016 року                          | <b>Kantar TNS Ukraine</b>                           | Світлана Винославська                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>Координатор проектів ОБСЄ в Україні</b>                                        | Вайдотас Верба                                                                           | <b>Фонд підтримки реформ</b>                        | Юрій Шкіль,<br>Катерина Бондар                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>Європейський Банк Реконструкції та Розвитку (ЄБРР)</b>                         | Sevki Acuner,<br>Erik Berglof,<br>Dimitri Gvindadze,<br>Francis Malige,<br>Bojana Rejner | <b>AEQUO</b>                                        | Анна Бабиц                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>EDGE Agriteam</b>                                                              | Tawnia Ammar,<br>Ксенія Ісаєнко                                                          | <b>Інші</b>                                         | Владислав Рашкован                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Департамент міжнародного розвитку Великобританії (DFID)</b>                    | Ms. Francesca Stidston                                                                   | <b>Виконавчий комітет реформ</b>                    | Айварас Абромавичус,<br>Ганна Гопко,<br>Дмитро Шимків,<br>Олександр Саєнко,<br>Іванна Климпуш-Цинцадзе                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>МФ Відродження</b>                                                             | Євген Бистрицький                                                                        | <b>Проектний офіс</b>                               | Андрій Лобач,<br>Анна Чухай,<br>Арчіл Цинцадзе,<br>Вікторія Страхова,<br>Дмитро Романович,<br>Іван Хілобок,<br>Ігор Гончаренко,<br>Кристина Гуцалова,<br>Марина Краснополська,<br>Марина Цапок,<br>Марія Барабаш,<br>Марія Горностай,<br>Наталя Бойко,<br>Оксана Мовчан,<br>Олег Проценко,<br>Олена Заплотинська,<br>Олена Сімоненко,<br>Павло Ковтонюк,<br>Петро Іванов,<br>Сергій Гайда |
| <b>Європейська Бізнес Асоціація (ЕБА)</b>                                         | Анна Дерев'яно                                                                           |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Американська Торговельна Палата в Україні (АСС)</b>                            | Енді Гундер                                                                              |                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |





## Створення Національної ради реформ як майданчика для обговорення пріоритетних реформ та пошуку консенсусних політичних рішень

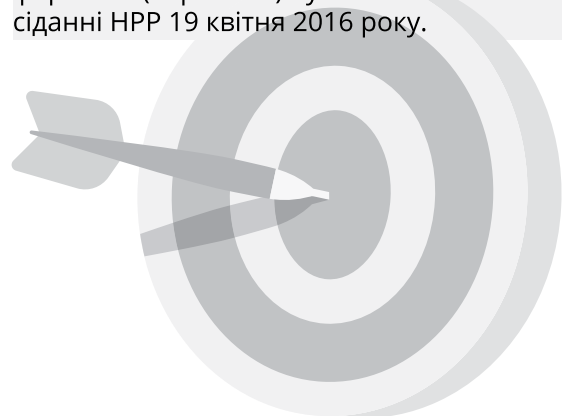
- ▶ Створити модель управління реформами та інфраструктуру для неї
- ▶ Створити платформу для побудови політичного консенсусу з питань реформ
- ▶ Побудувати консенсус щодо пріоритетів, цілей та завдань реформ
- ▶ Створити систему регулярного моніторингу виконання рішень НРР та завдань реформ
- ▶ Запровадити високі стандарти щодо якості підготовки матеріалів для політичного обговорення та прийняття рішень

- ▶ Проведено 25 засідань НРР, прийнято 296 рішень, виконано 74%
- ▶ Створено модель управління реформами (модель 1.0), рішення прийнято на засіданні НРР 24.12.2014.
- ▶ Затверджено Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020" – рішення прийнято на засіданні НРР 24.12.2014
- ▶ Створено Проектний офіс НРР (засідання НРР 24.12.2014)

## Трансформація моделі управління реформами 2.0, створення Офісу реформ при КМУ

- ▶ Модернізувати модель управління реформами в Україні у відповідності із переходом на стадію практичної імплементації прийнятих законів та концепцій реформування
- ▶ Інтегрувати офіс, що координує імплементацію реформ, у структуру виконавчої гілки влади (КМУ)
- ▶ Масштабувати модель Проектного офісу на окремі міністерства/відомства

- ▶ Модернізовано Національну модель управління реформами та забезпечено ефективність прийняття операційних рішень у системі загальної координації та імплементації окремих напрямків реформ
- ▶ За підтримки ЄБРР та Представництва ЄС в Україні створено Офіс підтримки реформ при КМУ, а також низка проектних офісів при окремих Міністерствах
- ▶ Трансформація моделі управління реформами 2.0, створення RDO при Кабінеті Міністрів
- ▶ Модель проектного офісу масштабовано його у проектні офіси окремих реформ та Офіс RDO
- ▶ Національна модель управління реформами (версія 2.0) була схвалена на засіданні НРР 19 квітня 2016 року.



## ПРИКЛАДИ КЛЮЧОВИХ РІШЕНЬ НА ЗАСІДАННЯХ НРР

### Реформа державних закупівель.

- Рішення про запровадження електронних допорогових закупівель в усіх міністерствах прийнято на засіданні 4.03.2015. У липні 2015 всі міністерства долучились до електронних допорогових закупівель
- На засіданні НРР 15.05.2015 схвалено план реформи державних закупівель. Закон України «Про публічні закупівлі» вступив в силу з 1 серпня 2016 року

### Закон про державну службу.

- На засіданнях НРР 23.07.2015 та 18.09.2015 прийняті рішення про сприяння розгляду поправок до законопроекту. Про державну службу. Закон прийнято 10.12.2015 року

### Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС.

- Питання виконання Плану дій із лібералізації візового режиму між Україною та ЄС кілька разів розглядали на засіданнях НРР

(3.06 та 18.09 2015 року було прийнято низку рішень, створено онлайн-систему моніторингу виконання заходів Плану дій). Безвізовий режим вступив в силу з 12 червня 2017 року

### Судова реформа.

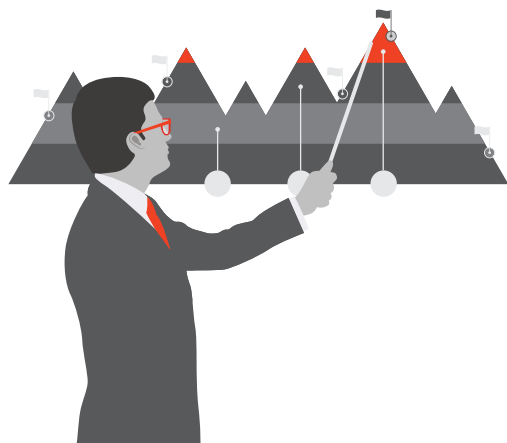
- На засіданні, присвяченому судовій реформі 9.10.2015, завдяки всебічному розгляду проекту змін до Конституції України щодо системи правосуддя отримав схвалення і підтримку всіх залучених сторін

30 вересня 2016 року набрали чинності зміни до Конституції в частині правосуддя. Вища кваліфікаційна комісія суддів України розпочала процедуру кваліфікаційного оцінювання всіх суддів

# НАЦІОНАЛЬНА МОДЕЛЬ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМАМИ ТА НАЦІОНАЛЬНА РАДА РЕФОРМ

Анна Чухай

**Створення Національної ради реформ як майданчика для обговорення пріоритетних реформ та пошуку консенсусних політичних рішень**



У липні 2014 року Указом Президента України була створена Національна рада реформ (НРР). Це політична платформа, метою діяльності якої є:

- Досягнення політичного консенсусу щодо реформ в Україні
- Координація зусиль та налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі реформ
- Впровадження системного підходу до стратегічного планування
- Моніторинг реалізації реформ

**С**учасна Україна зіштовхується з неабиякими викликами, новими не тільки для країни, а й для світу. Разом з амбітними цілями, які поставила перед собою Україна, це потребує сфокусованих дій усіх зацікавлених сторін: усіх гілок влади, громадянського суспільства, експертів та представників ділових кіл, міжнародних донорів.

Ефективна взаємодія та співпраця стількох учасників може бути забезпечена:

- командною роботою для досягнення спільного результату;
- чітким розподілом обов'язків і повноважень;
- ефективною координацією.

Саме тому в липні 2014 року Указом Президента України було створено Національну раду реформ (НРР). Це політична платформа, метою діяльності якої є:

- Досягнення політичного консенсусу щодо реформ в Україні
- Координація зусиль та налагодження ефективного механізму взаємодії державних органів та інститутів громадянського суспільства в процесі реформ
- Впровадження системного підходу до стратегічного планування
- Моніторинг реалізації реформ.

До складу Національної ради реформ увійшли особи, які приймають рішення у країні: Президент, Прем'єр-міністр та Голова Верховної Ради України, міністри Кабінету Міністрів України, голова Національного банку України, секретар Ради національної безпеки і оборони, голови комітетів Верховної Ради України і чотири представники громадянського суспільства. Представники громадськості, які увійшли до НРР, були обрані на відкритому конкурсі. У засіданнях НРР також постійно беруть участь лідери фракцій коаліції Верховної Ради, керівники інших органів влади, представники бізнес-асоціацій, яких запрошують відповідно до теми засідання.

Основним завданням Національної ради реформ є побудова політичного консенсусу щодо порядку денного реформ. Рішення НРР приймають більшістю голосів за умови консенсусу Президента, Прем'єр-міністра та Голови Верховної Ради. Для підтримки діяльності Національної ради реформ були створені Виконавчий комітет реформ (ВКР) та Проектний офіс. Ці органи склали основу нової інфраструктури управління реформами - Національної моделі управління реформами.

НРР визначила 18 пріоритетних напрямків реформування та визначила відповідальними за розробку і впровадження реформ відповідних міністрів уряду, голів інших ЦОВВ або інших осіб. Відповідальні за реформи створили цільові команди реформ.

Для забезпечення репрезентативності гілок влади до складу Виконавчого комітету реформ увійшли заступник голови Адміністрації Президента України,

міністр економічного розвитку та торгівлі і голова Комітету ВР у закордонних справах, віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції.

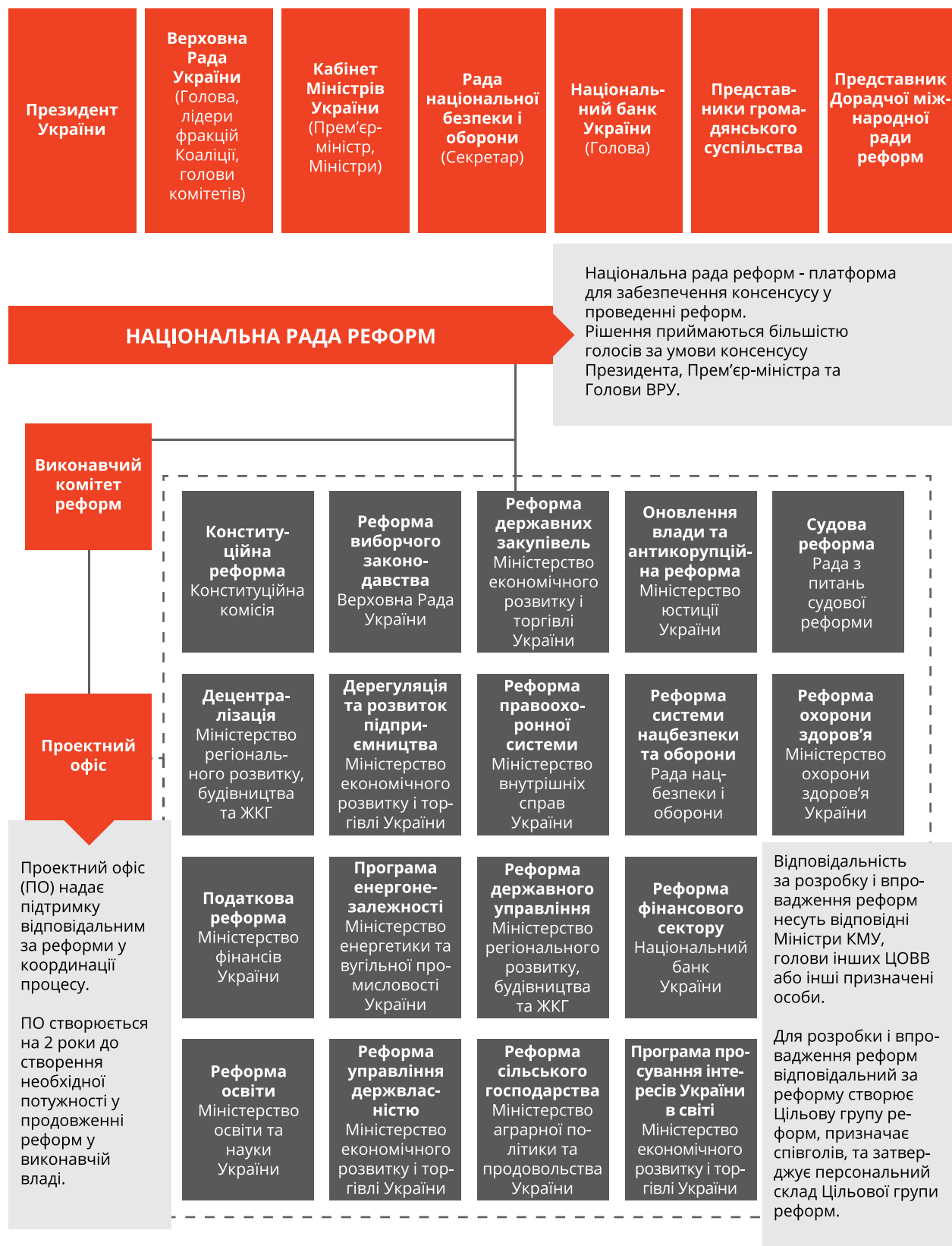
Виконавчий комітет реформ забезпечує підготовку та узгодження порядків денних засідань НРР та проектів її рішень; розробляє критерії та показники оцінки досягнення цілей реформ, здійснює моніторинг упровадження та ефективності реалізації реформ, досягнення цілей реформ, ходу виконання рішень НРР; здійснює організаційно-аналітичне забезпечення діяльності НРР.

Основним завданням Проектного офісу Національної ради реформ було забезпечення координаційної, аналітичної та комунікаційної підтримки цільовим командам реформ, створеним відповідальними органами (міністрами або керівниками державних органів).

Проектний офіс отримав фінансування від донорів через інструмент ЄБРР.

ПО створюється на 2 роки до створення необхідної потужності у продовженні впровадження реформ у виконавчій владі.

## Модель управління реформами



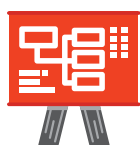
## Результати діяльності Національної ради реформ: досягнення та проблеми

---

**З** а два з половиною роки діяльності Національної ради реформ було проведено 25 засідань, ухвалено 260 рішень, 77% з яких уже виконано, 11% виконується, а 10% - втратили актуальність.

---

### Основні досягнення НРР



Створення системи координат та моделі управління реформами



Запровадження практики регулярного моніторингу виконання планів та рішень НРР



Побудова політичного консенсусу щодо змісту та темпів реформ



Забезпечення участі громадянського суспільства у прийнятті рішень



Модерування суперечливих та проблемних питань



Комунікація прогресу реформ суспільству



Прискорення окремих процесів у законодавчому і виконавчому полях

Національна рада реформ надала систему координат та модель управління реформами, визначила стандарти у підготовці та впровадженні реформ. Члени НРР схвалили візію розвитку країни - Стратегію сталого розвитку «Україна-2020», визначили пріоритетні реформи і відповідальних за них, створили цільові команди реформ (ЦКР) з пріоритетних напрямків та схвалили систему моніторингу прогресу реформ.

Національна рада реформ за підтримки її Проектного офісу відіграє суттєву роль у систематизації інформації з планування реформ, що дозволяє бачити реформи комплексно. НРР надає платформу для побудови політичного консенсусу щодо змісту та темпів реформ, для консолідації думок та зусиль головних стейкхолдерів. Засідання НРР - це можливість проінформувати, пояснити суть реформи та отримати думку всіх ключових осіб, що приймають рішення в країні. На засіданнях НРР знайдено політичний консенсус щодо реформи запобігання та протидії корупції, реформи прокуратури, Укрзалізниці, освіти, державних закупівель, децентралізації та фінансового сектору, інших реформ та ініціатив.

Засідання Національної ради реформ фокусують увагу перших осіб країни на конкретних питаннях порядку денного змін у країні. Це каталізує окремі процеси у законодавчому і виконавчому полях. На засіданнях ухвалюють ключові рішення, які пришвидшують вирішення проблем. Так, привернення уваги до проекту Закону про державну службу на одному із засідань НРР виявило певні непорозуміння і пришвидшило їх вирішення, а відтак сприяло прийняттю цього закону у Верховній Раді. Засідання, присвячене Плану дій із лібералізації візового режиму між Україною та ЄС, пришвидшило виконання заходів цього плану.

Національна рада реформ запровадила практику регулярного моніторингу та виконання завдань стратегічних документів, планів та рішень НРР. Проектний офіс НРР проаналізував зобов'язання України у ключових стратегічних документах і розробив систему моніто-

рингу їх виконання (scorecards). Результати моніторингу регулярно використовували для звітування про прогрес реформ на засіданнях НРР та у публічній комунікації.

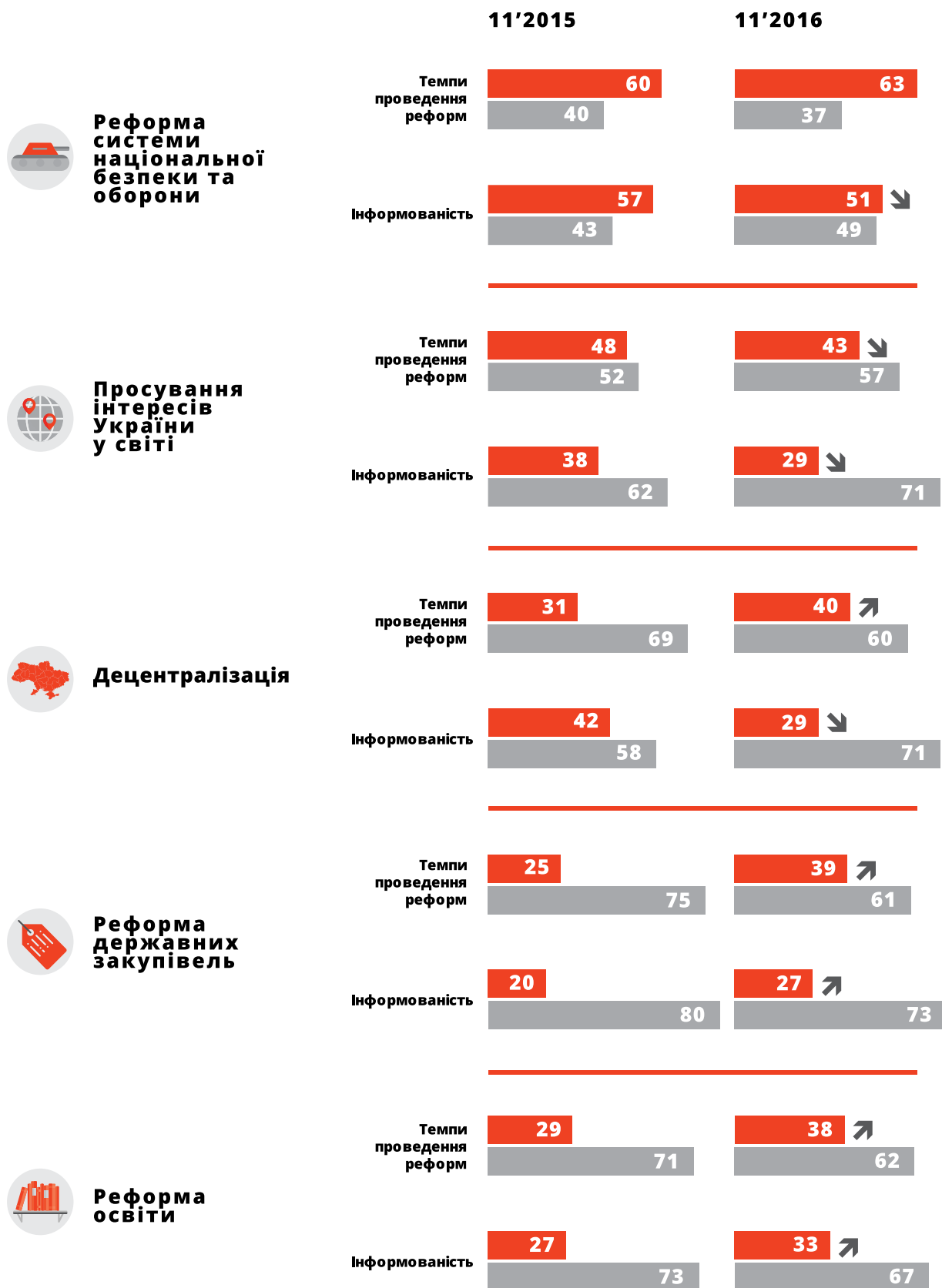
НРР запровадила практику винесення пропозицій проектів конкретних рішень, що очікуються від членів НРР. Ухвалені рішення, із визначенням відповідальних та термінів виконання, регулярно відслідковує Проектний офіс та секретаріат НРР.

Національна рада реформ забезпечує участь громадянського суспільства у прийнятті рішень та відкритість процесу реформування. Членами НРР є 4 представники громадянського суспільства, на кожне засідання, відповідно до його теми, запрошуються українські та міжнародні експерти, громадські активісти. Всі матеріали, що обговорюються, разом з ухваленими рішеннями публікуються на сайті НРР [reforms.in.ua](http://reforms.in.ua).

Національна рада реформ виступає модератором суперечливих та проблемних питань у реформах. Так, на засіданні НРР заслуховували всі варіанти податкової реформи та було зроблено кроки для узгодження ключових позицій їх авторів. Також НРР виступила медіатором у дискусіях між Міністерством охорони здоров'я та Міністерством регіонального розвитку, будівництва та ЖКХ щодо узгоджень медичної реформи та децентралізації.

Значна роль НРР у комунікації прогресу реформ суспільству. НРР пояснює та звітує про реформи як найвищим політичним лідерам, так і громадськості, підтримує суспільну та медійну увагу до ключових, часто не популярних аспектів тієї чи іншої реформи.

## Сприйняття темпів проведення реформ

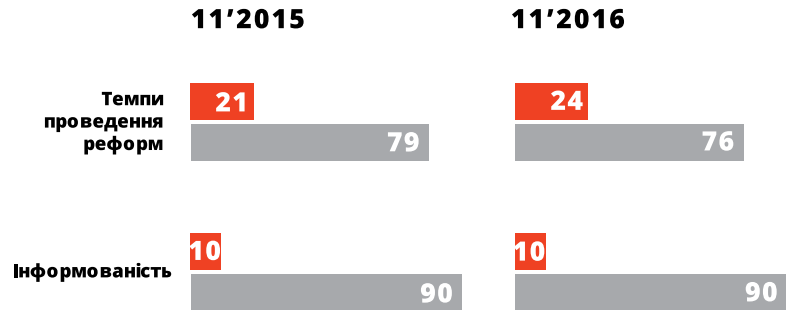




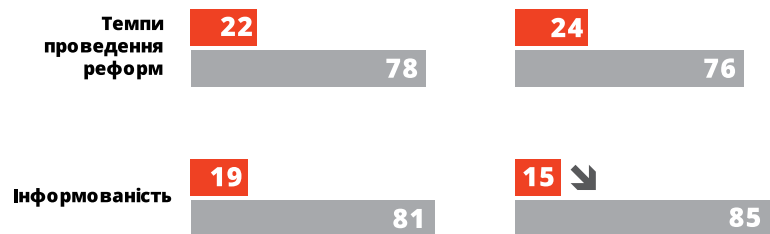
 Активні зміни + Є досить повільні зміни  
 Зовсім немає змін + Майже немає змін



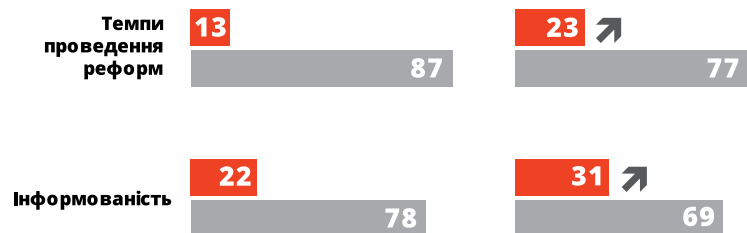
### Реформа сільського господарства



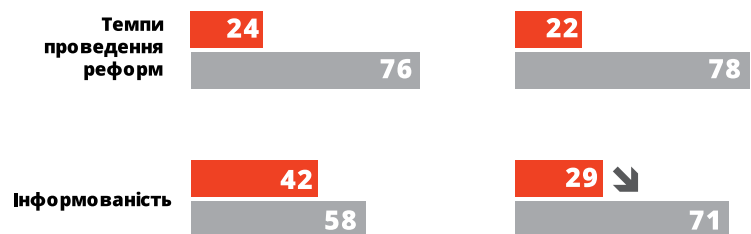
### Реформа фінансового сектору



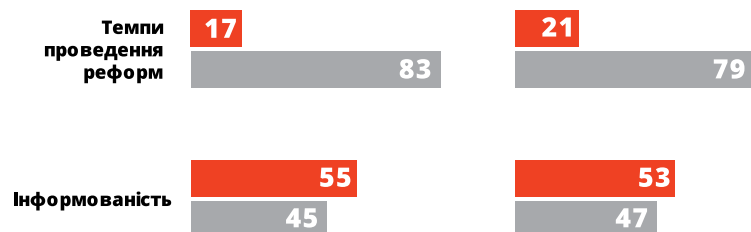
### Реформа системи охорони здоров'я



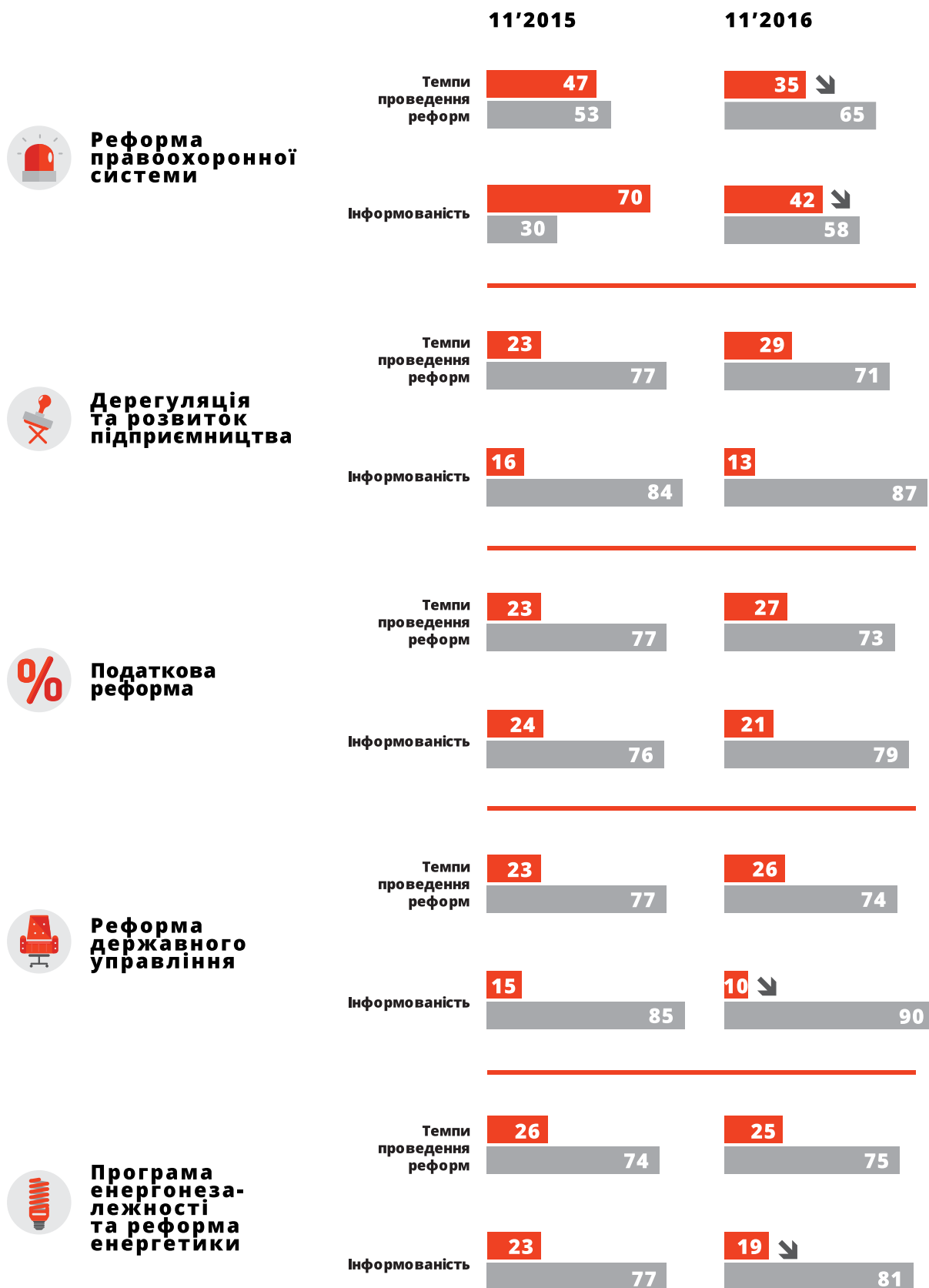
### Конституційна реформа



### Оновлення влади та Антикорупційна реформа



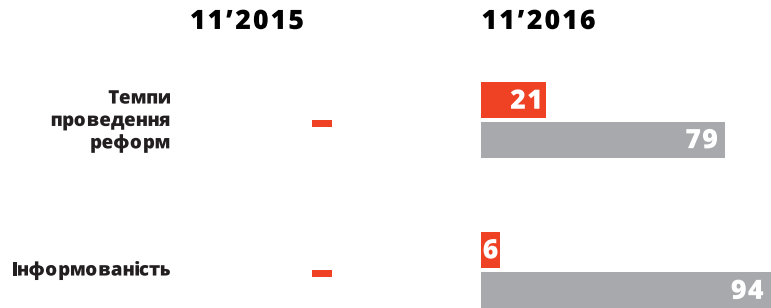
## Сприйняття темпів проведення реформ



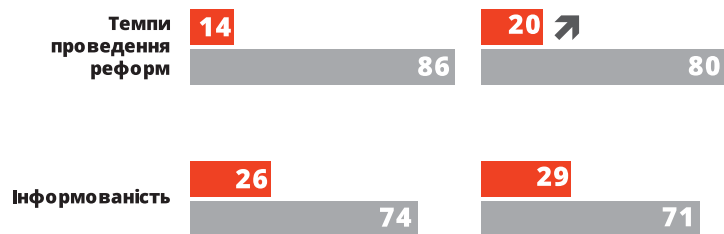
Активні зміни + Є досить повільні зміни  
Зовсім немає змін + Майже немає змін



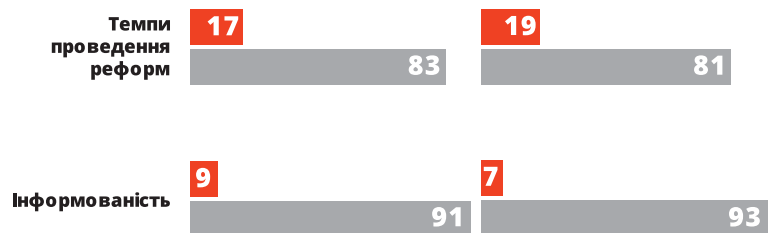
## Реформа пенітенціарної системи



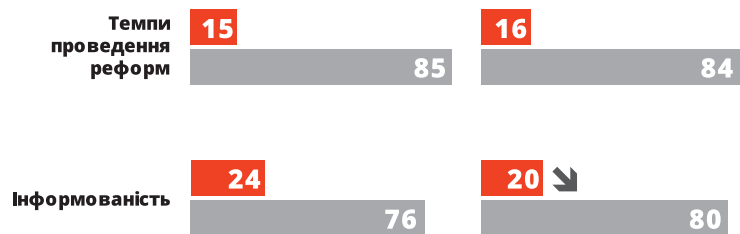
## Судова реформа



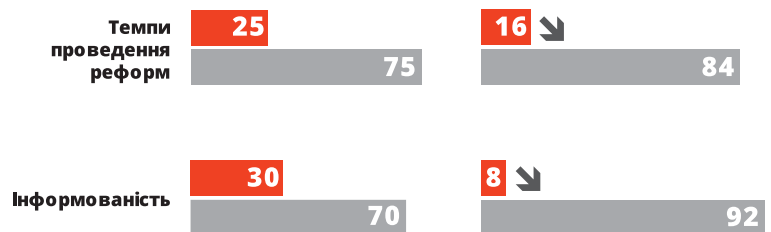
## Реформа управління державною власністю



## Прокуратура

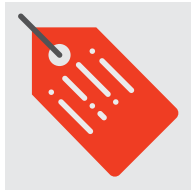


## Реформа виборчого законодавства



## Приклади ключових рішень на засіданнях НРР

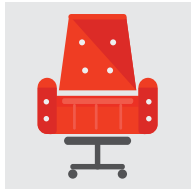
---



### Реформа державних закупівель

---

**Н**аціональна рада реформ зіграла ключову роль у долученні до порогових державних закупівель через електронну систему Prozorro всіх міністерств та інших ЦОВВ. Рішення про перехід на систему Prozorro було ухвалено на одному з перших засідань НРР. Кожного наступного засідання надавався звіт про те, які органи приєдналися до Prozorro, які - ще ні. Такий спосіб контролю та внутрішня конкуренція між очільниками міністерств сприяли тому, що вже у липні-2015 всі ЦОВВ приєдналися до системи Prozorro.



### Закон про державну службу

---

**Н**е останню роль у прийнятті Верховною Радою України Закону про державну службу зіграло непорозуміння, яке було виявлено на засіданні НРР. Президент України зазначив, що отримав інформацію, згідно з якою проект згаданого закону не підтримують європейські партнери. У відповідь з'явилося декілька публікацій і публічних заяв (в тому числі Представництва ЄС в Україні), що сфокусувало увагу до цього законопроекту і забезпечило йому підтримку його серед українських експертів, політиків та зарубіжних партнерів.



### Лібералізація візового режиму між Україною та ЄС

---

**П**итання виконання Плану дій із лібералізації візового режиму між Україною та ЄС кілька разів розглядали на засіданнях НРР. Міністерство закордонних справ детально звітувало, наголошуючи на проблемних заходах, виконання яких затримувалося. НРР надала майданчик для оперативного з'ясування проблем, визначення шляхів їх вирішення та планування наступних невідкладних кроків.



### Судова реформа

---

**Н**а засіданні, присвяченому судовій реформі, члени НРР розглянули проект змін до Конституції України щодо системи правосуддя. У засіданні брали участь ключові особи, залучені до розробки змін до Конституції, представники Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів, Конституційної комісії, експерти. Завдяки всебічному розгляду на засіданні НРР проект отримав схвалення і підтримку всіх залучених сторін.

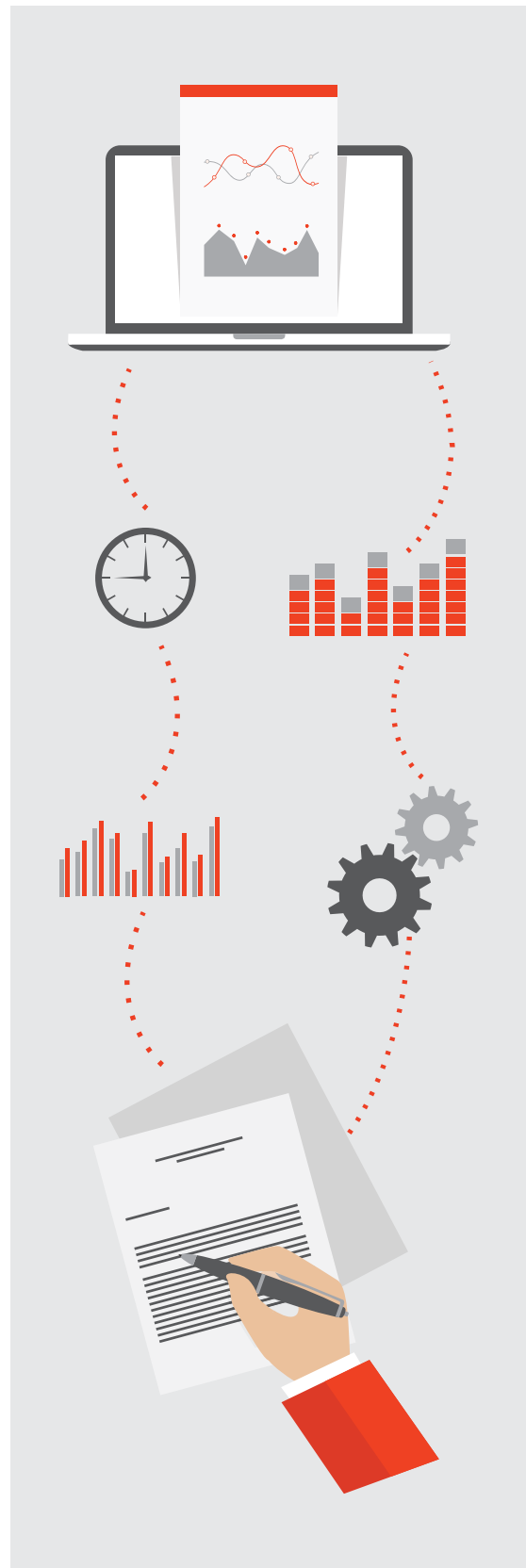
## Засідання НРР, стандарти підготовки матеріалів до засідань

**К**лючовими факторами ефективності засідання Національної ради реформ є актуальність теми, чіткий порядок денний та якість підготовки матеріалів. Пропозиції тем для розгляду Ради вносять відповідальні за ті чи інші реформи, члени Виконавчого комітету реформ, члени НРР, Секретаріат та Проектний офіс НРР. Порядок розгляду тем враховує необхідність швидкого ухвалення рішення та досягнення політичного консенсусу щодо реформи; розгляду законодавства на засіданнях уряду та Верховної Ради України; забезпечення прогресу реформи.

Важливим є готовність керівника напрямку реформи винести тему на обговорення, а також відповідність матеріалів доповідачів стандартам НРР.

Порядок денний засідання розробляється разом із головними доповідачами. Головним принципом є забезпечення всебічного обговорення питання. Тому незалежно від теми виступи на засіданнях мають представники різних гілок влади. Наприклад, керівник напрямку реформи (віце-прем'єр-міністр або міністр) та голова профільного комітету ВР. До коментарів запрошують членів НРР або запрошених профільних експертів, представників громадянського суспільства та інших гостей засідання, які бажають підтримати, доповнити або презентувати альтернативну точку зору щодо порушеної теми.

Досвід показав, що найпродуктивніше присвячувати засідання НРР одній темі. Від початку діяльності НРР до порядку денного засідань включали кілька питань, що стосувалися різних реформ. Це не давало можливості глибоко зануритися в тему і розглянути її всебічно. Відтак взяли за правило розглядати на засіданні одну реформу чи напрямок реформ, що дозволяло утримувати фокус дискусії і більш ефективно вирішувати проблемні питання.



Засідання НРР – це унікальна можливість комунікації з визначеного питання одночасно з усіма залученими до реформ особами. Для доповідачів, якими зазвичай є відповідальні за реформи, засідання НРР - це інструмент забезпечення прогресу у впровадженні змін. Завдяки засіданню можливе вирішення проблемного питання, узгодження позицій сторін, прискорення дій суміжних органів тощо.

Засідання НРР має чіткий формат. Тривалість виступу та обговорення визначені порядком денним, зазвичай виступ доповідача - від 10 до 20 хвилин, обговорення - від 10 до 30 хвилин.

Матеріали до засідання мають відповідати вимогам НРР. Секретаріат НРР виконує функцію контролю якості цих матеріалів, надає консультативну підтримку та технічну допомогу доповідачам у їх підготовці, керуючись своїм досвідом проведення засідань.

Матеріали до засідання мають бути стислими, із зазначенням тільки ключо-

вої інформації, містити структурований опис проблеми, пропозиції варіантів її вирішення, очікувані результати, етапи та терміни реалізації, пропозиції відповідальних за виконання окремих етапів. Обов'язково у матеріалах повинні бути пропозиції рішень НРР із зазначенням відповідальних осіб та термінів виконання.

Політичні рішення Національної ради реформ Секретаріат НРР перетворює на завдання окремим органам влади, виконання яких можна контролювати ресурсами бюрократії. Таким чином, добра воля перетворюється на відповідальність. Рішення оформлюють протоколом, в якому перелічено ухвалені на засіданні НРР рішення, визначено відповідальних та терміни виконання завдань. Копії протоколів засідань НРР надсилають членам НРР та іншим посадовцям відповідно до компетенції.

Порядок денний, всі матеріали засідання та їх протоколи публікують на веб-сайті Національної ради реформ ([www.reforms.in.ua](http://www.reforms.in.ua)).



### Структура виступу

#### 1. Статус по реформі

- ➔ **a)** Структура реформи, етапи реформи
- ➔ **b)** Зроблені кроки та досягнені результати
- ➔ **c)** Наступні кроки з зазначенням термінів виконання (обов'язково), відповідальних та залучених сторін.

#### 2. Проблемні питання, які необхідно вирішити на засіданні

#### 3. Що Ви хочете отримати на засіданні?

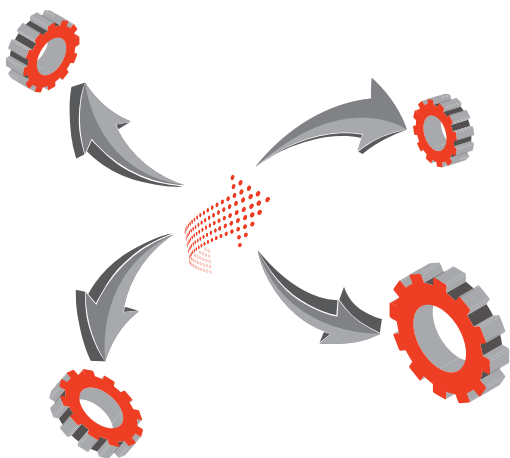
прискорити процес / узгодити дії / вирішити проблемні питання / тощо

#### 4. Пропозиції рішень НРР

- ➔ **a)** Формат: засідання, відповідальний(і), терміни виконання
- ➔ **b)** Приклади формулювань

### Презентація для екрану має відрізнятися від матеріалів у роздадтку

- 7-10 слайдів слайдів з ключовою інформацією
- Презентація на екрані доповнює виступ і матеріали у роздатках
- Для того, щоб інформацію було видно на екранах, використовуйте мінімум 24 розмір шрифту
- Оптимальний розмір шрифту для екранів - 30



- ▬ Політичні рішення Національної ради реформ Секретаріат НРР перетворює у завдання окремим органам влади, виконання яких можна контролювати ресурсами бюрократії. Таким чином, добра воля перетворюється на відповідальність

## Оцінка діяльності НРР (оцінювання 360)

---

**Н**аціональна рада реформ використовує у своїй діяльності провідні бізнес-практики, зокрема так звану оцінку 360. У грудні 2015 року Секретаріат НРР провів опитування серед членів НРР та залучених до її роботи осіб. Метою опитування було оцінити результати діяльності Національної ради ре-

форм у 2015 році та визначити пріоритети її роботи на наступний 2016 рік.

Опитування проводилося компанією PwC Україна за підтримки програми DFID Програми «УК-УА: Підтримка реформ в Україні».

**В опитуванні брали участь усі учасники діяльності НРР та моделі управління реформами:**

- Міністри, які входять до складу НРР та відповідальні за реформи
- Керівники цільових команд реформ / заступники міністрів
- Голови фракцій коаліції та голови комітетів ВРУ
- Представники громадських організацій, що входять до складу НРР
- Секретаріат НРР та керівництво Проектного офісу НРР
- Проектні менеджери з реформ



Таким чином секретаріат НРР отримав цінний зворотній зв'язок про успіх в окремих реформах і фактори цього успіху, про роботу НРР і пропозиції щодо її вдосконалення.





## Оцінка ефективності роботи НРР у 2015 році

### Зворотній зв'язок на основі зустрічей:

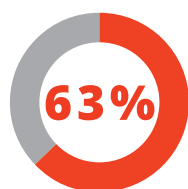
- Бракує розгляду концепцій реформ та взаємозалежностей між реформами
- З багатьох тем на НРР відсутнє експертне представництво громадського суспільства та бізнес-спільноти, не представлені інтереси малого та середнього бізнесу
- Деякі з опитуваних зазначили, що засідання є дуже довготривалими

(3 години і більше), відсутні "базові" технічні перерви

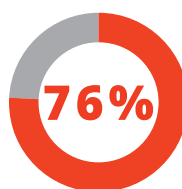
- Декілька респондентів запропонували щоквартально проводити засідання НРР, що присвячене виключно обговоренню статусів по реформах та статусів виконання рішень НРР (вживати відповідних заходів у разі їх невиконання)
- Необхідний постійний моніторинг сприйняття реформ суспільством.

### Робота НРР оцінювалась за 5 напрямками за шкалою від 1 до 5

|                                                      |     |
|------------------------------------------------------|-----|
| Систематизація інформації з планування               | 4   |
| Пошук політичного консенсусу                         | 3,1 |
| Модернізація проблемних та спірних питань у реформах | 3,2 |
| Забезпечення участі громадянського суспільства       | 3,2 |
| Здійснення комунікації реформ суспільству            | 3,1 |



респондентів вважають, що звуження фокусу НРР підвищить ефективність її роботи



респондентів вважають доцільним впровадження майданчику для детального обговорення і пошуку політичного консенсусу

## Результати опитування членів та учасників НРР

- Реформа державних закупівель отримала найвищу оцінку за всіма шести критеріями від більшості респондентів
- Існує необхідність створення планів

реалізації реформ із зазначенням чітких термінів виконання

- Потреба у визначенні чітких цілей, формування команд і лідерів реформ

### Топ-5 найбільш успішних реформ у 2015

Реформа державних закупівель



76

Децентралізація



62

Реформа правоохоронної системи



63

Дерегуляція та розвиток підприємництва



59

Реформа фінансового сектору



58

### ТОП-5 найменш успішних реформ у 2015

Реформа виборчого законодавства



12

Реформа системи охорони здоров'я



17

Реформа державного управління



18

Судова реформа



25

Програма енергозалежності та реформа енергетики



34

% респондентів, які позитивно оцінили реформу за всіма критеріями

## Реформи, які заслуговують на найбільшу увагу у 2016 році

Під час опитування респонденти зазначили, що:

■ Дуже важливою є реформа державного управління

■ Серед пріоритетних реформ не представлено економічний блок

### Топ-6 реформ на 2016 рік



### Теми, які варто включити для обговорення у 2016 році



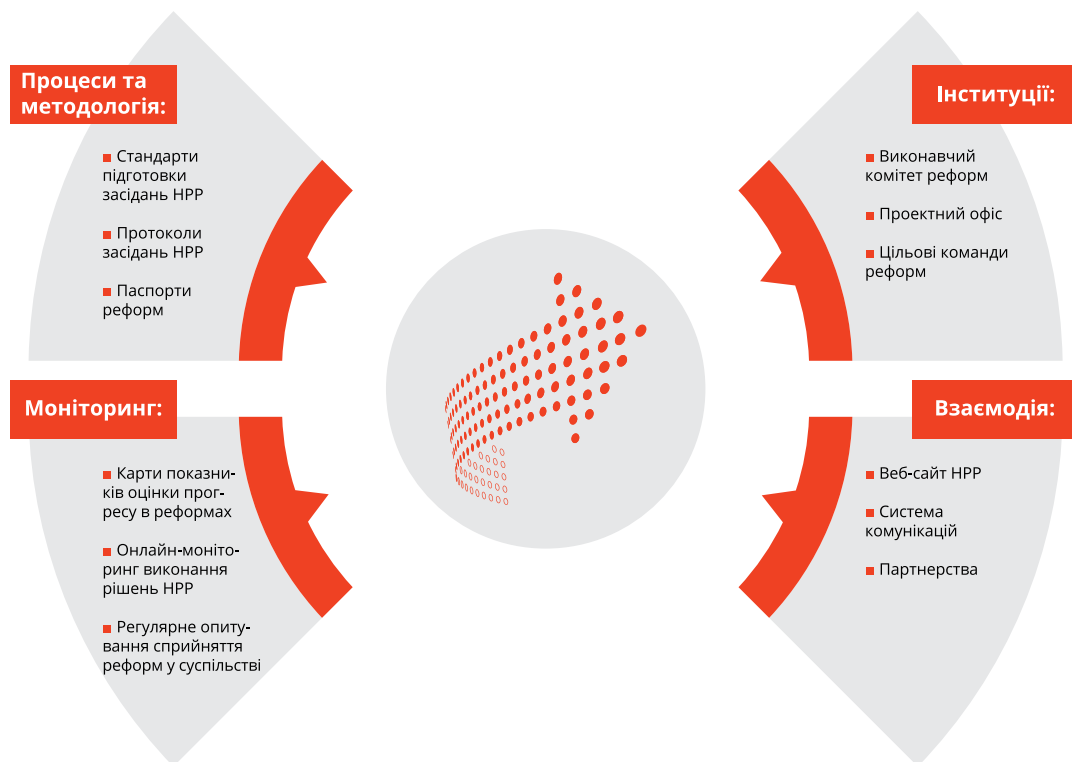
% респондентів, які визначили реформу, як пріоритетну на 2016 рік

## Інструменти діяльності Національної ради реформ

**Н**аціональна рада реформ – консультативно-дорадчий орган високого рівня, який не може видавати нормативно-правові документи та не має виконавчих функцій. Задля підтримки діяльності НРР та сприяння імплементації прийнятих на її засіданнях рішень секретар НРР створив комплексну систему інструментів. Ця система забезпечила переведення політичних рішень Ради в інституційну бюрократичну площину задля забезпечення формалізації та контролю виконання, а також залучення додаткових ресурсів.

Таким чином, “goodwill” перетворювався на зобов’язання. Комплексність системи інструментів забезпечила безперервність функціонування НРР та формування контенту для постійних комунікацій важливих зрушень у реформах.

Важливу роль у забезпеченні ефективності НРР у здійсненні реформ і, зокрема, у виконанні її рішень зіграли інструменти публічних комунікацій.



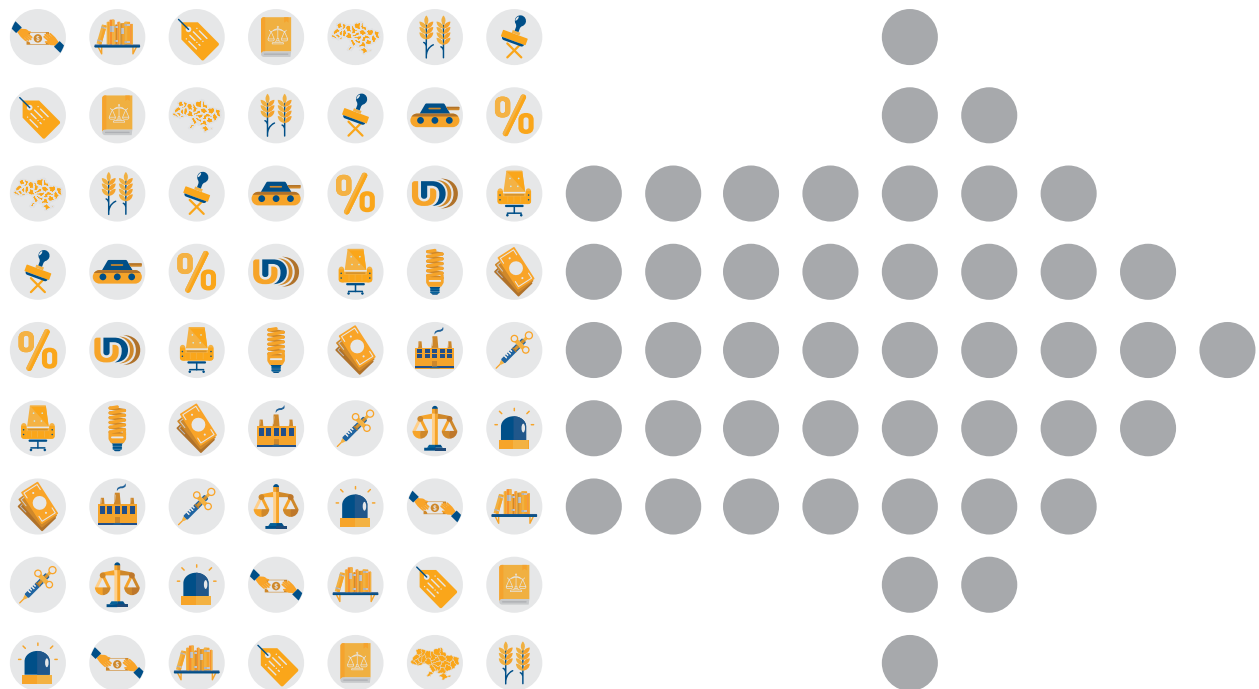
## Трансформація моделі управління реформами 2.0, створення RDO при Кабінеті Міністрів

**П**ісля півтора року роботи Національної моделі управління реформами 1.0 реалізація реформ у багатьох напрямках перейшла на стадію виконання прийнятих законів, де основна діяльність відбувається у виконавчій владі. Настав час масштабувати досвід Проектного офісу НРР із фокусом на виконавчій владі.

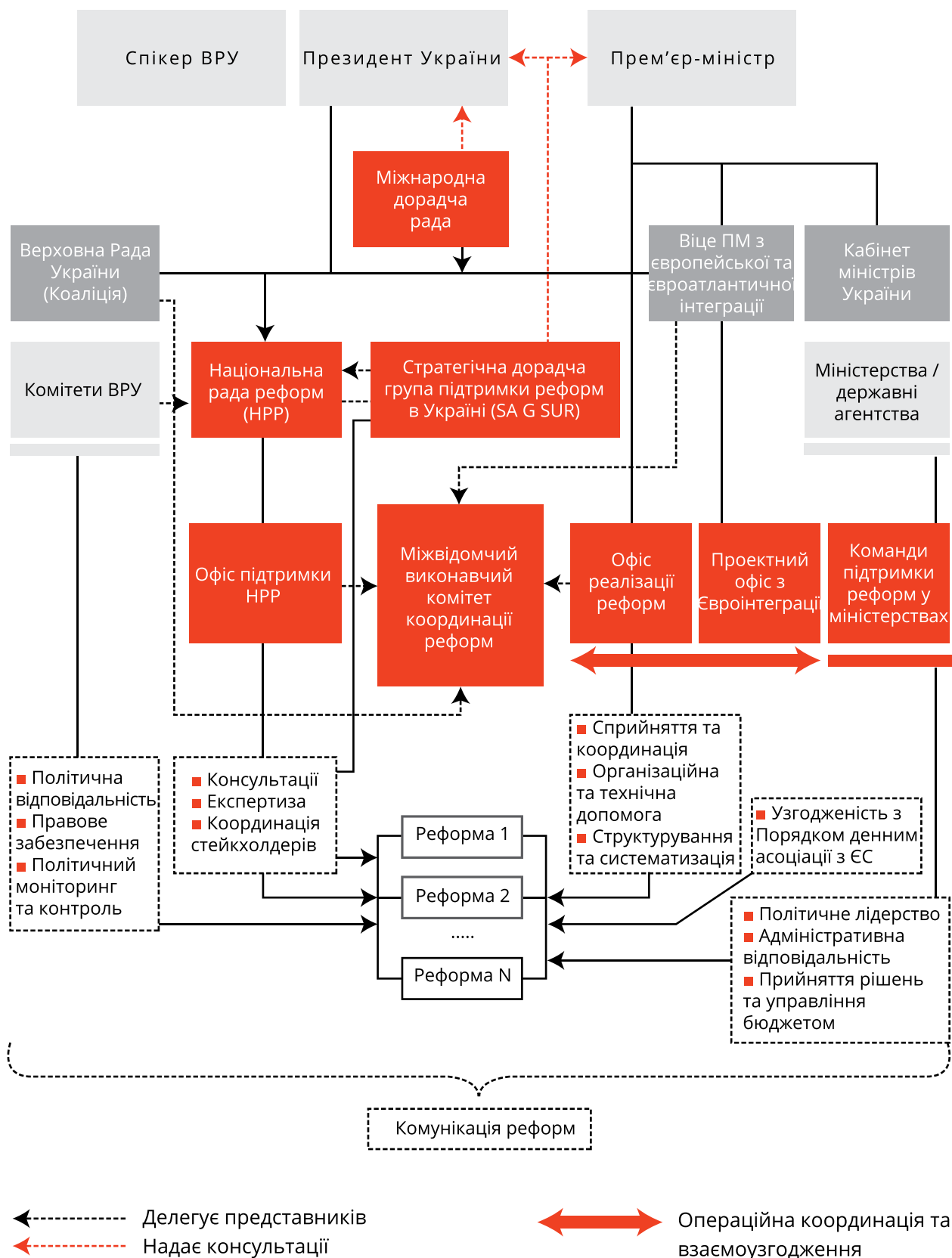
Практичний досвід роботи Проектного офісу показав, що більшої ефективності можна досягти за умови щільнішої інтеграції Офісу в діяльність виконавчої гілки влади, тобто уряду, оскільки реальні повноваження та відповідальність за

щоденне впровадження реформ лежить саме на профільних міністерствах та відомствах.

У результаті численних обговорень із представниками уряду, Стратегічної до-  
радної групи підтримки реформ в Україні,  
міжнародних донорів у 2016 році було  
вирішено запропонувати нову Націо-  
нальну модель управління реформами  
(так звана “версія 2.0”) та новий формат  
роботи Проектного офісу реформ, який  
трансформувався у два офіси: Команда  
підтримки НРР та Офіс реалізації реформ  
при КМУ.



## Національна модель управління реформами 2.0



У новій моделі Національна рада реформ зберегла свої функції, а саме:

- Визначає напрямки та пріоритети реформ
- Забезпечує консенсус у реалізації реформ
- Підтримує координацію проведення реформ
- Проводить моніторинг реалізації реформ
- Розглядає пропозиції щодо планів та програм реформ

Головну координаційну роль в операційному процесі впровадження реформ має відігравати Міжвідомчий виконавчий комітет координації реформ, який налічує п'ять членів: представник НРР – секретар Ради, віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, представник парламентської коаліції, представник Стратегічної дорадчої групи, голова Офісу реалізації реформ.

#### **Виконавчий комітет:**

- Забезпечує операційне та стратегічне узгодження між групами впливу в реформі
- Здійснює координацію реформ між учасниками процесу реалізації реформ
- Пропонує порядок денний засідань НРР та сприяє виконанню рішень НРР
- Привертає увагу членів НРР до ключових проблем у реформах.

При цьому функціонал Проектного офісу НРР був розділений на дві частини, які перейняли на себе, відповідно, дві структури:

- 1) Офіс реалізації реформ при КМУ
- 2) Команда підтримки НРР.

Офіс реалізації реформ звітує Прем'єр-міністру та безпосередньо координується міністром Кабінету Міністрів.

#### **У своїй діяльності Офіс:**

- Забезпечує сприяння та підтримку «спонсорам» реформ (міністрам, головам держагенцій тощо) у впровадженні реформ
- Допомогає у координації стейкхолдерів реформ та донорів
- Надає організаційну та технічну підтримку «спонсорам» реформ
- Забезпечує структурування та систематизацію компонентів та контенту реформи.

#### **Офіс підтримки Національної ради реформ:**

- Розробляє порядок денний засідань НРР та забезпечує виконання прийнятих рішень
- Координує підготовку засідань НРР та квартальних звітів
- Розробляє систему моніторингу реформ та проводить оцінювання
- Сприяє діалогу із стейкхолдерами НРР
- Здійснює публічну підтримку порядку денного реформ, Національної ради реформ та реальних досягнень у ЗМІ в Україні та за кордоном



## Погляд громадськості

**Я**кщо розглядати Національну раду реформ як комунікаційний майданчик між Президентом, парламентом та урядом, то, безсумнівно, на цьому майданчику доречна участь таких стейкхолдерів, як бізнес та громадянське суспільство. До складу НРР на основі конкурсу представлених бачень були включені 4 представники від неурядових організацій: фактично два від бізнесу (Європейська Бізнес Асоціація та EasyBusiness) і два - від громадських об'єднань («Нова Країна» та РПР). Оскільки громадянська платформа «Нова Країна» виникла на Майдані як візійний проєкт, що мав на меті розробку комплексного бачення України у 2022 році, то нам було нескладно представити його на конкурс.

Чи була моя участь у роботі Національної ради реформ успішною? В ті часи, коли робота НРР була інтенсивною, вдалося зробити досить багато у співпраці з іншими членами НРР та Проектним офісом реформ. З часом НРР загальмувала. Моя робота в основному концентрувалася на трьох напрямках:

■ Бути голосом громадських організацій у НРР. Доволі часто доводилося брати слово для того, щоб заявити позицію громадської реформаторської коаліції. Особливо це було важливо під час обговорення реформ, стосовно яких ця позиція критично відрізнялася від точки зору уряду, наприклад, щодо податкової та судової реформи, реформи державної служби тощо.



■ Бути джерелом інформації про діяльність НРР для суспільства. У публічний інформаційний простір потрапляють лише сухі протоколи засідань та вступні слова Президента. Я вважаю правильним рішенням проводити засідання НРР без журналістів, адже багато політиків та урядовців у присутності телекамер не здатні до конструктивної роботи, у них включається політичний інстинкт, що переводить дискусію в іншу площину та інший градус. Але, на мій погляд, це не означає, що суспільство мусить прийняти закритість НРР. Суспільство не просто має право знати більше (умовно кажучи, хто з членів НРР що сказав, хто яку позицію захищав), а мусить чітко розуміти



окреслені альтернативи щодо будь-яких публічних політик (policies). Я спробував закрити цю прогалину своїми дописами у соціальних мережах і блогом на сайті «Українська правда», а також ми зробили серію телепередач з керівниками цільових команд реформ.

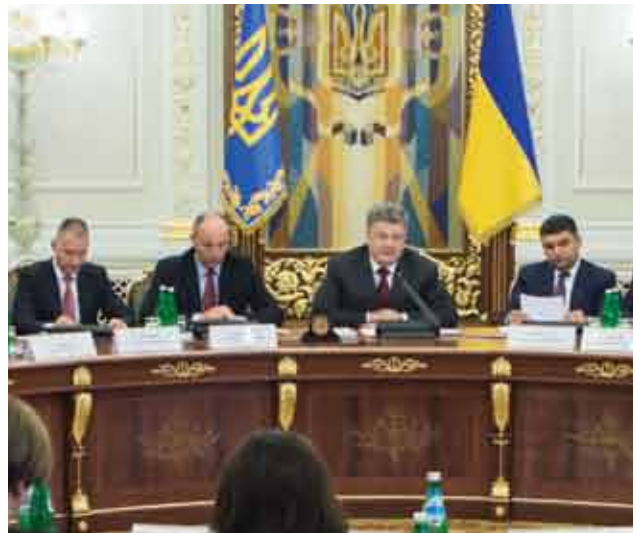
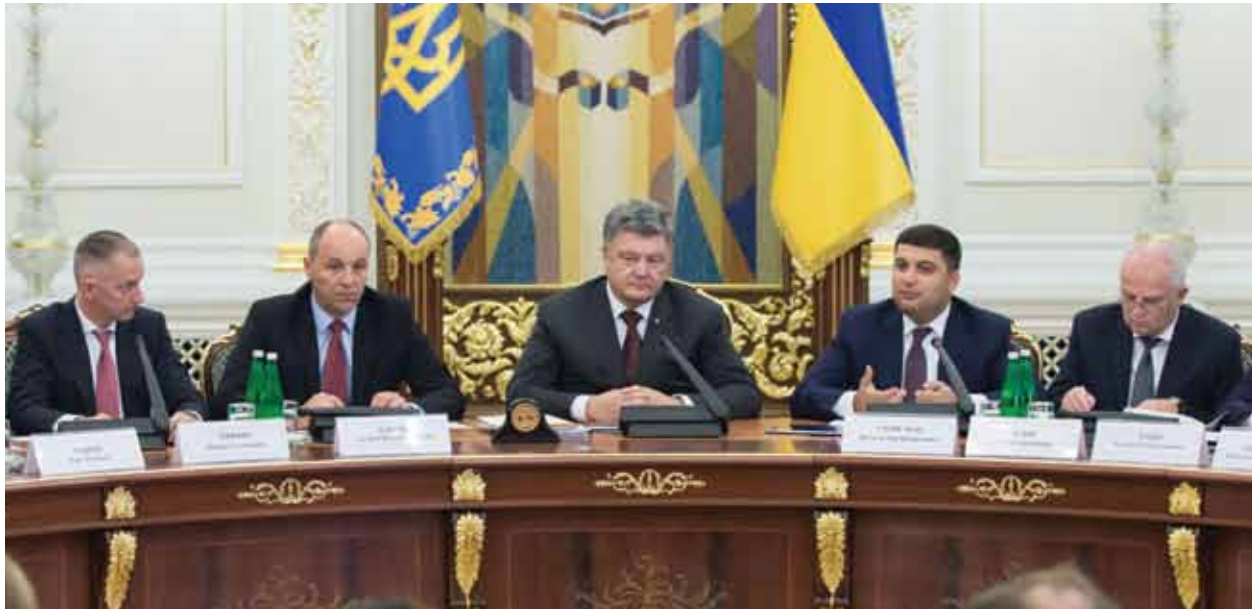
■ Бувало, що Проектний офіс реформ звертався до громадських організацій по додатковий ресурс, і це нормально. Позитивна енергія Майдану ще давалася визнаки, тому найсильніші фахівці радо приймали запрошення попрацювати на волонтерській основі. Найцікавішими проектами, виконаними за участю команд громадянської платформи «Нова Країна» (із залученням експертів й інших громадських організацій, а також делегованих pro bono фахівців вищого класу низки консалтингових та юридичних компаній), були розробка методології та системи моніторингу прогресу реформ навесні 2015 року та функціональний аудит міністерств восени 2015 року. Першому з цих проектів у даній книзі присвячено окремий розділ. Зауважу лише, що саме незалежні громадські експерти виявилися тією конструктивною силою, яка змогла погодити спільну систему координат з кожної реформи між галузевими міністерствами, профільними парламентськими комітетами, АП та Представництвом Євросоюзу в Україні, яке наглядало за виконанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Додам наприкінці особисті враження від роботи Національної ради реформ. На мій погляд, як комунікаційний майданчик ця ідея себе повністю виправдала: обговорення стратегій та публічних політик було тією передумовою, після

якої запускалися передбачені законом урядові та парламентські процеси. Зменшення кількості політичних сил у парламентській коаліції мало би піти на користь процесу погодження реформ, але сталося навпаки: мала дієздатність парламенту та строкатість уряду загальмували процеси, і НРР також значно зменшила свою ефективність. Але напрацьовані процедури і підходи, на мій погляд, є значним активом, який ще буде запитаний найближчим часом.



Якщо розглядати Національну раду реформ як комунікаційний майданчик між Президентом, парламентом та урядом, то, безсумнівно, на цьому майданчику доречна участь таких стейкхолдерів, як бізнес та громадянське суспільство



# НАЦІОНАЛЬНА РАДА РЕФОРМ: ЯК ЦЕ ПРАЦЮЄ?



**Дмитро Шимків,**  
секретар Національної ради  
реформ

**В** Україні існують три основні гілки влади, які приймають рішення щодо реформ і їх впровадження (Президент, Кабінет Міністрів та Верховна Рада), а також долучається громадянське. Україні існують три основні гілки влади, які приймають рішення щодо реформ і їх впровадження (Президент, Кабінет Міністрів та Верховна Рада), а також долучається громадянське суспільство; і всі вони мають досить різні точки зору щодо тієї чи іншої реформи і підходів до неї. З огляду на це на початку літа 2014 року, після того, як я прийшов на роботу в Адміністрацію Президента, виникла ідея створити орган, структуру, яка б могла шляхом конструктивної дискусії і демократичного процесу об'єднати різні точки зору, напрацювати певні рішення та погодження, що дозволяли б рухати реформи.

Саме для цього була створена Національна рада реформ (НРР), яка об'єднала Президента України (він є головою Ради), Прем'єр-міністра разом з Кабінетом Міністрів, Голову Верховної Ради та керівників парламентських комітетів, представників громадянського суспільства, окремих державних структур, таких як Національний банк України, Рада національної безпеки і оборони, Державна фіскальна служба, Антикорупційне бюро тощо. За пропозицією Президента, у НРР мають бути представлені лідери фракцій коаліції у Верховній Раді. Це дуже важлива ініціатива, адже лідери фракцій є ключовими фігурами для підтримки чи блокування фракціями тих чи інших законодавчих ініціатив у парламенті.

У роботі Національної ради реформ беруть участь також чотири представники громадянського суспільства, яких ми обирали вже двічі. Відбір відбувається конкурсним шляхом на підставі пропозицій, наданих кандидатами, щодо свого бачення реформ і процесів реформування.

Основне завдання НРР – розгляд конкретних питань щодо будь-якої реформи, опрацювання, презентація ідей, точок зору відповідальних за реформу, тих чи інших політичних фігур, з представленням цифр, ідей, пропозицій.

## Що є важливим під час засідання Національної ради реформ

---

**Перше:** розгляд будь-якої реформи має відбуватися у формі конкретної презентації з цифрами, яка описує проблему. Сьогодні ми дуже багато спостерігаємо обговорень без цифр, без чіткого розуміння проблеми. А одним із оперативних завдань НРР є сприяння глибокій поінформованості всіх учасників НРР щодо того чи іншого питання, виведення їх на єдиний рівень розуміння проблеми.

**Друге:** на засіданні обов'язкова присутність осіб, які мають безпосереднє відношення до предмета реформування. Наприклад, під час обговорення реформи освіти ми запрошували директора школи, ректора університету, під час обговорення децентралізації - лідерів об'єднаних громад, великих і малих. Під час розгляду судової реформи ми запрошували на засідання НРР представників суддівського корпусу, аби мати точку зору та зворотній зв'язок безпосередньо від тих, кого стосується реформа, хто є партнером в її імplementації.

**Третє:** Дуже важливим є сам процес обговорення. Тому на обговорення треба виділяти чимало часу; крім основного доповідача завжди є додаткові доповідачі, які коментують ту чи іншу деталь, і далі відбувається дискусія.

Важливим елементом презентації (окрім презентації концепту або даних) є конкретні пропозиції, які повинні або бути обговорені на засіданні Національної ради реформ, або стати підставою для ухвалення щодо них конкретних варіантів рішень.

Водночас важливо, аби ухвалені рішення були сформульовані таким чином, щоб можна було відслідковувати подальше їх виконання. Тому питання порядку денного повинні містити конкретно визначені проблеми, конкретні пропозиції, а далі вже навколо цих пропозицій відбувається дискусія щодо варіантів рішення.

Важливо, щоб до засідання НРР короткий його зміст і тези були передані трьом ключовим посадовцям кожної гілки влади –Президентові України, Голові Верховної Ради та Прем'єр-міністру - для того, щоб вони за участі своїх команд додатково підготувалися до якісного обговорення.





## Чому і як працює Національна рада реформ

---

Ключовим аспектом успіху засідання Національної ради реформ є модерування особисто Президента України та його безпосередня залученість до процесу обговорення реформи. Президент є модератором, він слухає і підключає до дискусії як представників влади, так і представників громадянського суспільства, слухає зворотній зв'язок, тобто апелює певним тезам, надаючи обговоренню динаміки. Саме персональна залученість Президента у дискусію та процес напрацювання рішення дозволили вирішити багато завдань у всіх напрямках реформ, починаючи від ProZorro, продовжуючи медициною, децентралізацією, реорганізацією в уряді тощо. Це були рішення, які ухвалювалися в результаті дискусії з Президентом України, Прем'єр-міністром та Головою Верховної Ради.

Нерідко лунають закиди, що НРР є президентським органом. Так, НРР створена Указом Президента як консультативно-дорадчий орган. Для діяльності Ради реформ це важливо, адже Президент має найдовший термін діяльності та є найбільш об'єднувачою інституцією, політичною одиницею українського політичного простору. Уряди можуть змінюватися, Верховній Раді також притаманна більша динаміка змін.

Інституалізація Національної ради реформ є важливою, тому що НРР як майданчик об'єднання повинна бути тією інституцією, рішення якої комунікують до відповідних структур, органів, політичних сил з метою відстеження виконання прийнятих рішень. Звісно, НРР є дорадчим органом, і невиконання її рішень не призводить до якихось юридичних наслідків. Головна мета – це круглий стіл, за яким у процесі обговорення віднаходиться політичний консенсус та беруться взаємні зобов'язання щодо того чи іншого напрямку реформ. Відповідно, щоб робота НРР була максимально ефективною, ми повинні будувати структуру під тією політичною одиницею, яка має найдовший горизонт, є гарантом і стратегом щодо довготривалого розвитку країни. Наприклад, «Стратегія-2020», затверджена Президентом, є ключовим довгостроковим документом, який визначає візію країни на найближчі 15 років.

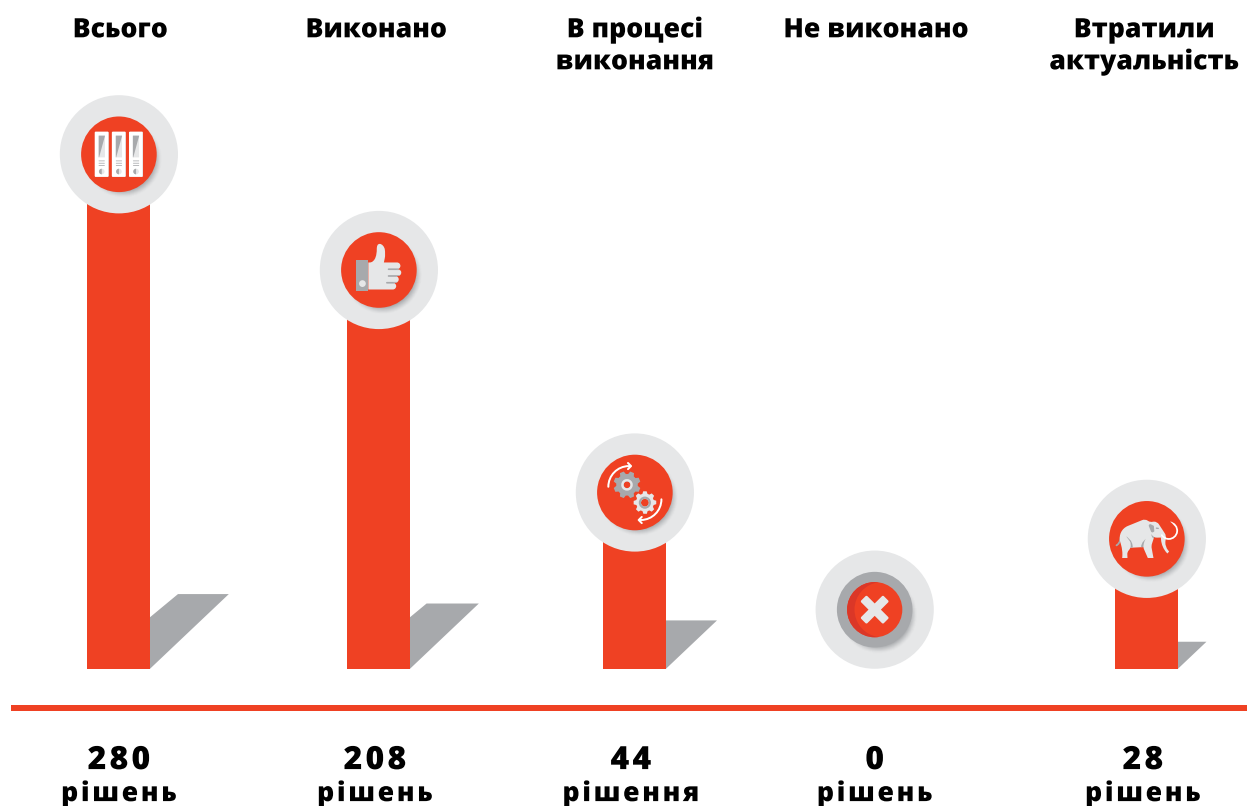
Дуже важливе представництво Верховної Ради на засіданні НРР, насамперед голів комітетів; інколи запрошуємо депутатів, які є активними у політичному просторі тієї чи іншої тематики. Також інколи до аудиторії запрошуємо представників міжнародних структур, донорів.



Стосовно присутності медіа. В окремих випадках, якщо має доцільність певний політичний контекст проголошення тих чи інших тез, на початку засідання НРР телекамери записують Президента, Прем'єр-міністра, Голову Верховної Ради з метою донесення до широкого загалу теми та головних месиджів запланованої до обговорення реформи. Але подальша дискусія на засіданні НРР закрыта для медіа. Чому? Учасниками Національної ради реформ є політики, а політики тяжіють до роботи над власним публічним іміджем, тож присутність журналістів стимулює їх до публічних висловлювань та оцінок, які можуть спотворити тему дискусії, завадити пошуку консенсусу за круглим столом. Засідання НРР - не ток-шоу, їхня мета – знайти компроміси, порозуміння і прийняти ті чи інші рішення щодо ефективного впровадження реформ.

Тепер стосовно конкретних підходів до проведення засідання Національної ради реформ. Одним з найважливіших і успішних з них є презентація аналізу виконаних або невиконаних завдань. Це стимулює багатьох учасників наради виконувати самим і доносити до своїх підлеглих важливість виконання прийнятих на засіданнях НРР рішень. Наведу приклад: на чотирьох засіданнях поспіль ми перелічували, які державні структури перейшли на систему електронних закупівель ProZorro, і якщо на першому засіданні налічувалося лише чотири міністерства, то на четвертому засіданні вже всі міністерства прозвітували про перехід на систему ProZorro. Безперечно, цього ефекту було досягнуто завдяки контролю над виконанням поставлених завдань. У середньому відсоток виконання завдань виглядає так:

#### Статус виконання рішень Національної Ради Реформ\*



\* Станом на 1 травня 2017 року

## **Хто і як готує засідання Національної ради реформ**

---

Як часто Національна рада реформ має проводити засідання? Спочатку нам здавалося, що засідання варто проводити щодва тижні, але виявилось, що це створює завелике навантаження на Секретаріат НРР та Проектний офіс. Отже, вважаємо, що оптимально збирати засідання НРР раз на місяць. Утім нагадаю, що в 2015 році ми провели 17 засідань Ради, причому досить ефективних, адже часті сфокусовані на реформах зустрічі започаткували дуже важливі процеси в реформуванні країни.

Підготовкою засідань займається Секретаріат Національної ради реформ та Проектний офіс, створений при НРР.

Усі матеріали Національної ради реформ є публічними і знаходять відображення на сайті [reforms.in.ua](http://reforms.in.ua) – презентації, протоколи рішень, відстеження виконання рішень.

Після засідання НРР обов'язковим є брифінг, який проводить секретар Національної ради реформ разом зі співдоповідачами з даної теми. Таким чином, до суспільства та медіа доносимо тему та суть засідання, ухвалені на ньому рішення щодо того чи іншого напрямку реформ.

Підготовка до засідання НРР починається мінімум за два тижні із зустрічі команди міністра, відповідального за реформу, з Проектним офісом. У результаті тривалих дискусій та погоджень, ми маємо отримати презентацію, яка буде гранично чіткою і матиме обмежену кількість слайдів. На засіданні можуть роздавати додаткові матеріали, що презентують дані та цифри, але інформація має подаватися дуже стисло, адже на виступ виділяється від 10 до 20 хвилин.

Далі ми вимагаємо обов'язково сформулювати питання, які буде запропоновано до дискусії учасникам Національної ради реформ. Важливо, щоб були надані пропозиції щодо дій і політик стейкхолдерів, запрошених на засідання, – це можуть бути представники інших структур і відомств, точках зору яких на ті чи інші події є необхідною. Наприклад, коли обговорюється митна, податкова політика, – це представники ДПА чи Державної митної служби, Національного банку тощо.

Ми прагнули, щоб учасники отримували всі документи, як правило, за 48 годин до засідання, але траплялися випадки, коли ці документи надходили їм і за 12 годин. Продовжую наполягати на тому, що документи мають бути підготовлені якомога раніше, аби учасники краще могли підготуватися до дискусії на засіданні НРР.

Дуже важливо правильно визначати дати проведення засідання Національної ради реформ, адже маємо вибирати дні, коли депутати не виїхали з Києва для роботи в округах, і водночас у ці дні не заплановано сесійних засідань Верховної Ради. Під час роботи сесії ВР нам доводилося починати засідання Національної ради реформ після шостої години вечора, люди були втомлені, тож і якість дискусії не була на належному рівні. Незважаючи на це, ми мали досвід багатьох плідних вечірніх дискусій.

Під час кожного засідання ведеться стенограма, завдяки оперативній розшифровці якої створюється детальний протокол ухвалених рішень. Протокол фіксується секретарем Національної ради реформ і розсилається всім учасникам засідання.

Ухвалені завдання вносимо до єдиної системи, яка дозволяє відслідковувати прийняті і неприйняті рішення. Починаючи з першого засідання Національної ради реформ, ми відстежуємо прийняті рішення і, відповідно, отримання офіційних відповідей до Секретаріату НРР з метою подальшого обговорення.

Для ефективної роботи створено Виконавчий комітет Національної ради реформ, який має у

своєму складі представника Президента, він же секретар Національної ради реформ, представника Кабінету Міністрів і представника Верховної Ради. Це дозволяє кожній гілці влади мати свого нібито амбасадора з реформ у НРР.

Для того, щоб рухатися далі і ефективно просувати реформи, разом з міжнародними донорами було створено Проектний офіс – структуру, яка об'єднує групу експертів. Кожен з експертів є проектним менеджером, працює з відповідним міністром і є так званим заступником міністра на громадських засадах, спонсорованим донорами. Міністри – політичні фігури, в силу функціональних обов'язків вони завжди витрачають багато часу на операційну діяльність, а отже, для роботи над реформою в них залишається замало часу. Проектний менеджер розглядає реформу як проект, мета якого – досягти конкретного результату. Для цього треба забезпечити створення робочої групи, цільової команди реформ, обговорення робочою групою конкретних питань, напрацювання та винесення до уваги міністра або відповідальної особи конкретних рішень з даних питань, алгоритму руху та щотижневого звітування про діяльність.

Проектні менеджери також допомагають міністрові підготувати контент, який буде презентовано на засіданнях Національної ради реформ.

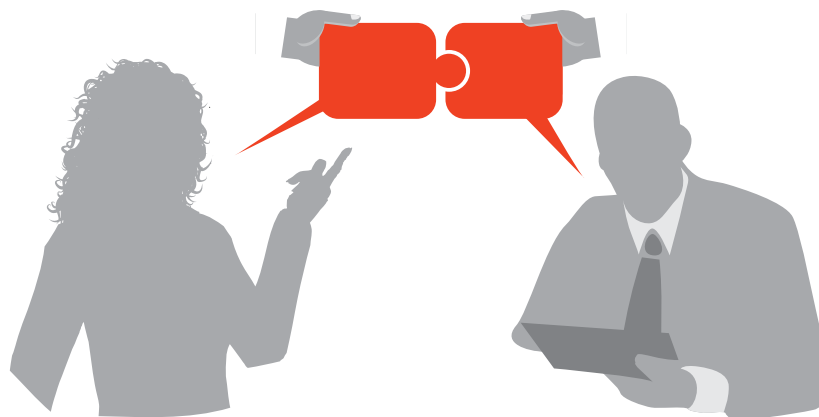
## **Модерування multi stakeholder груп**

---

Під час роботи над реформами постійно виникають ситуації, коли існує багато різних груп, які розробляють концепцію або детальний план впровадження реформ. Може існувати від трьох до десяти різних напрацювань бачення шляхів реформи. Як правило, на верхньому рівні всі ці 3-10 груп мають єдине розуміння реформи, тобто кінцевого результату, проте щодо деталей кожна група має своє бачення. Саме це і є multi stakeholder.

Явище мультистейкхолдер-груп яскраво проявилось під час роботи над судовою, дерегуляційною, антикорупційною реформами. Утім складно назвати реформу, де тією чи іншою мірою не проявилось різноголосся мультистейкхолдер-груп. Розповім про це на прикладі ситуації, коли розроблялася концепція Антикорупційного бюро.

До мене звернулися громадські активісти з проханням провести зустріч всіх стейкхолдерів за круглим столом, оскільки групи вже вийшли в публічний простір і почали змагання кожна за свою ідею. Всі вони мали власні амбіції, власну точку зору і войовничість у її відстоюванні, отож не були налаштовані на розгляд альтернативних сценаріїв і вороже ставилися до груп, які пропонують інші моделі впровадження реформи. Усе це, природно, супроводжувалося концентрацією негативу і вповільнювало процес роботи над реформою, тому що групи блокували рух одна одної.





На першій зустрічі мультистейкхолдер-груп зазвичай превалює негатив, переведення ситуації в особисті площини, тому дуже важливою є роль модератора, який має звести позиції різних груп до спільного знаменника. Я надав можливість кожній групі викласти свою позицію і структуровано пояснити бачення засад діяльності Антикорупційного бюро: кого призначають у НАБУ, в який спосіб та на які терміни тощо.

Після перших виступів важливо налаштувати опонентів на те, аби кожен з них сформулював ті позиції, в яких він не погоджується з іншою групою. У такий спосіб формується перелік позицій, з якими всі згодні, і, як правило, досить обмежений список тих, які викликають суперечки. Роль модератора – не обговорювати на першому етапі, що добре, що погано, а фіксувати розбіжності та спробувати структурувати їх. Наприклад, після першого обговорення засад Антикорупційного бюро я зафіксував 15 розбіжностей, але після чергової дискусії за участі мультистейкхолдер-груп їх кількість скоротилася до п'яти.

Далі слід було ізолювати кожне питання і спрямувати дискусію лише в рамках пункту, який вимагає обговорення. Кожна сторона презентує своє бачення, але лише в рамках обговорюваного питання. У випадку з Антикорупційним бюро ми сперечалися про те, хто призначає голову НАБУ (Президент чи інша посадова особа), указом чи в інший спосіб, скільки кандидатур подається до остаточного розгляду і т.ін. Почувши різні аргументи, модератор починає шукати і пропонувати компромісний варіант.

Якщо компроміс не знаходиться (а таке може бути), то спірне питання «паркується», тобто відкладається на потім, а дискусія переходить до іншого аспекту теми.

Дуже важливим є протоколювання таких зустрічей, особливо в частині погодження спірних досі пунктів. Відтак протокол розсилають усім учасникам зустрічі. Це внутрішньо дисциплінує людей, дає відповідальність за погоджену позицію.

Напевно, найтриваліший досвід модерації я отримав під час зустрічей мультистейкхолдер-груп щодо закупівлі медпрепаратів – вона тривала майже 9 годин. Загалом відбулося три зустрічі цієї групи, в результаті яких команди написали спільно закон. До того часу ніхто не міг навіть уявити, що люди, які воювали один з одним в медіа, підпишуться разом під спільним законом.

Чому це спрацьовує? Ви переводите ситуацію "win-lose", яка притаманна українському суспільству (хтось виграв, хтось програв), у винайдення компромісу "win-win", коли всі сторони виграють. Це непросто, це вимагає додаткових зусиль, але дає результат і рухає реформи.

Надважливо під час зустрічі припиняти будь-які спроби переходу на персоналії, персональних коментарів, коментарів деструктивних, неефективних, які плюндрують якість дискусії. Після зустрічі люди можуть вийти й кидатися сніжками один в одного, але за круглим столом кожна сторона повинна працювати на результат. Саме за таких умов можна досягти компромісу, прийти до спільного знаменника і рухатися далі. Нагадаю, у всіх стейкхолдерів, як правило, основна мета однакова, різні лише візії її досягнення.



## ЗАВДАННЯ

&

## РЕЗУЛЬТАТИ

### Проектний офіс при НРР

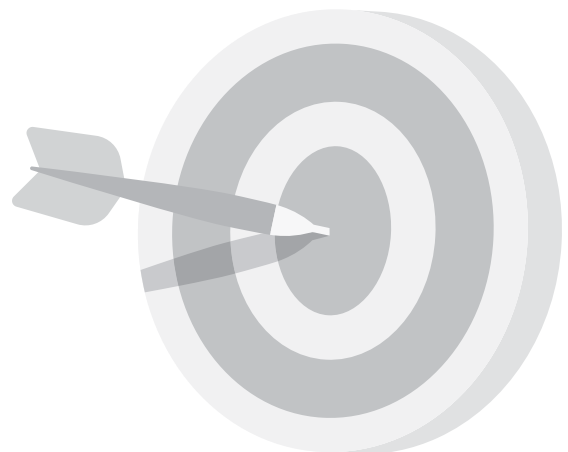
- ▶ Створити ефективну інфраструктуру підтримки проведення реформ
- ▶ Залучити нових професіоналів до публічної політики та державного управління
- ▶ Запровадити єдині стандарти у плануванні, систематизації та моніторингу реформ
- ▶ Запровадити бізнес-практики та стандарти у координації розробки та впровадження реформ

### Досвід ПМО: внутрішні процеси та регламенти

- ▶ Зробити ПМО ефективним інструментом реалізації рішень НРР та підтримки пріоритетних реформ
- ▶ Забезпечити операційну ефективність роботи ПМО
- ▶ Створити умови для побудови сильної команди професіоналів в ПМО

- ▶ Розроблено логічні моделі та паспорти реформ, що структурували реформи у стандартизований і простий спосіб
- ▶ Запроваджено регулярний моніторинг реалізації пріоритетних реформ (засідання НРР 23.07.2015)

- ▶ Створено систему Цільових команд пріоритетних реформ при відповідальних міністерствах/відомствах
- ▶ Створено матричну структуру управління пріоритетами менеджерів реформ
- ▶ Запроваджено в роботу Офісу кращі практики роботи бізнес-компаній
- ▶ Створено систему регулярної звітності багатоцільового призначення





# ПРОЕКТНИЙ ОФІС ПРИ НРР

Анна Чухай

## Роль та функції Проектного офісу



**Д**ля координації роботи із розроблення і реалізації проведення реформ найефективнішим шляхом є створення окремих проектних команд. Вони не є частиною системи, яку планується реформувати, мають мандат на зміни та займаються виключно реформою.

Проектний офіс (ПО) Національної ради реформ було створено для координації роботи багатьох залучених сторін з 18

визначених пріоритетних реформ. Проектний офіс забезпечував підтримку відповідальним за реформи політичним лідерам (міністрам чи керівникам інших органів влади):

- координаційну
- аналітичну
- комунікаційну

■ підтримку у стратегічному плануванні при розробці планів конкретних реформ, моніторингу їх впровадження і досягнення результатів у встановлені терміни та у відповідності до кращих міжнародних практик.

Важливим завданням ПО також було забезпечення ефективної комунікації і співпраці з національними та міжнародними партнерами, організаціями-донорами та громадянським суспільством. Команда ПО забезпечувала належний рівень публічної комунікації, суспільного контролю за ходом реформ та участь у підготовці основних висновків і рекомендацій.

ПО як частина моделі управління реформами забезпечував координацію роботи цільових команд реформ, створених для розробки і здійснення реформ у різних

сферах, а також моніторинг та комунікації про процес реалізації реформ.

Операційно та юридично Проектний офіс був незалежним від уряду та Адміністрації Президента України і звітував про свою діяльність співголовам Виконавчого комітету реформ.

Робота у Проектному офісі передбачала тісні комунікації з:

■ менеджерами проектів та іншими консультантами ПО

■ керівниками цільових команд реформ, міністрами, представниками відповідних парламентських комітетів, представниками донорів, міжнародних організацій, громадянського суспільства та бізнесу, зовнішніх консультантів та експертів.

#### Завдання Проектного офісу:

- Координація, підтримка та сприяння розробці та реалізації пакетів реформ в Україні
- Моніторинг та контроль за виконанням реформ, забезпечення узгодженості та взаємодоповнюваності реформ, а також відсутності протиріч між ними

- Розробка та впровадження стандартів і шаблонів документів для пакетів реформ, звітів про виконання планів з їх упровадження
- Залучення найкращої вітчизняної та міжнародної експертизи для виконання цих завдань.

Запорукою успішної реалізації завдань Проектного офісу було регулярне інформування громадськості про хід реформ з тим, щоб у разі несвоєчасного чи неналежного здійснення реформ суспільство здійснювало необхідний тиск на органи влади.

## Структура Проектного офісу

---

**П**роєктний офіс мав досить просту горизонтальну структуру (див. рисунок). Проектні менеджери за напрямками пріоритетних реформ підпорядковувалися керівнику ПО. Менеджери проєктів мали однакові завдання та доступ до ресурсів НРР та ПО, їм надавалася комунікаційна й

адміністративна підтримка. Інші компетенції та послуги профільних спеціалістів, необхідних для діяльності офісу (наприклад, HR, юридичні послуги, PR-спеціаліст тощо), ПО залучав на партнерських засадах чи на умовах аутсорсу. Такий підхід показав свою ефективність.

---

## Організаційна структура Проектного офісу при НРР





## **Завдання та очікувані результати керівника Проектного офісу**

---

### **Основні завдання**

- Координація та консолідація зусиль з ініціювання та розробки проектів реформ, моніторингу та контролю планів реалізації реформ у різних сферах відповідно до пріоритетів, визначених Виконавчим комітетом реформ
- Забезпечення прозорості процесів розробки та впровадження реформ
- Підтримування постійного зв'язку зі співголовами Виконавчого комітету реформ для забезпечення належної якості матеріалів та звітів
- Моніторинг роботи цільових команд реформ, контроль реалізації планів реформ, забезпечення якісного виконання проектів у встановлені терміни і в рамках затвердженого бюджету
- Вчасна ескалація проблем у процесі розроблення та впровадження реформ Виконавчому комітету реформ
- Створення, розвиток, управління, бюджетування та контроль діяльності Проектного офісу
- Розробка і впровадження процесів та стандартів Проектного офісу
- Створення та управління командою:
  - Розробка ТЗ, найм та ефективне управління командою, включаючи менеджерів проектів, зовнішніх консультантів, короткострокових експертів і допоміжного персоналу
  - Розробка та впровадження системи оцінки ефективності персоналу
  - Нагляд за роботою менеджерів проектів
- Забезпечення ефективної співпраці з національними та міжнародними партнерами, донорами і громадянським суспільством

- Забезпечення високої якості інформації і публічності діяльності офісу для засобів масової інформації та зацікавлених сторін.

### **Очікувані результати**

- Плани реалізації реформ, звіти про прогрес окремих реформ
- Стандарти та шаблони планів / звітів / презентацій та інших документів Проектного офісу
- Регулярні звіти Виконавчому комітету реформ та ЄБРР.

## **Завдання та очікувані результати менеджерів**

---

### **Основні завдання**

- Координація роботи цільової команди реформ
- Координація та підтримка у розробленні, моніторингу та контролю за виконанням планів визначених реформ
- Забезпечення виконання цільовою командою реформ своїх завдань вчасно, за визначеними стандартами та із залученням необхідної вітчизняної та міжнародної експертизи
- Вчасне інформування керівників ПО, ВКР та НРР про проблеми у процесі розроблення та впровадження реформ
- Регулярне звітування про хід виконання плану реформ керівнику ПО та громадськості
- Забезпечення регулярної комунікації процесу розробки та реалізації визначеної реформи.

### **Очікувані результати**

- План реалізації визначеної реформи
- Регулярні звіти про хід розробки та реалізації реформ
- Комунікаційний план про розробку і впровадження визначеної реформи.

## **Завдання та очікувані результати директора з комунікацій**

---

### **Основні завдання**

- Розробка та реалізація комунікаційної стратегії реформ в цілому і окремих пріоритетних реформ
- Розробка та реалізація комунікаційної стратегії НРР, ВКР, ПО
- Координація та підтримка розробки та реалізації комунікаційних стратегій для окремих реформ, розроблених окремими ЦКР

### **Очікувані результати**

- Комунікаційна стратегія та план НРР, ПО та окремих реформ
- Виконання комунікаційного плану, а також стратегії позиціонування Національної Ради Реформ
- Надання комунікаційної підтримки Командам підтримки реформ.

## Створення Проектного офісу, профіль ефективного реформатора, набір та навчання команди

Процес створення Проектного офісу при НРР від ідеї до укладення контрактів із більшістю команди тривав 10 місяців.

**22 грудня 2014**  
Затвердження Персонального складу НРР

**19 січня 2015**  
Указ Президента України Про підтримку створення Проектного офісу НРР

**18 лютого 2015**  
підписання Меморандуму між Виконавчим комітетом реформ та ЄБРР

**10 квітня 2015**  
• Підписання Грантової Угоди  
• Заключення контракту із керівником ПО

**23 липня 2014**

Указ Президента України  
Про створення НРР

**24 грудня 2014**

**1-е засідання НРР**

- Затвердження Національної моделі управління реформами
- Рішення про створення Проектного офісу НРР

**28 січня 2015**

старт конкурсу на керівника  
Проектного офісу

**26 березня 2015**

старт конкурсу на Проектних  
менеджерів

**22 травня 2015**

Затвердження більшості проектних  
менеджерів рішенням керівниками ЦКР  
та Виконавчим комітетом реформ

- Створення та узгодження моделі управління реформами
- Підготовка Меморандуму в ЄБРР
- Відбір Керівника Проектного офісу
- Відбір Проектних менеджерів

## Створення Проектного офісу НРР

**Н**а швидкість процесу впливала політична невизначеність, пов'язана з позачерговими виборами до Верховної Ради та створенням парламентської коаліції у 2014 році. У донорів також не було готових механізмів та шаблонів підтримки таких проектів, їх створення вимагало інвестицій часу та зусиль.

Важливим та тривалим етапом була розробка національної моделі управління реформами. Вона чітко визначала учасників процесу, їхні цілі, завдання і повноваження. Фінальна версія моделі була підтримана членами НРР на її установчому засіданні після кількох десятків обговорень з усіма залученими сторонами, у тому числі з міжнародними партнерами.

Визнання офіційної моделі і місця Проектного офісу в ній було важливим для визначення його мандату і відтак успішності його роботи.

Виходячи із завдань Проектного офісу і його місця у національній моделі управління реформами, для персоналу були розроблені технічні завдання (ToRs) та кваліфікаційні вимоги, за якими відбувався відбір команди ПО.

Першим було відібрано керівника Офісу, який відіграв ключову роль у відборі решти команди. При відборі проектних менеджерів важливим було узгодження їхніх кандидатур з політичним лідером реформи (міністром) та керівниками ЦКР (заступниками міністра), адже довіра керівника реформи давала "зелене світло" роботі проектного менеджера.

У Проектного офісу НРР був Статут, що визначав цілі та завдання ПО, принципи його роботи, роль проектного менеджера, його завдання, обов'язки, очікувані результати, KPIs, принципи взаємодії з ключовими стейкхолдерами та інші засади діяльності ПО.

### Статут Проектного офісу Національної ради реформ

#### Цілі і завдання проектного офісу

Проектний офіс (ПО) створений для координації роботи цільових команд відповідних органів влади, що відповідають за реалізацію реформ. ПО: динамічну, аналітичну та комунікаційну підтримку, а також допомогу проектного планування ЦКР. Завданнями ПО є розробка детальних планів моніторингу та процесів реалізації / впровадження реформ, дотримуватися у визначені терміни і відповідність результатів поставленим цілям світових практик.

ПО налагоджує ефективну комунікацію і будує партнерські відносини, включаючи міжнародні організації, донорів та громадянське суспільство, забезпечує достатній рівень відкритості для громадського контролю та нівів громадянського суспільства в ході реалізації реформ, обговорення та розробки рекомендацій. ПО відстежує хід імплементації реформ і ключові результати доступними для публічної дискусії.

Налагодження комунікації також є важливим завданням для забезпечення змін у суті реформ та їх прийняття суспільством. ПО є основним джерелом з громадянським суспільством, українськими та зарубіжними ЗМІ щодо процесу їх підготовки і реалізації. ПО інформує про статус виконання планів, аргументи кожної зі сторін, позиції учасників процесу, утримуючись від коментарів і виключаючи формулювання власної позиції. В рамках політики ПО посилює бренд Національної ради реформ, допомагає фінансуючій засідань і виступає транслятором прийнятих НРР рішень в ЦКР.

Виходячи з вищевикладеного, ПО:

- координує, підтримує і просуває розробку і впровадження паків реформ і контролює впровадження реформ і забезпечує в них, взаємодоповнюваність і відсутність протиріч між реформами;
- підтримує ЦКР в розробці стандартів і форм для організації реформ, звітів, "status updates" процесу впровадження реформ, і уніфікації звітів різних ЦКР і включення в план моніторингу (BaR) для Національної ради реформ;
- Користується послугами консультантів для виконання завдань, певних гнучкості і ефективності, беручи до уваги швидкість змін стоїть перед ПО і Національною радою реформ.

#### Принципи роботи ПО:

- професіоналізм (сучасні методи управління проектами, виконання світової практики, особиста ефективність)
- відкритість (всі процеси і результати відкриті для зовнішнього громадянського суспільства)
- підтримка / взаємодія (допомога міністрам, керівникам, бачення та досягнення результатів, а також колега по ПО у завданні та подоланні труднощів)
- залучення (забезпечення діалогу з ключовими питаннями реформ з громадянського суспільства, експертами, міжнародними органами ВР)

- нейтральність (ПО є частиною Нацради реформ, при цьому незалежний від конкретних гілок влади, політичних партій, фракцій ВР, інтересів міністрів чи керівників ЦКР, а також інтересів бізнесу. Проектні менеджери ефективно модерують дискусію навколо ключових питань реформ для пошуку консенсусу. Вони пропонують прислухатися до думки різних стейкхолдерів, пропонують свою точку зору, але не нав'язують її).

#### Роль проектних менеджерів і їх завдання

Відповідальним за реформу є міністр (керівник відповідного органу державної влади), операційна відповідальність покладється на керівника ЦКР. Проектний менеджер підпорядковується керівнику ПО і виконує ініційовані Національною радою реформ завдання. Основне завдання проектного менеджера – підтримка керівника ЦКР і, спільно з керівником ЦКР, своєчасне інформування міністра про статус роботи над реформою, а також щодо питань, які вимагають безпосередньої участі міністра. Проектний менеджер вирішує три основні завдання:

1. Темп: просування реформи згідно плану, затвердженому керівником ЦКР і міністром
2. Якість: забезпечення якості фінальних результатів реформи (законопроекти, інші нормативно-правові акти і т.п.) і їх відповідності найкращим світовим практикам
3. Відкритість: хід роботи над реформою є відкритим для громадськості, громадянського суспільства та донорів.

#### Взаємодія проектних менеджерів з ключовими учасниками процесу

Проектний менеджер взаємодіє з:

- Міністром (підготовка статусу роботи ЦКР, формулювання спірних і проблемних питань, аргументів сторін, підготовка матеріалів для виступів на Нацраді реформ і в ЗМІ)
- Керівником ЦКР (розробка концепції (паспорта) реформи, плану-графіка реформи, складу ЦКР, адміністративна підтримка засідань і забезпечення проміжних і фінальних результатів роботи ЦКР)
- Керівником ПО (статус роботи над реформою, заповнення необхідних документів і форм, обговорення рішень Нацради реформ, складності роботи ЦКР, підвищення ефективності роботи, комунікаційна політика навколо реформ, взаємодія з іншими ЦКР)
- Депутатами ВР (узгодження позицій запропонованих законопроектів, звіти про статус реалізації реформ)
- Іншими органами влади (узгодження нормативно-правових актів, моніторинг необхідних для реалізації реформи дій, їх координація в рамках однієї реформи)
- Міжнародними організаціями (узгодження ключових елементів реформи і фінальних результатів, визначення позицій в спірних питаннях, надання коротких звітів про хід роботи над реформою і про досягнення проміжних результатів) іншими ЦКР (координація роботи над реформами, обмін інформацією про ключові елементи реформи, терміни впровадження і т.п.)

Робота та завдання проектних менеджерів передбачали, що вони більшість часу перебуватимуть у міністерствах. Утім для команди ПО було виділено приміщення в будівлі Адміністрації Президента України, де, зокрема, проводились командні зустрічі.

За період свого існування Офіс налічував менеджерів з наступних напрямків реформ:

- Державне управління;
- Боротьба з корупцією;
- Безпека та оборона;
- Управління державною власністю;
- Дерегуляція та розвиток підприємництва;
- Державні закупівлі;
- Децентралізація;

- Енергетика та енергоефективність;
- Сільське господарство;
- Охорона здоров'я;
- Освіта;
- Електронне урядування;
- Фінансовий сектор;
- Система правоохоронних органів;
- Просування інтересів України у світі.

До Проектного офісу були відібрані компетентні, високопрофесійні, мотивовані на здійснення змін у країні фахівці. Відбір кращих людей забезпечили відкриті конкурси за процедурою ЄБРР. Регулярні навчання та тренінги розвивали і підсилювали команду, надаючи необхідні для реформатора навички.



## Профіль керівника Проектного офісу

### Вимоги до керівника Проектного офісу

-  Щонайменше 7 років відповідного досвіду, що об'єднує стратегічну і управлінську відповідальність, створення і розвиток проектного офісу
-  Досвід управління складними проектами в різних галузях
-  Здатність координувати та надавати підтримку у формулюванні і розробці процедур і стандартів, використовуючи ефективні навички модерації та досягнення консенсусу.

### Окрім цього, кандидат має продемонструвати:

-  Розуміння процесу реформування в Україні
-  Сильні лідерські якості, високі переговорні навички та навички вирішення конфліктів
-  Виняткові комунікаційні навички; досвід роботи з державними установами та організаціями буде плюсом
-  Конструктивне та логічне мислення, вміння працювати з великими обсягами даних і приймати рішення.

## Профіль менеджера Проектного офісу

### Вимоги до проектних менеджерів

-  Досвід управління складними проектами у різних секторах щонайменше 3 роки
-  Цілеспрямованість, вміння будувати відносини і здатність спілкуватися на всіх рівнях з різними типами зацікавлених сторін.

### Окрім цього, кандидат має продемонструвати:

-  Розуміння процесу реформування у визначеному напрямку в Україні
-  Сильні комунікаційні навички та навички ведення переговорів
-  Сильні організаційні, координаційні та комунікаційні навички
-  Управління стейкхолдерами
-  Конструктивне та логічне мислення, вміння працювати з великими обсягами даних і приймати рішення.

## Процес відбору проектних менеджерів



## Оціночна форма для керівника ПО

| Критерій                                                                                                                                                                                                                        | 1                   | 2              | 3                  |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------|----------------|--------------------|
|                                                                                                                                                                                                                                 | Задовільно<br>[1-3] | Добре<br>[4-7] | Відмінно<br>[8-10] |
| Управління проектами:<br>щонайменше 7 років відповідного досвіду, що<br>об'єднує стратегічну і управлінську відповідальність,<br>створення і розвиток проектного офісу, 1-10                                                    |                     |                |                    |
| Управління проектами:<br>успішний досвід управління складними проектами<br>у різних сферах, 1-10                                                                                                                                |                     |                |                    |
| Управління проектами:<br>досвід управління змінами, 1-10                                                                                                                                                                        |                     |                |                    |
| Реформи в Україні:<br>розуміння процесу реформування в Україні, 1-10                                                                                                                                                            |                     |                |                    |
| Реформи в Україні:<br>досвід роботи з державними установами, 1-10                                                                                                                                                               |                     |                |                    |
| Комунікації:<br>здатність ефективно комунікувати із посадовими<br>особами та представниками державних установ,<br>міжнародних організаціях, громадських<br>організацій, бізнес-спільноти, консультантами<br>та експертами, 1-10 |                     |                |                    |
| Комунікації:<br>досвід спілкування з ЗМІ, 1-10                                                                                                                                                                                  |                     |                |                    |
| Комунікації:<br>досвід успішної взаємодії із громадськими<br>організаціями, 1-10                                                                                                                                                |                     |                |                    |
| Особисті якості:<br>сильні лідерські якості, відмінні переговорні<br>навички та навички вирішення конфліктів                                                                                                                    |                     |                |                    |
| <b>Загалом [1+2+3]</b>                                                                                                                                                                                                          |                     |                |                    |



Завдання команди Проектного офісу НРР були амбіційними загалом для команди і для кожного менеджера зокрема. Менеджери втілювали зміни в умовах значної невизначеності та спротиву системи.

У досягненні нових амбітних результатів важливою була підтримка партнерів у навчанні та тренінги команди. Тематика тренінгів визначалася потребами у підсиленні компетенцій Проектного офісу і його менеджерів. Так, дуже продуктивними були серія воркшопів та тренінгів з управління за результатами (Result based management) від канадського проекту EDGE. Саме на них менеджери розробили проекти паспортів та логічних моделей своїх реформ, які потім розглядали, доопрацьовували та затверджували ЦКР у відповідних міністерствах.

Також проектні менеджери проходили тренінг із вирішення конфліктів за підтримки United Kingdom Special Defence Advisor, United Kingdom National School of Government International, NATO People Development Program, Адміністрації Президента України. Тренінг надав теоретичні основи з управління змінами на рівні уряду (з прикладами із реального життя). Менеджери визначили та проаналізували моделі управління змінами для України та отримали приклади впровадження змін від людей, які їх проводили в інших країнах.

Досвід роботи ПО довів, що реформаторам важливо постійно розвиватися та вчитися політичним навичкам, навичкам медіації, управління багатьма стейкхолдерами.

---

## Досягнення Проектного офісу НРР

**Проектний офіс запровадив і підтримував стандарти для планування, систематизації та моніторингу реформ. Зокрема:**



Були розроблені логічні моделі та паспорти реформ, що структурували реформи у стандартизований і простий спосіб



Була розроблена система моніторингу прогресу реформ (скоркарди).

**Проектний офіс запровадив та підтримував культуру регулярного та відкритого моніторингу прогресу реформ:**



Регулярно проводили моніторинг реалізації пріоритетних реформ відповідно до розроблених скоркардів, які були опубліковані протягом 2015 року



Опубліковано 7 звітів про прогрес реформ; унікальні звіти, які не мають аналогів у країні, публікувалися щоквартально



Запущено регулярне відстеження сприйняття прогресу реформ населенням



Створено онлайн-системи моніторингу виконання Плану дій із лібералізації візового режиму між Україною та ЄС і Плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік.

## Проектний офіс став кузнею талантів. Кілька прикладів:



**Наталія Бойко,**  
проектний менеджер  
з реформи енергетики  
*призначена на посаду  
заступника міністра з  
питань європейської інте-  
грації Міністерства енерге-  
тики та вугільної промисло-  
вості України*



**Павло Ковтонюк,**  
проектний менеджер  
з реформи охорони  
здоров'я  
*призначений на посаду  
заступника міністра  
охорони здоров'я*



**Іван Хілобок,**  
проектний менеджер  
з реформи державного  
управління  
*очолив групу з реформи  
державного управління в  
Офісі реформ при  
Прем'єр-міністрі України.*

## Проектний офіс НРР запровадив регулярні комунікації щодо прогресу реформ:



Запущено новий веб-сайт  
реформ



Запроваджено практику  
регулярних брифінгів НРР  
для преси



Започатковано регулярні  
зустрічі прес-клубу Off the  
record

## Проектний офіс зробив свій внесок у конкретні реформи. Декілька при- кладів:



### Реформа державного управління:

1. Внесок у розробку та лобіювання нового Закону Про державну службу, відповідних змін до інших законів та 26 урядових актів
2. Внесок у розробку та затвердження Стратегії реформування державної служби України на 2016-2020рр. та відповідного плану імплементації



### Антикорупційна реформа:

1. Лідерство в групі з підготовки та проведення наймасштабнішої за всю історію України Міжнародної антикорупційної конференції
2. Розробка Рамкової стратегії антикорупційних комунікацій
3. Проектування, брендування та запуск комунікаційної платформи "Деко-рупція"



### Децентралізація:

1. Створення двох проектних офісів децентралізації для підтримки реформи
2. Запуск Національного проекту «Децентралізація»
3. Розробка бренду реформи

## Виклики в роботі НРР та Проектного офісу НРР

---

- Відсутність політичного консенсусу з пріоритетних реформ. Значні зусилля для забезпечення політичної коаліції, узгодження і залучення всіх зацікавлених сторін були зроблені на кількох рівнях: на засіданнях НРР, цільових команд реформ, а також у рамках інших робочих груп і комітетів
- Дефіцит інституційного потенціалу для підготовки пропозицій реформ, у тому числі планів дій. Проектний офіс НРР розробив систему моніторингу зобов'язань з різних реформ у різних стратегічних документах. Дефіцит інституційного потенціалу для підготовки матеріалів, в тому числі презентації для засідань НРР. Проектний офіс та Секретаріат НРР доклали багато зусиль для підтримки лідерів реформ у структуруванні матеріалів і презентацій на засідання НРР, зокрема і з розробки ключових рішень
- Слабка, у порівнянні з PR, здатність комунікувати зміни для різних зацікавлених сторін. Проектний офіс надавав системну і комплексну комунікаційну підтримку відповідальним за реформи
- Низький потенціал і професійна слабкість, подекуди саботаж державної служби
- Брак політичних навичок у технократів та технократичних навичок – у політиків.

## Засвоєні уроки

---

- Політики повинні виділяти час для фізичних зустрічей з метою обговорення змін у політиках і побудови консенсусу без політичного контексту
- Комунікація змін із фактами, даними і аргументами повинна стати пріоритетом над PR
- Усі реформи, плани дій, ключові показники ефективності і рішення потрібно моніторити, широко комунікувати і виконувати
- Реформи повинні бути структуровані, від стратегічних цілей до операційних завдань, взаємопов'язані з іншими реформами для уникнення суперечностей (конфліктів) і пошуку синергії
- Зміни політики необхідно розробляти на основі аналітичних звітів, міжнародних прикладів, даних, оцінки впливу тощо
- Для побудови широкої політичної коаліції необхідно розробити додаткові інструменти, окрім фізичних зустрічей
- Технократично налаштовані реформатори мають навчитися політичним навичкам.

## Досвід ПО: внутрішні процеси та регламенти

**Б**удь-яка ефективна організація базується на чіткій організаційній структурі, розподілі функцій та визначених показниках ефективності, налагоджених внутрішніх процесах та регламентах, ефективних комунікаціях. На такій логіці будувався і Проектний офіс Національної ради реформ (ПО). Саме завдяки кращим практикам з бізнесу та закордонного досвіду ПО демонстрував ефективність у складній інфраструктурі впровадження реформ в Україні.

ПО формувався на логіці пріоритетних реформ, визначених Національною радою реформ.

За окремий напрямок реформування відповідав окремий проектний менеджер. Керівник Проектного офісу забезпечував загальну координацію менеджерів та виконання спільних завдань, відповідав за ефективність діяльності ПО в цілому. Утім він не втручався в операційну діяльність менеджерів щодо фасилітації впровадження окремої реформи. Така система давала менеджерам велику ступінь самостійності та відповідальності і водночас забезпечувала контроль виконання ключових завдань ПО та досягнення конкретних результатів у реформах.

ПО був створений, в тому числі, як інструмент реалізації рішень Національної ради реформ, спрямованих на впровадження реформ в Україні. Зв'язок з НРР забезпечувався через Виконавчий комітет реформ – керівник ПО був учас-

ником регулярних зустрічей виконкому, на яких обговорювалися поточні пріоритети у реформуванні, статус виконання рішень НРР, а також результати діяльності Проектного офісу.

Політичним лідером діяльності ПО виступив секретар НРР, заступник голови Адміністрації Президента України Дмитро Шимків. Власне, за його ініціативою та домовленістю із донорами був створений Проектний офіс. Увесь час існування ПО Дмитро Шимків забезпечував тісний взаємозв'язок Офісу з НРР та контролював виконання ключових завдань, поставлених перед Офісом.

Одним з ключових факторів успіху діяльності ПО була інтегрованість проектних менеджерів у діяльність відповідальних за реформи міністерств/відомств. Фактично ПО діяв за матричною структурою управління: з одного боку, організаційно він підпорядковувався секретарю Національної ради реформ, а з іншого, функціонально менеджери координували свою діяльність з лідерами реформ, якими виступали відповідні міністри (керівники відомств) або їхні заступники. Це дозволяло проектним менеджерам допомагати в імплементації реформ, не створюючи конфлікту повноважень з установами виконавчої влади, які є ключовими стейкхолдерами в імплементації реформ у країні. Менеджери, у свою чергу, координували процес підготовки відповідних тем для винесення на засідання Національної ради реформ з метою визначення стратегічних пріоритетів та досягнення консенсусу в політич-

них рішеннях між усіма гілками влади.

Одночасно на базі відповідальних за реформи міністерств, за рішенням НРР, було створено цільові команди реформ (ЦКР) – робочі групи, що поєднали представників усіх залучених до процесу реформування сторін. Формування ЦКР та організація їх регулярних зустрічей та комунікацій стало одним із завдань для проектних менеджерів.

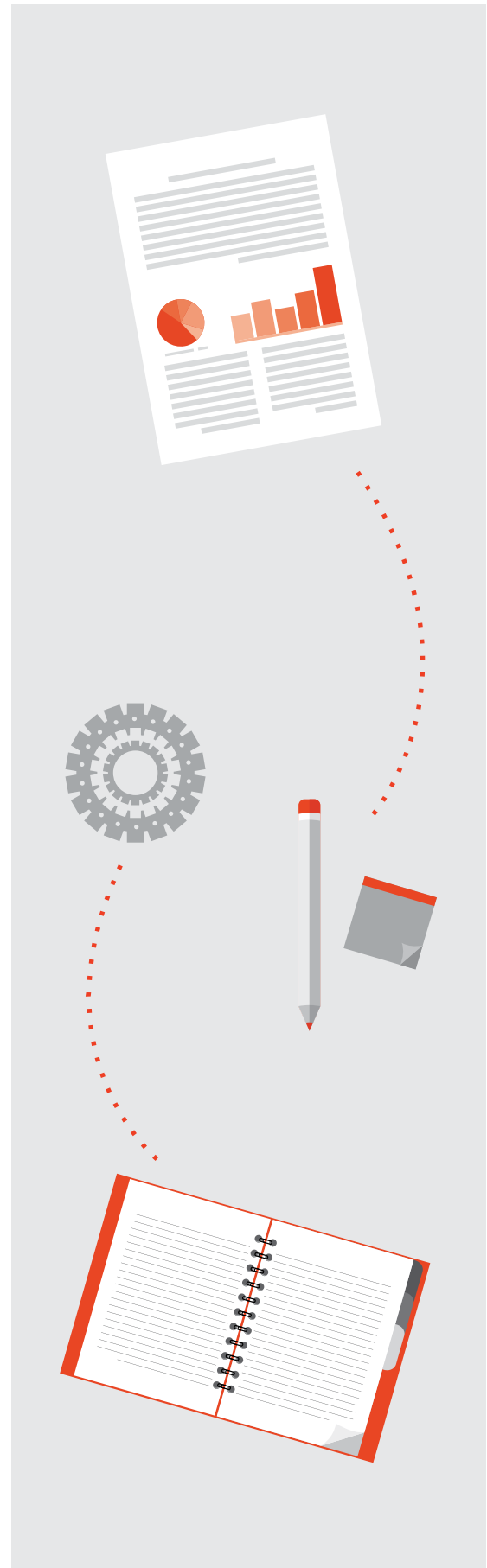
ЦКР виконували роль майданчиків для моніторингу та оцінки ефективності впровадження реформ, координації дій окремих стейкхолдерів, а також просування окремих реформаторських ініціатив.

Обов'язковим елементом координації роботи проектних менеджерів стали регулярні зустрічі Проектного офісу, які відбувалися щоп'ятниці за головування керівника Офісу. Керівник ПО був відповідальний за формування порядку денного таких зустрічей. Порядок денний включав наступні категорії питань для розгляду:

- 1.** Загальний прогрес у реформах за тиждень, в тому числі бар'єри / проблеми, які потребують вирішення – регулярно.
- 2.** Результати проектних менеджерів відповідно до визначених раніше персональних цілей регулярно.
- 3.** Статус виконання загальних завдань Проектного офісу (наприклад, підготовка звітів з реформ, формування планів реформ) – за потребою.
- 4.** Підготовка до засідань Національної ради реформ – за потребою.
- 5.** Виконання рішень НРР – за потребою.

Одним з інструментів забезпечення ефективності діяльності проектних менеджерів та ПО в цілому була внутрішня звітність. Регулярно, наприкінці кожного тижня, менеджери заповнювали внутрішній звіт, який складався з трьох частин:

- 1.** Загальна описова оцінка прогресу в реформі, яка представляла прогрес за



тиждень взагалі, незалежно від того, чи був менеджер безпосередньо залучений до того чи іншого процесу. Ця частина дозволяла за підсумками тижня сформувати високорівневий, але вичерпний звіт щодо прогресу в пріоритетних реформах для політичного керівництва країни. Такий звіт був унікальним джерелом найновішої інформації щодо стану справ за тиждень в обраних пріоритетних реформах.

**2.** Прогрес у досягненні 3-5 ключових цілей реформи. Цілі зазначав менеджер відповідно до поточних пріоритетів реформи, незалежно від ступені участі менеджера. Це ті завдання, виконання яких у короткостроковій перспективі (3-6 місяців) забезпечило б суттєвий прогрес у реформі.

**3.** Персональні цілі / завдання менеджера в рамках реалізації реформи. Власне, у цій частині менеджер визначав персональні цілі та KPIs на 3-6 місяців (залежно від складності завдання). По виконанню завдань з цієї частини звіту менеджери звітували перед керівником Проектного офісу та Секретарем НРР.

Комбінація регулярного звітування щодо статусу досягнення загальних та персональних цілей дозволяла зберегти баланс у залученні проектних менед-

жерів до реформи – вони виконували або сприяли виконанню конкретних завдань із конкретними та відчутними результатами і водночас мали загальну картину щодо стану справ у реформі в цілому.

Окрім наповнення змістовної частини, кожне завдання класифікувалося за трьома критеріями:

**1.** Ступінь завершеності (загальний відсоток виконання завдання від 0 до 100%, де 100% означає повне завершення завдання та досягнення поставленої мети).

**2.** Динаміка (позитивна, нейтральна або негативна динаміка за тиждень у реалізації певного завдання). Негативна динаміка також можлива, наприклад, коли поданий до Верховної Ради проект закону, що відповідає логіці завдання, парламент не ухвалює.

**3.** Характеристика ризиків у виконанні завдання: чи виконується воно згідно із запланованими термінами (зелений колір), чи дещо відстає від плану (жовтий колір), чи встановлені терміни критично прострочені і завдання невиконане, часом з порушенням зобов'язань, наприклад, зазначених у Меморандумі між Україною та МВФ (червоний колір).



## Схематичний опис тижневої звітності менеджерів Проектного офісу

Стисло про реформу

Важливі зміни / новини у реформі

Кінцева мета та стратегічні цілі реформи – ця інформація відображається в шапці та не змінюється щотижнево.

Ключові цілі реформи на квартал (3-5 цілей): кожен тиждень щодо кожної з цілей наводиться опис прогресу (регресу).

Коротке описове summary головних подій у реформі за тиждень.

| Ключові віхи в реформі | Завершення | Динаміка   | Ризики | Прогрес за минулий тиждень | Плани на наступний тиждень |
|------------------------|------------|------------|--------|----------------------------|----------------------------|
| Віха 1                 | 75%        | Позитивна  |        | Оновлення по віхах 1       | Плани по віхах 1           |
| Віха 2                 | 60%        | Позитивна  |        | Оновлення по віхах 2       | Плани по віхах 2           |
| Віха 3                 | 80%        | Нейтральна |        | Оновлення по віхах 3       | Плани по віхах 3           |

Виконання: зазначається відсоток виконання цілі від 0 до 100% на момент поточного тижня

Динаміка (три варіанти - позитивна, нейтральна або негативна): зазначається один з трьох варіантів відповідно до того, чи відбувся за тиждень прогрес у реформі, чи навпаки, або взагалі нічого не відбувалося

Ризики виконання (три кольори – зелений, жовтий, червоний): колір характеризує, чи виконується ціль (завдання) відповідно до запланованих термінів (зелений колір), є незначне відставання від графіка (жовтий колір), є критичне відставання від графіка (червоний колір).

Персональні результати

|                   |                      |           |  |                                 |
|-------------------|----------------------|-----------|--|---------------------------------|
| Квартальна ціль 1 | У процесі реалізації | Позитивна |  | Оновлення по квартальній цілі 1 |
| Квартальна ціль 2 | У процесі реалізації | Позитивна |  | Оновлення по квартальній цілі 2 |
| Квартальна ціль 3 | У процесі реалізації | Позитивна |  | Оновлення по квартальній цілі 3 |

Персональні цілі проектного менеджера на квартал (2-3 цілі): кожен тиждень менеджер описує власний внесок у реалізацію проектів / ініціатив, у яких він є лідером (одним з лідерів) або координатором процесу. При цьому щодо кожної цілі щотижнево заповнювалися два стовпчики: перший – власне прогрес за тиждень, другий – планові (очікувані) події наступного тижня.







# ПОШУК ЗМІНИ БЮРОКРАТИЧНОЇ МОДЕЛІ



**Дмитро Шимків,**  
секретар Національної ради  
реформ

## Пошук коштів на фонд оплати праці новим чиновникам

**Н**а початку 2014 року на засіданні Національної ради реформ голови фракцій коаліції парламенту одноголосно заявили, що бізнес не може фінансувати фонд оплати праці нових чиновників і міністрів. Таким чином було відкинуто дві ініціативи, над якими ми працювали, а саме: 1) проект закону щодо залучення фахівців з бізнесу до державної служби на тимчасовій основі (secondment) та 2) концепцію створення Фонду фінансування державної служби за рахунок українського бізнесу.

Єдиним виходом з ситуації залишалося залучення коштів міжнародних організацій, таких, як Європейський Союз. Як правило, такі організації спрямовують кошти лише через державний бюджет країни.

У лютому 2015 року я почав перемовини з ЄС щодо залучення таких коштів, у квітні 2015 р. ми отримали підтвердження про можливість надання перших 90 млн. доларів до бюджету України для оплати праці нових українських чиновників. Але донори назвали дві умови надання цих коштів:

1. Ухвалення закону про державну службу
2. Затвердження Стратегії реформування державного управління (РДУ) до 2020 року.

Фінансування передбачало підтримку команд реформ у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, Міністерстві фінансів, Міністерстві юстиції та Секретаріаті КМУ. Аналогічні команди в інших міністерствах повинні були з'явитися за результатами реформування цих ключових міністерств.

У квітні 2015 року Закон «Про державну службу» пройшов перше читання в парламенті, але прийнятий у цілому був тільки у грудні 2015 року. Учасники процесу пам'ятають, яку «підтримку» надавали деякі реформатори: законопроект наштовхнувся у Верховній Раді на низку перепон, врешті він був схвалений із рекордною кількістю правок та майже з річним запізненням. Велика подяка народному депутатові Альоні Шкрум, яка доклала надзусиль для просування закону про держслужбу в парламенті.

Розробку Стратегії РДУ до 2020 року взяв на себе Кабінет Міністрів України. Прем'єр-міністр навіть розпорядився підготувати Стратегію до липня 2015 року. У серпні 2015 року ЄС розкритикував відсутність прогресу в роботі над Стратегією РДУ; європейські партнери не могли чекати вічність.

Кошти, заплановані на зарплати чиновникам, спрямували на підтримку реформи децентралізації, результати якої ми бачимо вже сьогодні – 366 нових об'єднаних територіальних громад та мільярдні субвенції на локальні інфраструктурні проекти.

Європейці не залишили справу та продовжили консультувати український уряд у питанні розробки Стратегії РДУ.

Стратегія РДУ була прийнята у червні 2016 року вже новим урядом.

Таким чином, обидві умови ЄС були виконані. Для юридичного обґрунтування отримання коштів необхідно було підписати угоду з ЄС про фінансування. Така угода була підписана у грудні 2016 року.

Треба сказати, що 90 млн. доларів від ЄС не вирішать проблему всіх низьких зарплат на держслужбі. Ці гроші надаватимуться впродовж п'яти років траншами приблизно по 20 млн. доларів на рік і тільки при виконанні Україною умов та індикаторів, зазначених в угоді. Україна сама повинна розробляти механізми встановлення адекватних зарплат новим чиновникам та швидше реформувати державну службу.

Модель фінансування проектних офісів впровадження реформ насправді існує і ефективно працює. Нам вдається знаходити фінансування на конкретні команди, які працюють разом з конкретними міністерствами. Така система довела життєздатність на прикладах Проектного офісу Національної ради реформ, офісів у міністерствах економічного розвитку і торгівлі, інфраструктури, регіонального розвитку і будівництва тощо. За останні два роки ми знайшли фінансування та профінансували роботу понад понад 260 фахівців на різних ділянках реформування країни, у різних міністерствах та відомствах.

Ідея Фонду оплати праці новим чиновникам полягала в тому, аби залучити більше людей ззовні для роботи над реформами і допомоги міністрам у впровадженні змін. Першим партнером PriZm виступив канадський проект Edge AgriTeam.

Ідея полягала у тому, аби залучити до роботи фахівців та фінансувати їхню працю на відповідному достойному, гідному рівні. Завдяки успішній співпраці з канадцями нам вдалося започаткувати багато ефективних проектів. Edge AgriTeam підтвердила свою репутацію надійного, гнучкого та ефективного партнера.

Ще Отто Бісмарк казав, що наявність поганих законів, але хороших бюрократів дає шанс. Коли ж у вас хороші закони, але погані бюрократи, шансів на успіх немає.

Після того, як Проектний офіс Національної ради реформ довів свою ефективність, ми поставили перед собою завдання – масштабувати успішний досвід. Лише через півтора року почався процес створення Reform Support Teams (команд підтримки реформ) при міністерствах – процес, який триває досі та рухається паралельно проектам Prism.

## Модель зміни бюрократичної структури

---

Змінити бюрократичну структуру непросто через наявність складних процедур, законів, рішень. Окрім усього, зміна бюрократичної моделі обмежила б «свавілля» політиків щодо бюрократії. З іншого боку, для впровадження змін треба мати незаангажованих процедурами професіоналів. Тому навколо політика виникає група людей, здатних ініціювати зміну процесів та політик, налагоджувати співпрацю з різними стейкхолдерами та знаходити підходи до роботи з бюрократами.

Безперечно, державна машина потребує приливу нової крові – бажано з громадянського суспільства, бізнесу тощо. Виникає місце для публічного аутсорсингу, коли частина функцій, а саме – розробка концепцій реформ, напрацювання моделей, планів, документів та стратегій, проектів рішень – відбувається в межах зовнішніх команд. А відповідальність за бюрократизацію напрацьованих рішень бере на себе сама інституція.

Це така собі позитивно-гібридна модель, де інновація створюється командою при міністерстві, яку фінансують донори. А роботу всередині міністерств та інституцій проводять вже самі бюрократи, і лідером усього цього процесу є політик, який очолює інституцію. Така модель поступово має перерости у здорову бюрократію, коли всі згадані функції концентруватимуться в межах оновленого бюрократичного апарату.

Та попри все існує можливість того, що певна частина розробки інновацій залишиться поза бюрократичною системою. Навіть з прикладу великих корпорацій зрозуміло, що існують компактні R&D підрозділи з окремою структурою та безпосереднім підпорядкуванням ТОП-менеджеру, аби постійно генерувати пропозиції змін та новацій. Це дозволяє такій команді залишатися поза рутиною і гарантує сталий розвиток структури в цілому.

## Профіль реформатора: «не ведмідь, а лисиця»

---

На початку політичної кар'єри я бачив образ реформатора як технократа, людину, яка розуміє, як має змінити політики, процедури та забезпечити виконання. Але під впливом порад відомих реформаторів Лешика Бальцеровича, Івана Міклоша, науковця Френсіса Фукуями я переконався у важливості політичної складової реформаторської роботи. Тепер я певен, що людина, яка відповідає за впровадження змін, повинна бути політиком і мати розуміння кількох аспектів.

**Перше** – суть проблеми, яку покликана вирішити політика. Наприклад, закупівлі ліків через міжнародні організації. Суть цього процесу полягає саме у зміні політики.

**Друге** – бачити всі варіанти рішень. Реформатор має одразу побачити кілька альтернативних варіантів вирішення задачі, оцінюючи кожен як рівноправний підхід, без упередження.

**Третє** – розуміння політики. Варто розуміти позиції стейкхолдерів, які опікуються, або на яких впливає зміна політики. Це можуть бути як особистості, так і організації. Необхідно розуміти їхнє ставлення до ситуації, до кожного із запропонованих рішень та ймовірність виходу ними певного підходу. Звідси впливає і низка інших навиків реформатора. Наприклад, розуміти формат прийняття рішень парламентом: які етапи проходження законопроектів, як працює регламент, зрештою, де саме може бути заблокована ваша ідея. Те саме стосується Кабінету Міністрів: хто узгоджує рішення, хто залучений до процесу прийняття рішень тощо. Дуже часто розуміння внутрішніх процесів дозволяє побачити роботу опонентів і нейтралізувати їх.

Нарешті, **четвертий чинник** - треба вміти формувати навколо своєї ідеї/політики широку коаліцію. Збільшення чи зменшення такої коаліції прямо впливає на швидкість упровадження реформи. Звідси випливає необхідність навички модерувати дискусії і знаходити компроміси між протилежними ідеями. Я часто спостерігав ситуацію, коли люди сперечалися навколо одного питання, говорячи про одне і те саме різними словами. Присутність модератора дозволяє нівелювати такі суперечності, а сторони починають бачити спільну позицію.

**І п'ята важлива складова** - медійна. Реформатор повинен уміти комунікувати з медіа. Я не говорю про прес-секретаря, який працює з новинами та пише твіти. Маю на увазі більшу готовність до діалогу зі ЗМІ – публічно відстоювати точку зору, не вдаючись до агресії. Для мене образом ідеального реформатора є лисиця, а не ведмідь. Опір може бути настільки потужним, що прямолінійний рух може мати ефект удару об стіну на великій швидкості. Треба бути SMART і здатним до маневрів, бачити вікна можливостей залежно від політичного контексту.

## **Звідки взяти кадри?**

---

Я не стикався з навчальною програмою, яка надає навички реформатора або модератора змін. Як правило, все приходить з досвідом. Але я би відзначив важливість лідерства та підприємництва. За Фукуямою, це звучить як *policy entrepreneurs*. Люди мають просувати свій продукт, а саме – зміну політики. Основна відмінність між підприємцем і політиком полягає у тому, що політику можуть сьогодні «купити», а завтра – «повернути», якщо змінилася кон'юнктура або політика партії і фракції, у бізнесі ж ви чітко знаєте, що зробивши і продавши товар, отримаєте прибуток.

Політичні домовленості стосовно підтримки політики чи реформи існують в усіх країнах світу. Нормальний стан реформи – коли вас блокують. Це означає правильність шляху.

Є багато талановитих людей з бізнесу та громадського сектору, які зможуть провадити зміни. Але є питання розуміння політичних процесів. Мій досвід роботи у великій міжнародній корпорації дає можливість усвідомлення суті політичних процесів у вищих ешелонах. При цьому знання бюрократичних процесів також має бути. Часто для цього потрібно провести деякий час у структурі інституцій. Кожна навичка піддається тренуванню. Головне знайомитися з документами, матеріалами та обмінюватись досвідом.

 **Ще Отто Бісмарк казав, що наявність поганих законів, але хороших бюрократів дає шанс. Коли ж у вас хороші закони, але погані бюрократи, шансів на успіх немає. Україна має виростити хороших бюрократів.**







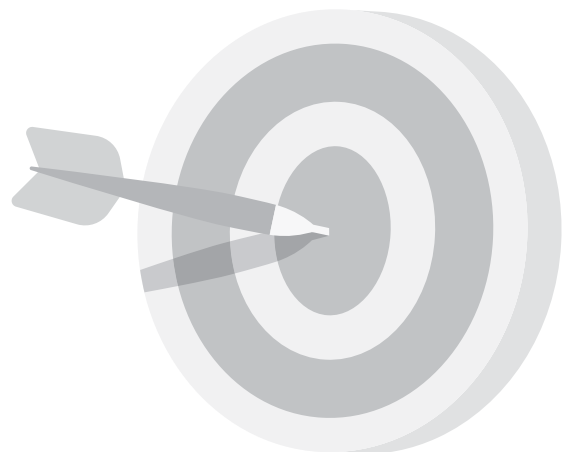
## Від візії до операційного плану реформи

- ▶ Запровадити універсальний, комплексний та ефективний підхід до планування реформ
- ▶ Забезпечити виконання Україною зобов'язань по реформах, зафіксованих у міжнародних та внутрішніх стратегічних документах

- ▶ Проведено "мепінг" (mapping - співставлення) зобов'язань з реформ ключових зовнішніх та внутрішніх стратегічних документів
- ▶ Розроблено проект-пропозицію "Плану діяльності Уряду на 2016 рік"
- ▶ Розроблено проект-пропозицію "Плану 100 перших днів Уряду"

### ПРИКЛАДИ КЛЮЧОВИХ РІШЕНЬ НА ЗАСІДАННЯХ НРР

- Проект Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020" був схвалений на 1-му засіданні НРР 24 грудня 2014 року
- Імплементація законопроектів на виконання стратегічних документів (Стратегії сталого розвитку «Україна -2020», Коаліційної угоди, Програми діяльності КМУ, Плану законодавчого забезпечення реформ ВРУ, Плану виконання Коаліційної угоди та програми діяльності КМУ, Порядку денного асоціації між Україною та ЄС) визначена пріоритетним завданням на засіданні НРР 23 червня 2015 року
- Проекти-пропозиції планів реформ на 2016 рік та на перші 100 днів роботи нового уряду були презентовані та схвалені на засіданні НРР 19 квітня 2016 року



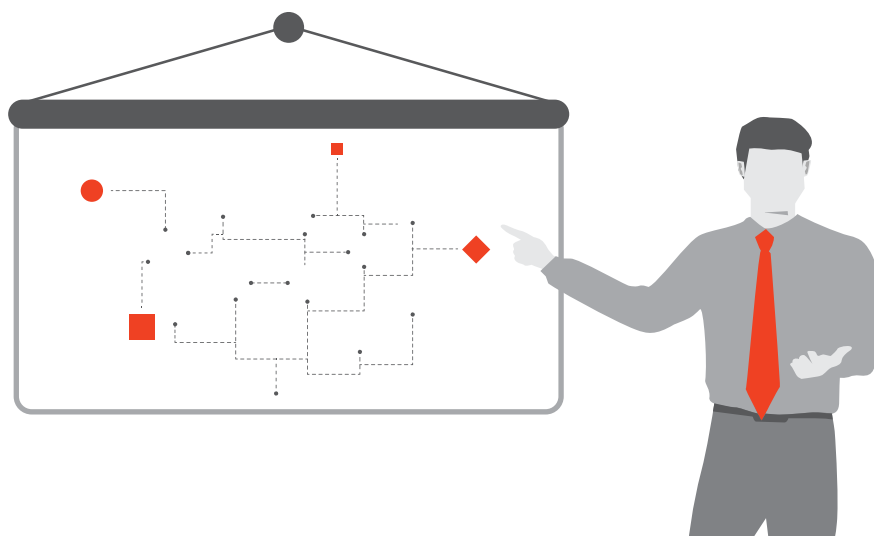




# СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ

Ігор Гончаренко

## Від візії до операційного плану реформи



**У** спішні реформи – це ті, які реалізуються в рамках стратегічної візії згідно з чіткими тактичними цілями та детальними операційними планами. Без такого взаємозв'язку процес реформування може набути хаотичного характеру і мати низьку довгострокову ефективність.

Саме з метою визначення стратегічних орієнтирів було розроблено Стратегічне бачення розвитку України до 2020 року («Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020"»). Середньострокові цілі були викладені у Коаліційній угоді, підписаній

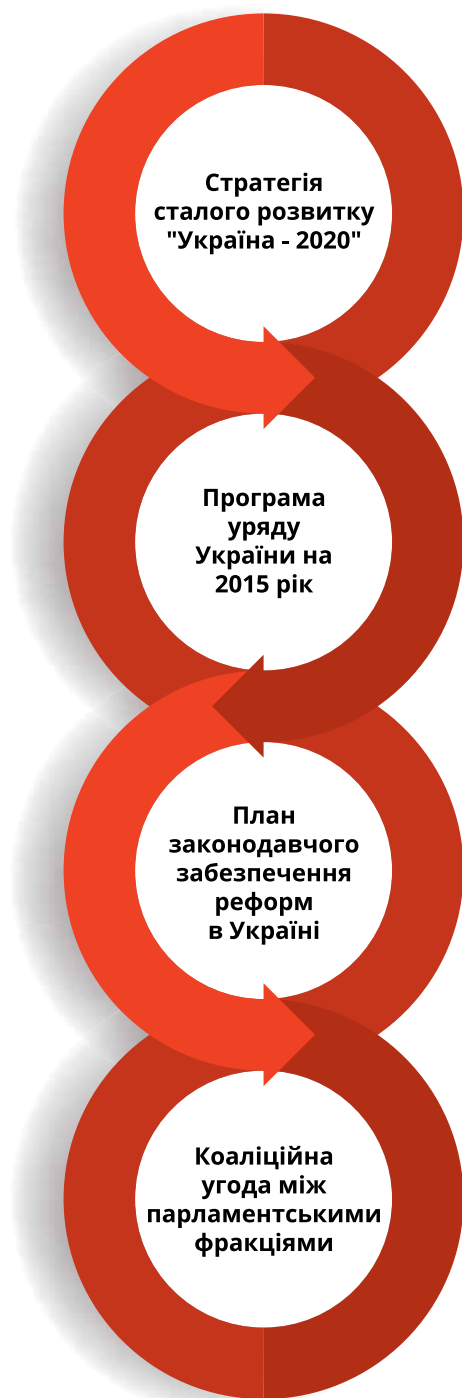
п'ятьма політичними силами урядової коаліції, створеної за результатами парламентських виборів восени 2014 року. Програма діяльності уряду на 2015 рік (як і подальші річні програми уряду) слугувала детальним планом дій на рік, з чіткими термінами виконання конкретних завдань та визначенням відповідальних за це посадовців.

Усі три документи враховують зобов'язання Порядку денного асоціації між Україною та ЄС і меморандумів з Міжнародним валютним фондом (МВФ).

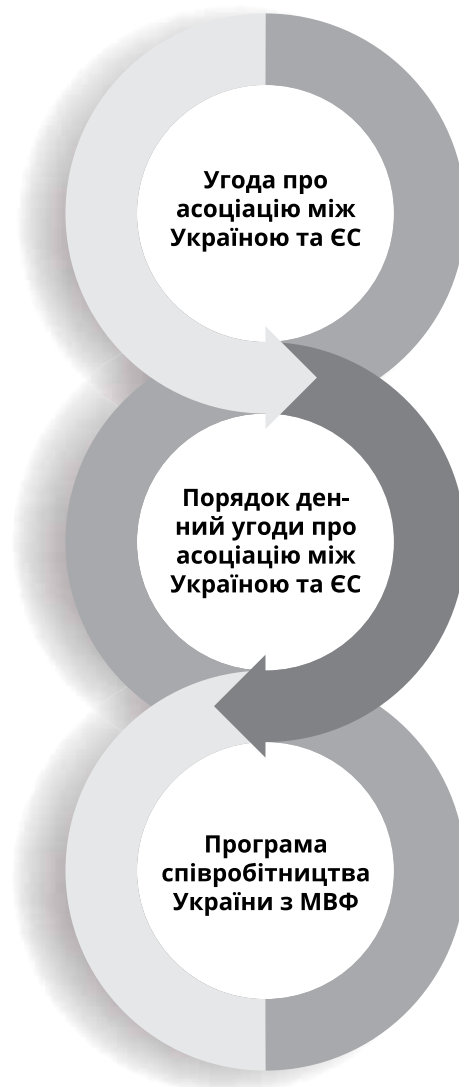
**Схема взаємозв'язку стратегічних документів,  
в яких Україна бере зобов'язання щодо реформ**

---

**Внутрішні документи**



**Зовнішні документи**



Документи поділяються на дві категорії: внутрішні та зовнішні

### **Внутрішні:**

#### **■ Стратегічне бачення Стратегії сталого розвитку "Україна - 2020":**

1. Ухвалена Указом Президента України 12 січня 2015 року
2. Охоплює наступні сфери: економічний розвиток, верховенство права, боротьба з корупцією, оборона, соціальний та гуманітарний розвиток, міжнародні відносини
3. Стратегія сталого розвитку "Україна - 2020" визначила загальні цілі, основні пріоритети та показники ефективності реформ до 2020 року щодо сталого розвитку, безпеки ведення бізнесу і особистої безпеки, відповідальності та соціальної справедливості, а також почуття гордості за Україну в Європі та світі. Для оцінки прогресу в досягненні результатів реформ «Україна - 2020» окреслила 62 напрямки реформування країни та визначила 8 пріоритетних реформ та 2 програми, встановила 25 ключових показників ефективності (КПЕ).

#### **■ Коаліційна угода між парламентськими фракціями:**

1. Підписана 21 листопада 2014 року лідерами парламентських фракцій: Блоку Петра Порошенка, «Народного фронту», Радикальної партії, Всеукраїнського об'єднання "Батьківщина" і "Самопоміч"
2. Охоплює наступні сфери: економічний розвиток, верховенство права, боротьба з корупцією, оборона, соціальна та гуманітарна сфера, конституційна реформа
3. Коаліційна угода мала на меті зміцнення стратегічного партнерства п'яти політичних партій на шляху до реалізації критичних змін у країні. Документ окреслив важливі кроки й ініціативи і визначив конкретні терміни їх виконання. Він передбачив реалізацію 511 положень, розподілених на 17 напрямків, які формували основу Програми Кабінету Міністрів України.

#### **■ Програма уряду України на 2015 рік:**

1. Прийнята 11 грудня 2014 року
2. Охоплювала наступні сфери: економіка, енергетика, безпека, боротьба з корупцією
3. Державна програма на 2015 рік висвітлювала ключові завдання і пріоритети у діяльності уряду в рамках соціальної та економічної політики. Програма передбачала заходи у галузі оборони, державного управління, антикорупційної та економічної політики, управління державною власністю, продовольчої політики, енергетичної незалежності, соціальної політики, політики молоді та спорту, а також політики міжнародної допомоги.

#### **■ План законодавчого забезпечення реформ в Україні:**

1. Підготовлений за результатами спільної роботи органів влади та затверджений постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 року № 509
2. Згіданою постановою ВРУ рекомендовано суб'єктам права законодавчої ініціативи здійснювати розробку та внесення на розгляд Верховної Ради України визначених Планом законодавчого забезпечення реформ в Україні законопроектів з урахуванням встановлених у ньому строків.

### **Зовнішні:**

#### **■ Угода про асоціацію між Україною та ЄС:**

1. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС відбулося в два етапи.

21 березня 2014 р. під час позачергового саміту Україна – ЄС було підписано політичну частину Угоди та Заключний акт саміту, які від імені України підписав Прем'єр-міністр України.

27 червня 2014 р. в ході засідання Ради ЄС Президентом України П.Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами держав та урядів 2 держав-членів ЄС була підписана економічна

частина Угоди.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський парламент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

**2.** Угода про асоціацію за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

#### ■ **Порядок денний угоди про асоціацію між Україною та ЄС:**

**1.** Підписаний 16 березня 2015 року Кабінетом Міністрів України та Радою про асоціацію між Україною та ЄС

**2.** Охоплює наступні сфери: економіку (торгівлю, стандарти), верховенство закону, боротьбу з корупцією

**3.** Порядок денний асоціації представляє собою всеосяжний план з переліком пріоритетних реформ та конкретних заходів щодо досягнення загальних цілей політичної асоціації та економічної інтеграції, вписаних в Угоду про асоціацію між Україною та ЄС. Порядок денний асоціації окреслює 10 ключових реформ як пріоритетних для України: конституційну, виборчого законодавства, судову, антикорупційну, державного управління, енергетичну, дерегуляційну, державних закупівель, податкову та зовнішнього аудиту.

#### ■ **Програма співробітництва України з МВФ:**

**1.** Перший меморандум в рамках нової програми кредитування EFF схвалений Радою директорів МВФ 11 березня 2015 р., I транш у розмірі 5 млрд. дол. США отримано 13 березня 2015 р. Другий Меморандум схвалений Радою директорів МВФ 31 липня 2015 р., II транш у розмірі 1,7 млрд дол. США отримано 4 серпня 2015 р. Третій Меморандум схвалений Радою директорів МВФ 14 вересня 2016 р., III транш у розмірі 1 млрд. дол. США отримано 16 вересня 2016 р. Текст четвертого Меморандуму опубліковано у квітні 2017 року.

**2.** Положення Меморандуму з МВФ охоплюють грошово-кредитну і курсову політику, фінансовий сектор, енергетику, управління, прозорість і бізнес-клімат, передбачають виконання заходів з метою проведення антикорупційної та пенсійної реформ. 3) Загальний розмір фінансування за програмою кредитування МВФ оцінено в 12 348 млн. СПЗ (17,5 млрд. дол. США).

## Схема взаємозв'язку стратегічних документів із 18 визначеними НРР пріоритетними реформами

**О**дним з перших кроків у діяльності Проектного офісу НРР був аналіз ключових стратегічних документів та міжнародних зобов'язань України, проведений спеціалістами PWC. Таким чином були отримані чіткі переліки зобов'язань з кожної пріоритетної

реформи, що надалі значно спростило процес планування та моніторингу імплементації реформ. Зокрема, ця інформація була використана при складанні карт показників оцінки успішності реалізації реформ (balanced scorecards) у 2015 році.



Після зміни складу уряду України навесні 2015 року Проектний офіс НРР, базуючись на логіці взаємопов'язаних стратегічних документів і міжнародних зобов'язань України та використовуючи напрацювання за попередній рік своєї роботи, підготував два важливі документи для новопризначеного уряду: План дій з пріоритетних реформ на 2016 рік та Пропозиції дій уряду в перші 100 днів його роботи.

План дій з пріоритетних реформ на 2016

рік був розроблений Проектним офісом НРР та переданий Прем'єр-міністру у квітні 2015 року на одному із засідань Національної ради реформ. Це був комплексний план ініціатив на 2016 рік з 20 пріоритетних реформ, побудований на основі ключових стратегічних документів, планів і програм реалізації окремих реформ та міжнародних зобов'язань України. План мав стати базою для складання Плану діяльності Кабінету Міністрів України на 2016 рік.

## План дій з пріоритетних реформ на 2016 рік, розроблений Проектним офісом НРР

### ПЛАН ДІЙ з пріоритетних реформ на 2016 рік

Документ є переліком мінімально необхідних заходів реформ, які мають бути виконані у 2016 році.

При написанні, за основу взято Програму діяльності Кабінету Міністрів України, базові цілі та принципи публічної політики (план дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік (розпорядження КМУ від 16.03.2016 № 184-р).

План дій має на меті наблизити Україну до стратегічної цілі, визначеної у Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», досягнення Європейських стандартів та гідного місця України в світі.

План дій з пріоритетних реформ на 2016 рік базується на таких документах:

- ПРОГРАМІ діяльності Кабінету Міністрів України, базові цілі та принципи публічної політики (план дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік);
- УГОДИ про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами -членами, з іншої сторони (Угода про Асоціацію);
- ПЛАНІ ДІЙ щодо лібералізації ЄС візового режиму для України (ПДВЛ);
- УГОДИ ПРО КОАЛІЦІЮ депутатських фракцій «Європейська Україна» (Коаліційна угода);
- МЕМОРАНДУМИ Україна -МВФ про економічну і фінансову політику (Меморандум з МВФ);
- СТРАТЕГІЇ сталого розвитку «Україна 2020» (Стратегія 2020) ;
- ПЛАНІ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ реформ в Україні;  
Та інших програмних документах в окремих сферах (Державна програма з реалізації Антикорупційної стратегії 2015 -2017рр тощо).

У Плані дій сконцентровано першочергові заходи, які необхідно реалізувати у 2016 році у таких напрямках:

- 1) Європейська інтеграція
- 2) Антикорупційна реформа
- 3) Судова реформа
- 4) Децентралізація
- 5) Реформа державного управління
- 6) Управління державними фінансами
- 7) Управління державною власністю
- 8) Дeregуляція
- 9) Енергетика та енергоефективність
- 10) Реформа охорони здоров'я.
- 11) Реформа освіти
- 12) Реформа фінансового сектору
- 13) Реформа культури
- 14) Реформа правоохоронних органів
- 15) Реформа аграрного сектору
- 16) Пенсійна реформа
- 17) Реформа соціальної сфери
- 18) Реформа інфраструктури
- 19) Реформа екології
- 20) Національний спорт та молодіжна політика

Даний перелік заходів не є вичерпним і є лише частиною плану дій Кабінету Міністрів України на 2016 рік.

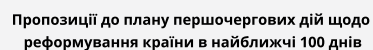
Пропозиції дій уряду в перші 100 днів його роботи – план з переліком ключових ініціатив, відповідальних осіб та термінів (потижнево) у тринадцяти пріоритетних напрямках реформ - розроблений Проектним офісом НРР та переданий в КМУ відразу після призначення нового уряду. Реалізація цього плану

дозволяла за короткий термін досягти суттєвих успіхів у впровадженні реформ у країні та забезпечити відчутні зміни для суспільства. У Пропозиціях в перші 100 днів уряду Проектний офіс детально окреслив кроки у просуванні 13 пріоритетних напрямків реформ.

\_\_\_\_\_

**М**енеджери Проектного офісу мали навички проектного менеджменту та реалізації окремих ініціатив, а також розуміння загальної інфраструктури реформи та її стратегічних цілей, що

дозволяло складати дієві операційні плани з імплементації реформ, які узгоджувалися із довгостроковими цілями та міжнародними зобов'язаннями країни.

[illegible][illegible][illegible]

Менеджери Проектного офісу запропонували уряду дієві операційні плани з імплементації реформ, які узгоджувалися з внутрішніми ключовими стратегічними документами, планами і програмами реалізації окремих реформ та міжнародними зобов'язаннями України



## Policy papers: структура, приклад

**Н**дним із очікуваних результатів роботи проектного офісу НРР було формулювання пропозицій щодо нових політик уряду. Досвід роботи НРР і Проектного офісу показав, що одним з перших необхідних кроків до успішної реалізації змін у країні є наявність добре напрацьованих пропозицій щодо зміни публічних політик. Подібні пропозиції зазвичай формують у форматі policy paper.

## Policy papers: Напрацювання Проектного офісу у зміні публічних політик

**Р**olicy paper – документ, в якому пропонується нова політика / зміна політики у тому чи іншому секторі задля вирішення проблеми чи комплексу проблем. Він надає всебічне і просте пояснення запропонованої політики, підкріплене обґрунтуванням та оцінкою її впливу на різні категорії сторін. У документі має бути сформульована дієва стратегія для реалізації цієї політики. Policy paper – лаконічний, простий, структурований, логічний документ, підкріплений розрахунками, дослідженнями і аргументами.

### Проектний офіс НРР пропонує орієнтовну структуру та зміст Policy paper

#### 1. Опис наявної проблеми

■ Постановка проблеми. Наскільки важливою є проблема? Як вона впливає на різні групи залучених сторін (населення,

уряд, бізнес, різні соціальні групи тощо) та на суспільство в цілому? Скільки ця проблема коштує для різних залучених сторін (скільки вони витрачають, втрачають)?

■ Які причини проблеми?

■ Які ключові питання, етичні дилеми та суперечки, пов'язані з проблемою?

#### 2. Поточна політика

■ Як поточна політика впливає на вирішення проблеми (вирішує, полегшує, загострює проблему чи не впливає на неї)?

■ Які витрати та вигоди поточної політики? Як вона впливає на різні групи залучених сторін (та - якщо це доречно – на різні соціальні групи)?

■ Які недоліки та обмеження поточної політики?

■ Які є альтернативні варіанти політики?

#### 3. Міжнародний досвід. Найкращі практики

■ Як проблему вирішують в інших порівнянних країнах? Приклади успішних робочих кейсів щодо її вирішення

#### 4. Пропозиція нової політики

■ Яка мета нової політики? Опишіть конкретні пропозиції політики

■ Чому і як запропонована політика краща за поточну, за інші альтернативні?

■ Який очікується вплив політики на різні групи залучених сторін?

## **Приклад Policy Paper. Електронні петиції – новий інструмент електронної демократії**

### **1. Неефективна комунікація між владою та громадянами може призвести до політичної кризи. (Опис наявної проблеми)**

Однією з причин політичної кризи в Україні 2013-2014 рр. була відсутність конструктивного діалогу між державою і суспільством.

У громадян немає ефективних інструментів для того, аби донести проблему чи пропозицію до уповноваженого органу та отримати зворотній зв'язок. Органи влади, зі свого боку, не мають дієвого та швидкого інструменту для встановлення зворотного зв'язку з громадянами. Саме систематичний діалог із суспільством є запорукою реалізації безпосередньої демократії та дає можливість уникнути непорозумінь, що призводять до гострих політичних криз.

Відсутність чітко регламентованих механізмів такого діалогу – одна з причин неефективної комунікації.

Конституція України визначає народ України суб'єктом влади та встановлює перелік форм безпосередньої демократії, за допомогою яких громадяни можуть реалізовувати свої права. Зазначений перелік не є вичерпним, зокрема, він не включає використання новітніх електронних форм комунікації влади та суспільства.

### **2. В Україні відсутні новітні інструменти ефективного діалогу між громадянами та органами влади. (Поточна політика)**

Конституція України гарантує право на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Правила його реалізації регулюються Законом України «Про звернення громадян», який забезпечує можливості для участі громадян в управлінні державними і громадськими справами, для впливу на поліпшення роботи органів державної влади і місцевого самоврядування, під-

приємств, установ, організацій незалежно від форм власності, для відстоювання своїх прав і законних інтересів, а також для їх відновлення у разі порушення. Законом передбачено письмові та усні, індивідуальні та колективні форми звернення. Однак такі форми звернень мають кілька слабких місць:

- Індивідуальні звернення не дають можливості визначити пріоритетність та релевантність проблеми для громадян
- Неможливо швидко відреагувати на актуальні проблеми
- Колективні звернення обмежені складністю / незручністю їх збирання
- Відносно низька ефективність. Наприклад, на опрацювання звернень та підготовку відповідей ідуть усі ресурси підрозділу приймальні Президента України та інших підрозділів Адміністрації Президента України. Велика частина звернень містить питання, відповідь на які є суто формальною (надання інформації чи пояснення, чому дане питання поза межами компетенції того чи іншого органу влади), проте її підготовка вимагає значних часових витрат. Крім того, звернення часто апелюють до неправильного адресата, відтак їх пересилають до відповідних органів. Наприклад, з січня по листопад 2014 року було перенаправлено більше 90% звернень, які надійшли до Президента України.

Альтернативною формою, що частково перекидає слабкі місця наявної системи комунікації суспільства з владою, є електронні петиції як форма колективного звернення.

### **3. У світовій практиці широко застосовуються електронні петиції. (Міжнародний досвід)**

Електронні петиції широко застосовують у світовій практиці, вони є дієвим механізмом систематичного суспільного діалогу. Більш як 70 держав використовув-

ють різні форми петицій до державних органів. Згідно з результатами досліджень всесвітнього науково-дослідницького проекту World Values Survey (2010 – 2014), петиції підписували близько 68% мешканців Швеції, 72,6% мешканців Швейцарії, 70% - Австралії, 60% - США, 68,2% - Великобританії. Електронна петиція як інструмент демократії передбачена

і в правових актах Ради Європи, зокрема в Рекомендаціях CM/Rec(2009)1 Комітету Міністрів Ради Європи від 18 лютого 2009 року.

Впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у процесі подання петиції утворило нову форму політичної участі громадян у житті країни.

## Електронні петиції в різних країнах

|                      | США                                 | Латвія<br>(країни<br>Балтії)                   | Велика<br>Британія     | Німеччина                         | Фінляндія                                 |
|----------------------|-------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------------|
| Хто може підписати   | Будь-яка фізична особа від 13 р.    | громадяни                                      | громадяни та резиденти | будь-яка повнолітня фізична особа | будь-яка повнолітня фізична особа         |
| Хто розглядає        | Адміністрація Президента США        | Парламент                                      | органи державної влади | Бундестаг                         | Міністерство державної служби             |
| Строк збору підписів | 2 місяці                            | необмежено                                     | до 12 місяців          | 4 тижні                           | встановлює автор, але не більше 6 місяців |
| Кількість підписів   | 100.000 підписів (25.000 у 2011 р.) | 10.000                                         | 100.000                | 50.000                            | 50.000                                    |
| Як збирають підписи  | через сайт Білого дому              | через сайти неурядових громадських організацій | через урядовий сайт    | через сайт Бундестагу             | через державний сайт                      |
| Ідентифікація        | e-mail                              | e-mail та Інтернет-банкінг                     | e-mail                 | e-mail                            | e-mail, Facebook                          |

#### 4. Пропонується запровадити електронні петиції як форму колективного звернення громадян. (Пропозиція політики)

Пропонується запровадити електронні петиції як форму колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів місцевого самоврядування та передбачити особливий порядок розгляду петицій, що набрали встановлену кількість підписів у визначений строк. Такий крок розширить можливості реалізації права громадян на звернення до органів державної влади та започаткує ще один спосіб суспільного діалогу на постійній основі. Електронні петиції подаються через офіційні веб-сайти адресатів

та через громадські ресурси мережі Інтернет. Для того, щоб ініційована будь-яким громадянином державна е-петиція була розглянута відповідним органом/посадовою особою, необхідно набрати 25 тисяч підписів громадян протягом не більш ніж трьох місяців, для петиції місцевого значення — кількість підписів, установлену рішенням територіальної громади або місцевою радою. Електронна петиція розглядається уповноваженим органом/посадовою особою протягом 10 робочих днів після публікації інформації про розгляд, відтак, на наступний робочий день після завершення розгляду, публікується обґрунтована відповідь, а також повідомлення про хід вирішення питань, порушених у петиції.

#### Концепція е-петицій в Україні

| Кому адресують е-петиції | Президент України                                                      | КМУ | Верховна Рада України | Органи місцевого самоврядування              |
|--------------------------|------------------------------------------------------------------------|-----|-----------------------|----------------------------------------------|
| Хто може підписати       | Будь-яка фізична особа                                                 |     |                       |                                              |
| Строк збору підписів     | 3 місяці                                                               |     |                       | Визначається рішенням місцевих органів влади |
| Кількість підписів       | 25 тисяч підписів                                                      |     |                       | Визначається рішенням місцевих органів влади |
| Як збирають підписи      | через власний сайт органу влади та через сайти громадських організацій |     |                       |                                              |
| Оприлюднення результату  | до 3 днів на оприлюднення, до 10 днів на розгляд                       |     |                       |                                              |

## 5. Впровадження

Відповідальними за прийняття відповідних рішень та постанов є органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які також розробляють та підтримують веб-сайти для прийняття електронних петицій.

Механізм петицій повинен запрацювати через місяць після вступу в дію законопроекту про впровадження електронних петицій. Для цього мають бути розроблені порядки розгляду електронних петицій та веб-сайти.

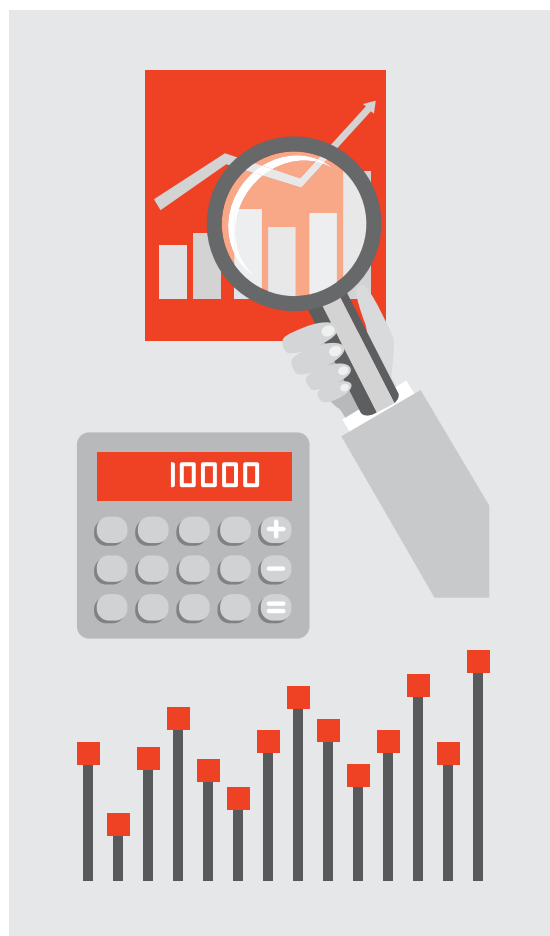
Запровадження інструменту е-петицій відповідає суспільному попиту на поглиблення діалогу влади з суспільством та економить часові й матеріальні ресурси держави та громадян

## Очікувана вартість

**3** апровадження механізму електронних петицій передбачає розробку та підтримку електронних сервісів, посилення захисту від несанкціонованого втручання у функціонування офіційних веб-сайтів державних органів.

Запровадження електронних петицій буде реалізовано в межах бюджетного фінансування. Економія бюджетних коштів можлива за рахунок виконання функцій зі створення сервісів електронних петицій громадськими об'єднаннями.

Запровадження електронних петицій сприятиме економії часових та матеріальних ресурсів державних органів та громадян, економії часу державних службовців та посадових осіб від рутинної роботи, пов'язаної з паперовим оформленням відповідей на звернення.



## Очікуваний результат

**З** апровадження інструменту е-петицій відповідає суспільному попиту на пошук діалогу влади з суспільством та економить часові й матеріальні ресурси громадян на звернення до органів влади.

Запровадження електронних петицій є важливим демократичним інститутом, адже сприятиме участі громадян у визначенні політичного порядку денного, в обговоренні, розробці, виконанні і моніторингу політики. Водночас е-петиції сприятимуть глибшому розумінню політиками громадської думки та потреб людей і, з іншого боку, кращому суспільному розумінню завдань та проблем, що стоять перед політиками. Завдяки цьому можна очікувати підвищення ідентифікації громадян з демократичною системою та зростання довіри до демократичних інститутів. Така форма звернень сприятиме ефективному діалогу між органами державної влади, органами місцевого самоврядування і громадянами й уможливить оперативне реагування держави та органів місцевого самоврядування на суспільні виклики та ініціативи.

Щоб висунути корисну і потрібну ініціативу та донести її до влади, минаючи «кабінетну бюрократію», достатньо чітко сформулювати свої пропозиції. Отже, запровадження е-петицій до державних органів спрощує існуючу дотепер процедуру звернення громадян.

Петиції стимулюють дискусію, а іноді підносять питання, які не перебувають у полі зору політиків, одразу на високий рівень. Будь-яка петиція, що набрала більше 25 тис. підписів, викликає суспільний резонанс, а значить, за її долею стежитимуть і саме суспільство, і ЗМІ, і всі зацікавлені в ній сторони.

Певну роль в успішності реалізації права громадян на звернення до органів державної влади за допомогою петицій має не лише дотримання формальних умов здійснення такого впливу (розміщення петиції на офіційному сайті), а й

налаштованість самої системи державного управління на подібний систематичний суспільний діалог, готовність до швидкого реагування, адже громадськість бажає спілкуватися з владою ледь не в режимі реального часу.

На місцевому рівні електронні петиції сприятимуть виникненню та організації незалежних громадських ініціатив (громадські слухання, місцеві кампанії з лобювання тощо), завдяки яким питання, що непокоять громаду, потраплятимуть до порядку денного органів місцевого самоврядування.





# ФАКТОРИ УСПІХУ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПЛАНУ РЕФОРМИ

Ігор Гончаренко



кісне планування реформи – це дуже важливий етап, але наявність якісно складених планів реформи не гарантує її успіху. Важливо реалізувати плани з максимально можливим результатом та у відповідності із визначеними стратегічними цілями та візією.

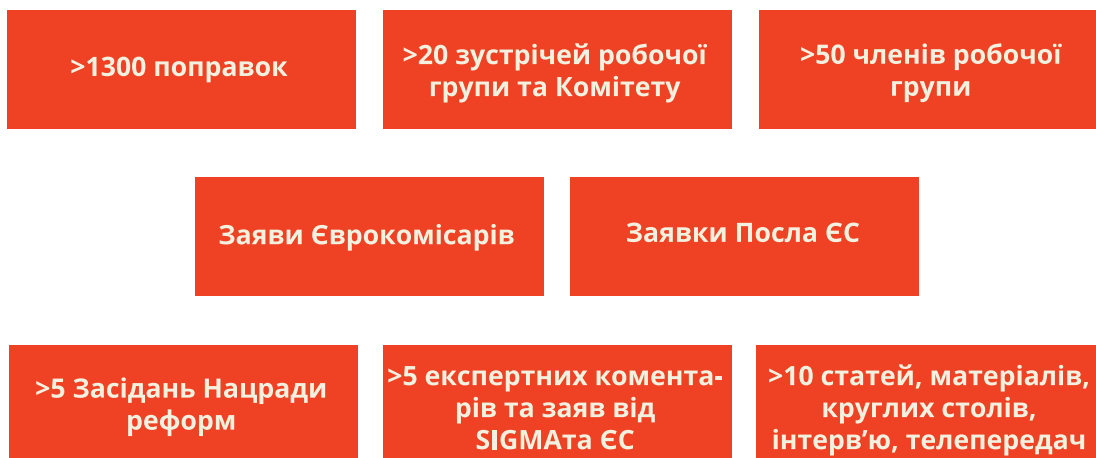
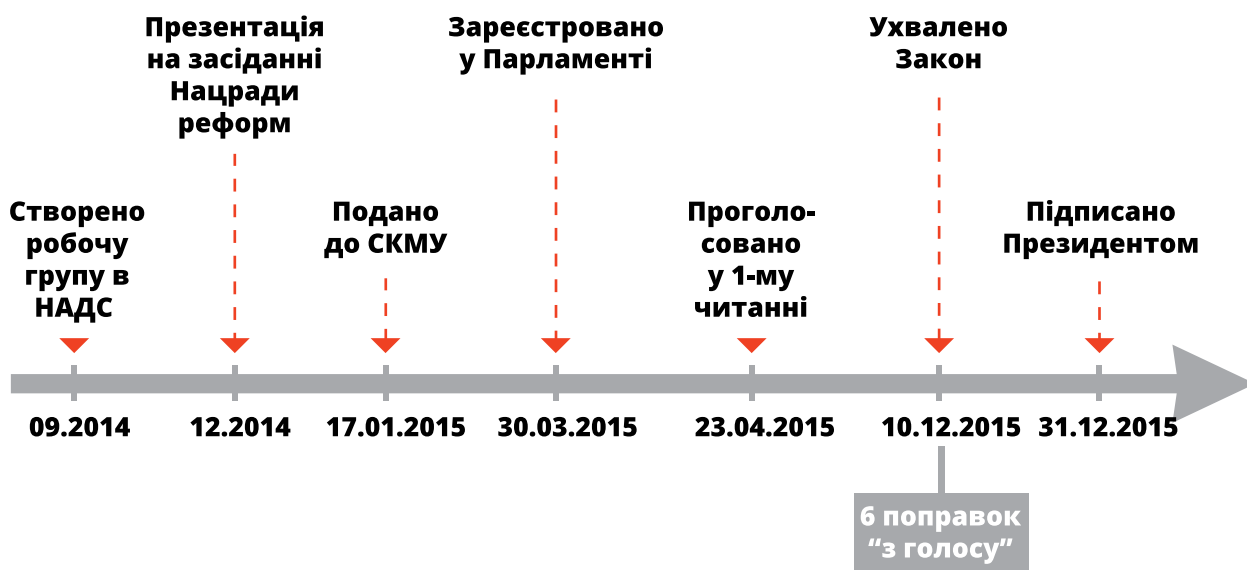
Якщо процес структурування реформи та її планування забезпечений теоретичною базою та може використовувати кращі світові практики з мінімальними змінами, практична реалізація окремих ініціатив та проектів часто потребує індивідуального підходу, що враховує усю різноманітність внутрішніх та зовнішніх факторів впливу.

Якщо процес структурування та планування був здебільшого уніфікований на рівні Проектного офісу, імплементація реформ потребувала індивідуального підходу з боку проектних менеджерів. І те, що добре спрацьовувало в одній реформі, могло не мати успіху в іншій.

Саме тому розділ даної книги, що стосується імплементації реформ, складається з окремих кейсів (прикладів), що описують успішні підходи та практики, застосовані за участю менеджерів Проектного офісу.

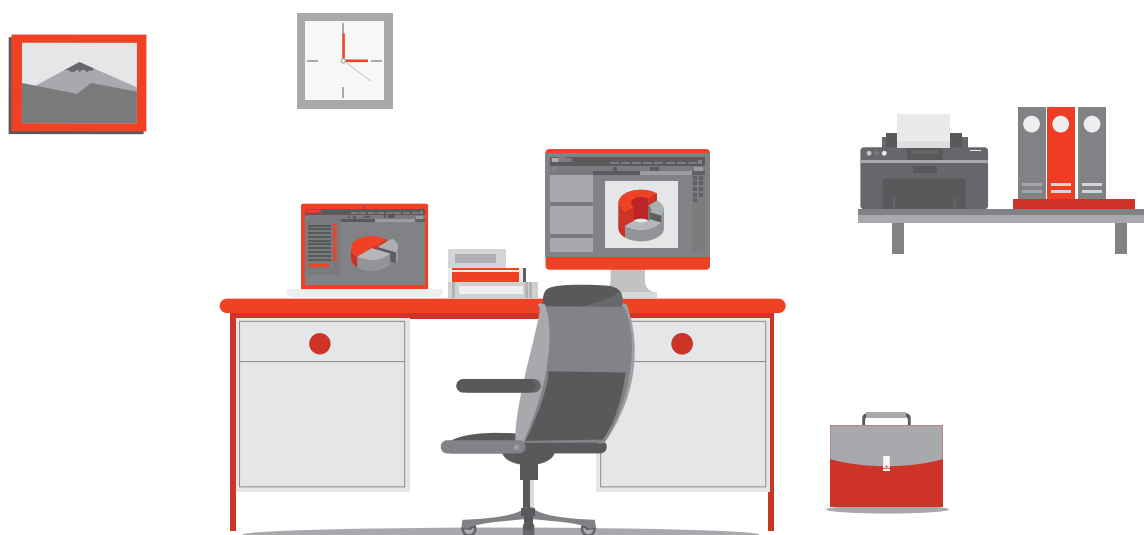


## Процес розробки Закону України «Про державну службу»



# ДОСВІД ПІДГОТОВКИ ТА ПРИЙНЯТТЯ НОВОГО ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ

Іван Хілобок



**У** липні 2014 року було розпочато розробку проекту нового закону про державну службу (далі - ЗП) у робочій групі при Національному Агентстві з питань державної служби (далі - НАДС). Над законопроектом разом з державними службовцями працювали з різним ступенем залученості вітчизняні науковці, громадські діячі та експерти із Польщі, Словенії, Німеччини, Латвії та Великої Британії.

Перше публічне представлення концепції ЗП провів віце-прем'єр-міністр (на той час - В.Б.Гройсман) у вересні 2014 року. У грудні того ж року проект закону був представлений на засіданні Національної ради реформ і відтак підтриманий членами НРР. У січні 2015 р. НАДС подав ЗП у

Секретаріат Кабінету Міністрів України для затвердження урядом. У кінці березня Кабінет Міністрів схвалив ЗП та подав його до Верховної Ради.

23 квітня 2015 року, після 20 спроб голосування, Верховна Рада 226 голосами прийняла проект Закону про державну службу за основу в першому читанні.

У травні до профільного комітету ВРУ (Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування) було подано близько 1300 правок до ЗП. Для їх опрацювання при комітеті було створено робочу групу з понад 50 членів на чолі з головою підкомітету з державної служби, народним депутатом Альоною Шкрум.

22 травня було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Україною та ЄС щодо отримання Україною макрофінансової допомоги ЄС, в якому однією з умов отримання другого траншу було визначено: «Прийняти пакет законів про державну службу ... для деполітизації і підвищення рівня професійності державної служби шляхом чіткого розмежування між політичною і адміністративною функціями та сприяти ефективному управлінню людськими ресурсами».

У липні робоча група при парламентському комітеті завершила опрацювання всіх правок. Перше засідання комітету, на якому розглядали текст правок до законопроекту, відбулося 2 вересня - були розглянуті та проголосовані перші 110 із приблизно 1300 правок. У вересні та жовтні проведено 5 засідань комітету, під час яких було розглянуто всі правки. 30 жовтня комітет закінчив підготовку ЗП та рекомендував Верховній Раді прийняти його у другому читанні. Протягом листопада відбувалося погодження ЗП ключовими політичними гравцями. Представники всіх фракцій висловлювали публічну підтримку законопроекту.

9 грудня голова ВРУ провів засідання за участю голів фракцій парламенту, представників уряду та Адміністрації Президента з приводу прийняття законопроекту. За результатами засідання підготовлено 6 додаткових правок до ЗП. Відтак 10 грудня ВР прийняла законопроект у цілому 261 голосами з першої спроби, з урахуванням шести додаткових правок. 31 грудня 2015 року Президент України підписав Закон України «Про державну службу». Закон набув чинності 1 травня 2016 року.

З початку 2016 року розпочався процес підготовки та прийняття 36 підзаконних нормативно-правових актів для впровадження цього закону.

У процесі підготовки ЗП було проведено багато публічних та непублічних комунікаційних заходів з метою підтримки його прийняття:

Відбулися виступи міжнародних партнерів, зокрема посла ЄС та представників Європейської Комісії

■ ЗП розглядали на п'яти засіданнях НРР (тією чи іншою мірою, один раз - позапланово)

■ Організовано більше п'яти місій експертів SIGMA/OECD для підготовки коментарів до ЗП

■ Проведено десятки комунікаційних заходів (статті, інтерв'ю, прес-конференції, круглі столи, ток-шоу (прибрано кому перед тощо) тощо) як депутатами і посадовцями, так і громадськими експертами.

Експерти вважають, що переломним моментом у процесі прийняття ЗП було засідання НРР у вересні 2015 року, коли деякі члени НРР висловили припущення, начебто новий ЗП не потрібно приймати взагалі та що міжнародні партнери (особливо ЄС) його не підтримують. Насправді ЄС сильно підтримував ЗП, що відображено в ключових міжнародних угодах, та наполягав на його якнайшвидшому прийнятті. Після згаданого засідання НРР почався потужний медійний скандал, тож політичні лідери були змушені приділити більше уваги ЗП та довести до кінця процес його обговорення та прийняття.

Прийнятий закон вважається компромісним, але в цілому відповідає принципам державного управління OECD/SIGMA. Він дав старт повноцінній реформі державної служби в Україні, вперше з 1993 року, коли було ухвалено попередній закон про державну службу.

### **Ключові виклики в процесі підготовки та прийняття ЗП:**

#### **1. Недостатній рівень політичного лідерства**

Не була чітко визначена політична та інституційна відповідальність за реформу в цілому та за ЗП зокрема. З одного боку, існувало багато зацікавлених сторін, з іншого - їх координація була дуже низькою; а активність та вплив - хаотичні та різної сили.

#### **2. Недостатній рівень аналітики (кількісної, якісної та фінансової)**

Було дуже мало наявних та оперативних даних про роботу державної служби. Простежувався досить низький рівень

кваліфікації внутрішніх фахівців з фінансового моделювання та аналітичної підтримки процесів розробки ЗП. На момент розробки ЗП були відсутні оперативні данні щодо реальної кількості державних службовців. Також бракувало зовнішніх фахівців з достатньо якісним рівнем аналітики. Відсутність даних та цифр може призводити (та іноді призводило) до маніпуляцій у дискусії при прийнятті рішень.

### 3. Низький рівень широкої суспільної підтримки

Через брак комунікацій реформа (та ЗП) видавалася складною та незрозумілою для пересічних громадян, вигоди для суспільства простежувалися тільки в досить довгостроковій перспективі. В силу цього інтерес виборців до реформи був низьким, а отже, й інтерес до неї політиків, які дуже ретельно відслідковують настрої громадян. Комунікація з боку громадських організацій була на досить високому експертному рівні, тому не могла повернути до теми значну увагу суспільства.

#### Ключові фактори успіху:

##### 1. Залучення широкого кола зацікавлених сторін

Дуже важливо визначити дійсно зацікавлені сторони, їх реальні інтереси і позиції та визначити осіб, які дійсно приймають рішення у відповідній сфері. У процесі підготовки ЗП коло таких осіб змінювалося кілька разів (зокрема, у результаті змін політичних настроїв лідерів).

Залучати необхідно не тільки прихильників, але і противників, та системно працювати з ними через пояснення, аргументи, аналіз даних та навіть публічну комунікацію. Треба шукати консенсус з усіма зацікавленими сторонами через ефективне модерування, координацію та завчасне залучення (іноді людям важливо просто висловити свою позицію, вони не завжди готові відстоювати її до кінця).

##### 2. Міжнародна підтримка

Важлива не тільки на словах. Необхідні публічні заяви іноземних партнерів, їх неопублічні зустрічі та пояснення пред-

ставникам влади (уряду та парламенту), фіксація маркерів у офіційних міжнародних документах.

##### 3. Сильна комунікація

Необхідна комплексна комунікаційна стратегія на основі досягнення цілей із завчасним поясненням мети і управлінням очікуваннями учасників. Потрібні різні кампанії для різних цільових аудиторій - політики, суспільство, державні службовці, експерти. Досвід роботи над ЗП показує, що «політична воля» може бути створена, нехай і з часом.

##### 4. Чітке бачення та розуміння кінцевої мети («to-be model»)

Формування та затвердження комплексної цільової моделі – картини (big picture), як повинно бути, а не тільки констатації того, що необхідно змінити. Важливо розробляти та узгоджувати бачення процесів та процедур, перш як переходити до формулювань самих текстів НПА. Різне розуміння та трактування текстів може призвести (та іноді призводило) до спотворення суті реформи. При аналізі фінальних текстів необхідно звертати увагу на формулювання та деталі. Наприклад, при розробці ЗП деякі статті необхідно було переписувати тричі після нібито спільного розуміння та погодження.

#### Ключові висновки:

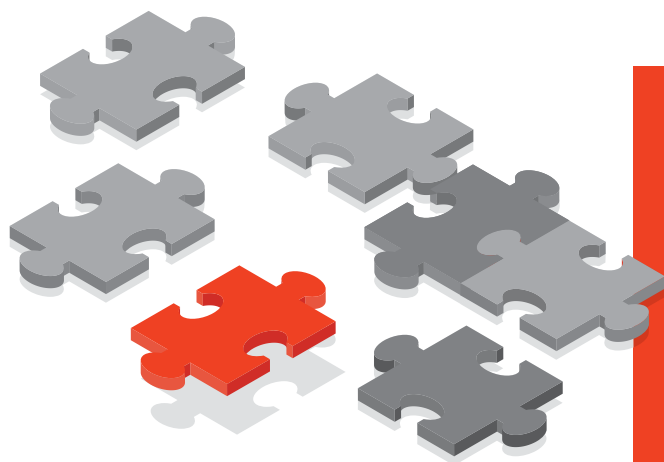
- Необхідна ідентифікація та залучення дійсно зацікавлених сторін та тих, хто приймає рішення, та визначення їхніх реальних інтересів
- Формування чіткого бачення мети (візії) та розуміння кінцевої моделі
- Вчасна та комплексна комунікація заради досягнення цілей, а не заради PR
- Підготовка кількісного та якісного аналізу даних для підтримки процесу прийняття рішень
- «Політична воля» може бути створена



# ІНСТИТУЦІЙНА ПІДТРИМКА РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Олена Сімоненко

## Створення на центральному та регіональному рівнях офісів підтримки реформи



Для імплементації такої великої інституційної реформи, як реформа децентралізації влади, в Україні було запроваджено додаткову інституційну підтримку на центральному та регіональному рівнях за рахунок формування високопрофесійних проектних команд експертів та залучення проектів міжнародної технічної допомоги

**15**

січня 2015 року Президент України Петро Порошенко затвердив Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020", метою якої є впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі. Серед 18 пріоритетних реформ, що визначені цим документом як першочергові, важливе місце належить реформі місцевого самоврядування і територіальної організації влади та реформі державного управління, які мають бути реалізовані, зокрема, шляхом децентралізації в державному управлінні.

Цю реформу визнано однією з пріоритетних, оскільки вона має відіграти ключову

роль у зміцненні демократії, поліпшенні якості життя громад. Фактично реформа децентралізації влади, як її прийнято називати, відповідає за реалізацію трьох стратегічних цілей, тобто завдяки впровадженню реформи в Україні ми маємо:

- побудувати ефективну систему влади на всіх рівнях, передавши максимально можливу кількість повноважень громадам
- створити умови для динамічного розвитку регіонів
- забезпечити можливість надання якісних та доступних публічних послуг громадам.

Активна фаза реформи розпочалася у 2015 році, впродовж якого було створено перші 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшло 793 громади. Держава запропонувала значну фінансову підтримку новоствореним громадам. Насамперед у результаті прийнятих змін до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації, частину податків і зборів було передано на місцевий рівень. Фактично бюджети ОТГ зросли майже втричі порівняно з бюджетами громад до об'єднання. Також було виділено фінансову підтримку на розвиток інфраструктури новостворених громад у розмірі 1 млрд. гривень. Додатково громади мали можливість отримувати фінансування інфраструктурних проєктів за рахунок державного фонду регіонального розвитку, сума якого у 2015 році становила 3 млрд. гривень.

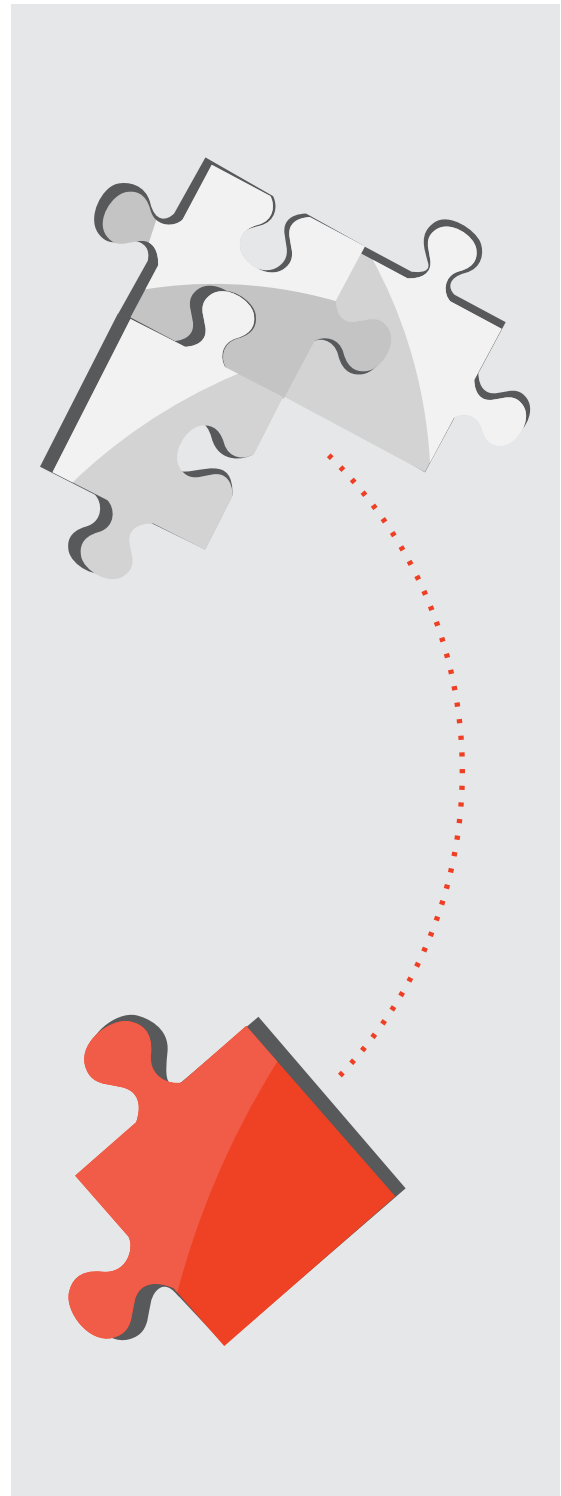
Фактично ці перші 159 пілотних ОТГ 1 січня 2016 року отримали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тобто гроші у вигляді субвенцій на освіту та медицину надійшли до громад. І ось тут почалися проблеми.

Чому? Відповідні міністерства заздалегідь не сформували необхідні механізми щодо використання цих грошей, тож громади, маючи кошти на фінансування повноважень (наприклад, щодо медичної допомоги на базовому рівні), мусили передавати їх на рівень районів. Це перекреслювало всю ідеологію децентралізації.

Процес добровільного об'єднання громад активно тривав протягом 2016 року - було створено ще 207 ОТГ (загалом в Україні станом на 01.01.2017 року створено 366 ОТГ). Фінансова децентралізація також дала позитивні результати, забезпечивши суттєве зростання місцевих бюджетів. Між тим, питання реальної передачі повноважень громадам так і не було вирішено на належному рівні.

Громади почали створювати опорні школи, пожежні та поліцейські станції, отримувати повноваження ДАБІ, але все це відбувалося, швидше, як виняток, ніж як системна перебудова.

Важко уявити, що загалом у результаті реформи мають бути децентралізовані повноваження у 22 галузях та сферах, тобто у кожній з цих галузей слід чітко розмежувати повноваження на всіх рівнях влади (центральному, регіональному та місцевому), перерозподілити фінанси та організувати контроль за цим процесом.



## **Реформа вимагає децентралізації повноважень у наступних галузях та сферах:**

- 1.** Містобудування, архітектура та будівництво, в тому числі збереження пам'яток містобудування та архітектури
- 2.** Житлово-комунальне господарство в галузі регулювання тарифів і цін
- 3.** Охорона здоров'я
- 4.** Освіта
- 5.** Соціальний захист населення
- 6.** Інфраструктура (транспорт, зв'язок, дороги)
- 7.** Регулювання земельних відносин
- 8.** Використання природних ресурсів (водних, лісових, надр)
- 9.** Охорона навколишнього природного середовища
- 10.** Сфера соціально-економічного розвитку, в т.ч. підприємництва, планування, торгівлі, статистики, туризму, курортів, метрології та ліцензування
- 11.** Зовнішньоекономічна діяльність
- 12.** Управління комунальною власністю та державна реєстрація прав на нерухоме майно
- 13.** Культура
- 14.** Фізкультура і спорт
- 15.** Формування місцевих бюджетів
- 16.** Адміністративно-територіальний устрій та електронне урядування
- 17.** Оборона
- 18.** Сфера забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян
- 19.** Відзначення державними нагородами України
- 20.** Призначення та проведення виборів, референдумів, ведення реєстру виборців
- 21.** Архівна справа
- 22.** Сфера контролю та відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Отже, реформа місцевого самоврядування та децентралізації влади - це велика крос-секторальна реформа, яка потребує формування нової політики у 22 сферах, тобто практично кожне міністерство має сформулювати політику щодо впровадження реформи у відповідних галузях та сферах. З іншого боку, імплементація реформи триває на місцях, у громадах. За те, наскільки коректно та якісно реформа впроваджується в частині адміністративно-територіального устрою (формування

нових ОТГ та укрупнених районів), як проходить секторальна децентралізація (у сферах освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, земельних відносин, ЖКГ, транспортної інфраструктури та інших), відповідають також керівники, які очолюють ці напрямки у місцевих, районних та обласних органах влади.

Задля посилення інституційної підтримки та налагодження ефективних комунікацій на вертикальному рівні (центральный рівень - регіони - громади) та горизонтальному (міжвідомча, міжрегіональна співпраця) у 2015-2016 роках за ініціатииви Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства під керівництвом міністра - віце-прем'єр-міністра України, відповідального за впровадження реформи децентралізації влади, Геннадія Зубка та за підтримки донорської спільноти було створено потужні команди експертів, які увійшли до трьох офісів реформ.

**1.** На центральному рівні з метою міжвідомчої координації, в тому числі, для формування політики секторальної децентралізації, при Мінрегіоні було створено Проектний офіс секторальної децентралізації. Цей Офіс було створено за погодження з профільними міністерствами і відомствами та за сприяння канадського проекту експертної підтримки врядування та економічного розвитку, який фінансується Міністерством міжнародних справ, торгівлі і розвитку Канади та впроваджується компанією Agriteam Canada Consulting Ltd (EDGE). У листопаді 2016 року було підписано Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримки впровадження секторальної децентралізації, сторонами якого виступили, з одного боку, EDGE, з іншого - сім міністерств: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я та Міністерство фінансів.

**2.** За підтримки програми «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку», що фінан-



сується Європейським Союзом, при Мін-регіоні створено Центральний офіс реформ – установу «Центр розвитку місцевого самоврядування». Його мета – координація впровадження реформи децентралізації на центральному та регіональному рівнях, в т.ч. через регіональні офіси реформ.

**3.** У кожній з 24 областей створено регіональні офіси реформ - відокремлені підрозділи (філії) установи «Центр розвитку місцевого самоврядування». Діяльність регіональних офісів стала можливою завдяки підтримці програми «U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку» та проекту «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)», що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

Координацію роботи всіх офісів здійснює Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України - як ЦОБВ, що відповідає за впровадження реформи децентралізації.

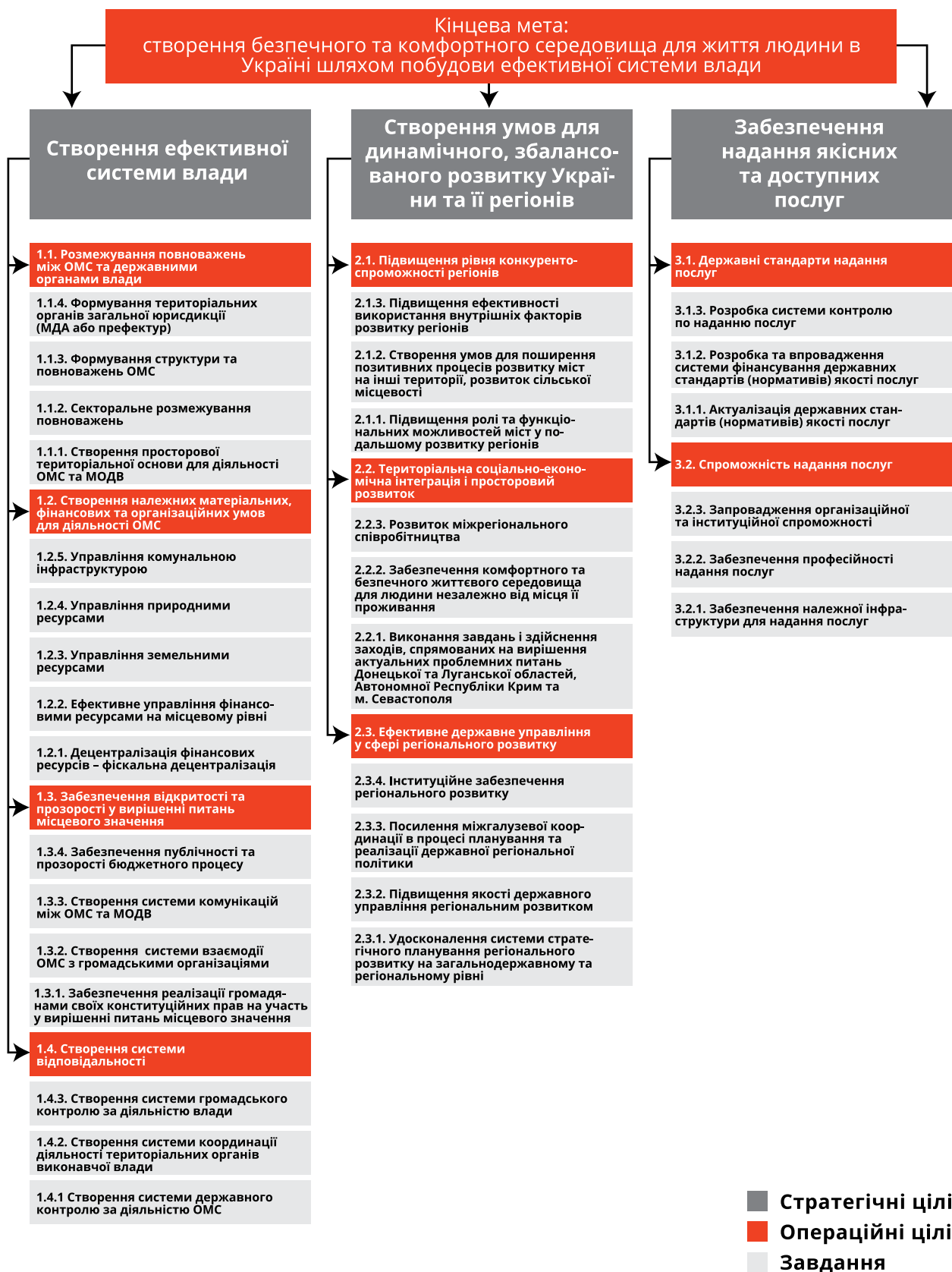
З метою ефективного планування та моніторингу впровадження реформ Проектний офіс секторальної децентралізації разом із Мінрегіонів та профільними секторальними міністерствами розробили Logic Model реформи у семи ключових секторах, а також загальну матрицю цілей та завдань реформи децентралізації влади та регіонального розвитку, в якій представлено ключові стратегічні та операційні цілі і головні завдання до 2020 року. Мінрегіонів регулярно проводить стратегічні сесії з планування. Отже, 7 ключових міністерств, що відповідають за певні напрямки секторальної децентралізації, сформулювали своє бачення їх розвитку до 2020 року за єдиною методикою і з урахуванням міжвідомчої взаємодії як на центральному, так і на регіональному та місцевому рівнях.

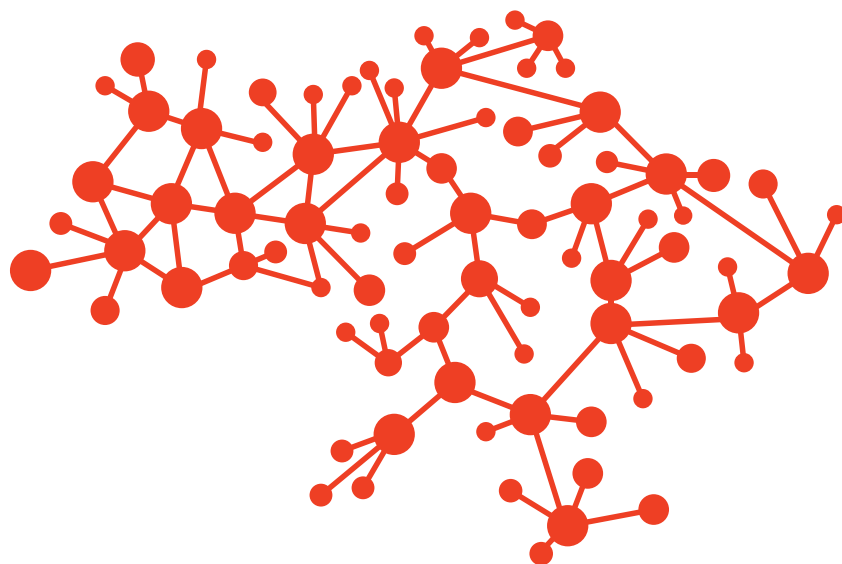
На часі - розробка плану реформи до 2020 року в усіх секторах із визначенням конкретних строків та відповідальних, а також організація онлайн-тулу для моніторингу результатів впровадження реформи на центральному, регіонально-

му та місцевому рівнях.

Таким чином, для імплементації такої великої інституційної реформи, як реформа децентралізації влади, в Україні було запроваджено додаткову інституційну підтримку на центральному та регіональному рівнях за рахунок формування високопрофесійних проектних команд експертів та залучення проектів міжнародної технічної допомоги.

## Logic Model реформи децентралізації у 7 секторах та матриця цілей та завдань реформи децентралізації влади:

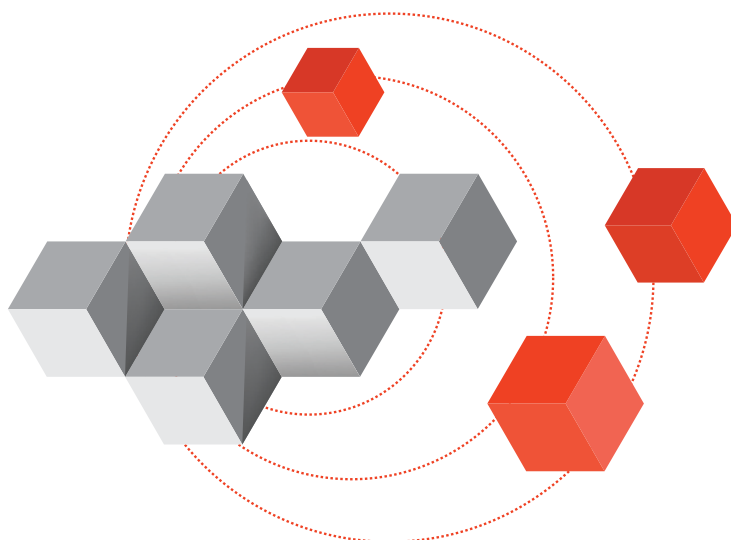




НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

# СТВОРЕННЯ БРЕНДУ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРОЕКТУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

Олена Сімоненко,  
Петро Іванов



**Р**еформа децентралізації влади та місцевого самоврядування є не просто реформою – це великий національний проект. Адже реформа децентралізації влади:

- змінює по всій країні застарілу систему радянського управління, передаючи повноваження та фінансові ресурси громадам
- торкається всіх без винятку сфер життя кожної людини – освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, надання адміністративних послуг, планування розвитку територій населених пунктів, землекористування, екології, культури та спорту

■ несе глибинні ідеї єднання та сили, що в результаті мають зміцнити країну та націю.

Очевидно, що реформа потребує активної та ефективної популяризації з тим, щоб українці усвідомили її переваги і стали учасниками її впровадження на місцях; потребує формування зрозумілого, трендового образу пропонованих змін, врешті-решт – єдиної національної ай-дентики.

Саме з цих причин за ініціативи віце-прем'єр-міністра України Геннадія Зубка та за активної підтримки донорської спільноти було вирішено розробити єдиний бренд Національного проекту децентралізації. Безпрецедентна си-

туація, коли керівники місій та міжнародних проектів, що підтримують впровадження реформи, маючи свою адженду щодо популяризації проектів, які вони очолюють, одногосло підтримали ідею створення такого бренду. Єдиний бренд Національного проекту децентралізації зможуть одночасно використовувати всі проекти, що реалізуються в Україні, водночас він демонструватиме, що всі країни, представлені організаціями донорів, підтримують реалізацію реформи децентралізації.

Напрацювання концепції та організацію розробки логотипу було покладено на підрозділ комунікацій Національної ради реформ. Насамперед було сформовано команду митців – художників, дизайнерів, графологів - та проведено з ними стратегічні сесії, на основі яких розроблено технічне завдання. Відтак група митців з різних регіонів України під головуванням художника Андрія Єрмоленка протягом двох місяців працювала над ідеями для айдентики. Згодом розпочався тривалий процес відбору концепції, яка сформує основу брендплатформи Національного проекту.

Паралельно було запущено веб-сайт, де всі бажаючі могли запропонувати свій варіант слогана для Національного проекту. Протягом місяця надійшло понад 300 пропозицій, з яких було сформовано шорт-лист претендентів на перемогу. Одночасно на сайтах Національної ради реформ, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, обласних державних адміністрацій також було розміщено оголошення щодо проведення конкурсу на краще гасло реформи децентралізації. Ми отримали безліч дуже цікавих, інколи - неочікуваних пропозицій: від «Сильна громада – сильна держава» до «Все буде децентралізація!». Було ухвалено рішення використовувати різні варіанти гасел відповідно до контексту застосування логотипу.

Процес відбору лого є досить складним, адже слід визначити єдиний варіант, який, з одного боку, відображає позицію донорської спільноти (а це переважно іноземні громадяни), з іншого боку, відображає бачення керівництва держави та

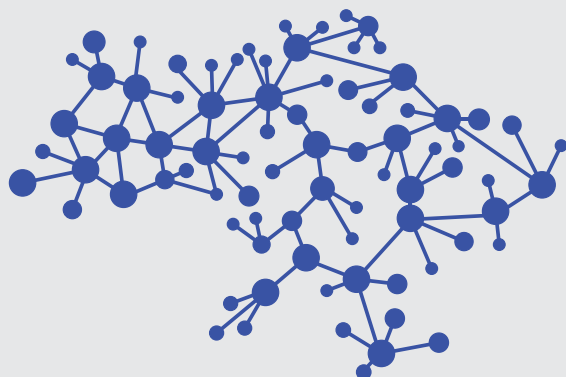
регіонів, а крім того, обов'язково має отримати схвалення українців, людей різних професій і вподобань, різної статі та віку.

У пошуку спільного бачення концепції та лого бренду Національного проекту децентралізації ми провели велику кількість стратегічних сесій з різними аудиторіями: з керівниками міжнародних проектів та експертами з комунікацій; з керівниками новостворених об'єднаних територіальних громад, які, як ніхто інший, розуміють зсередини, що таке децентралізація влади на місцях.

Тим часом група художників, виконуючи непросте завдання - створити лого, яке буде цікавим, зрозумілим, автентичним та водночас сучасним, - розробила 8 варіантів логотипу бренду. Голосували на Заході і на Сході, в офісах реформ і в об'єднаних територіальних громадах, голосували серед донорської спільноти... Найбільшу підтримку отримала концепція «Сузір'я», яка відображає децентралізовану систему, здатну до гнучкої адаптації в умовах швидких змін країни.

3 квітня 2017 року віце-прем'єр-міністр України Геннадій Зубко передав брендбук логотипу Національного проекту децентралізації керівникові програм співробітництва Представництва Європейського Союзу в Україні Беренду де Грооту та директору Програми U-LEAD від GIZ Бастіану Файгелю.

Серед наступних кроків - розробка стратегії поширення бренд-платформи, перетворення бренду Національного проекту децентралізації на візитну картку реформи як символу позитивних змін у кожній громаді та в усій Україні.



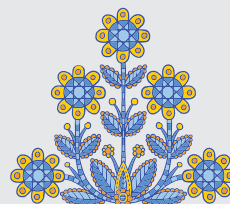
# НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ **ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



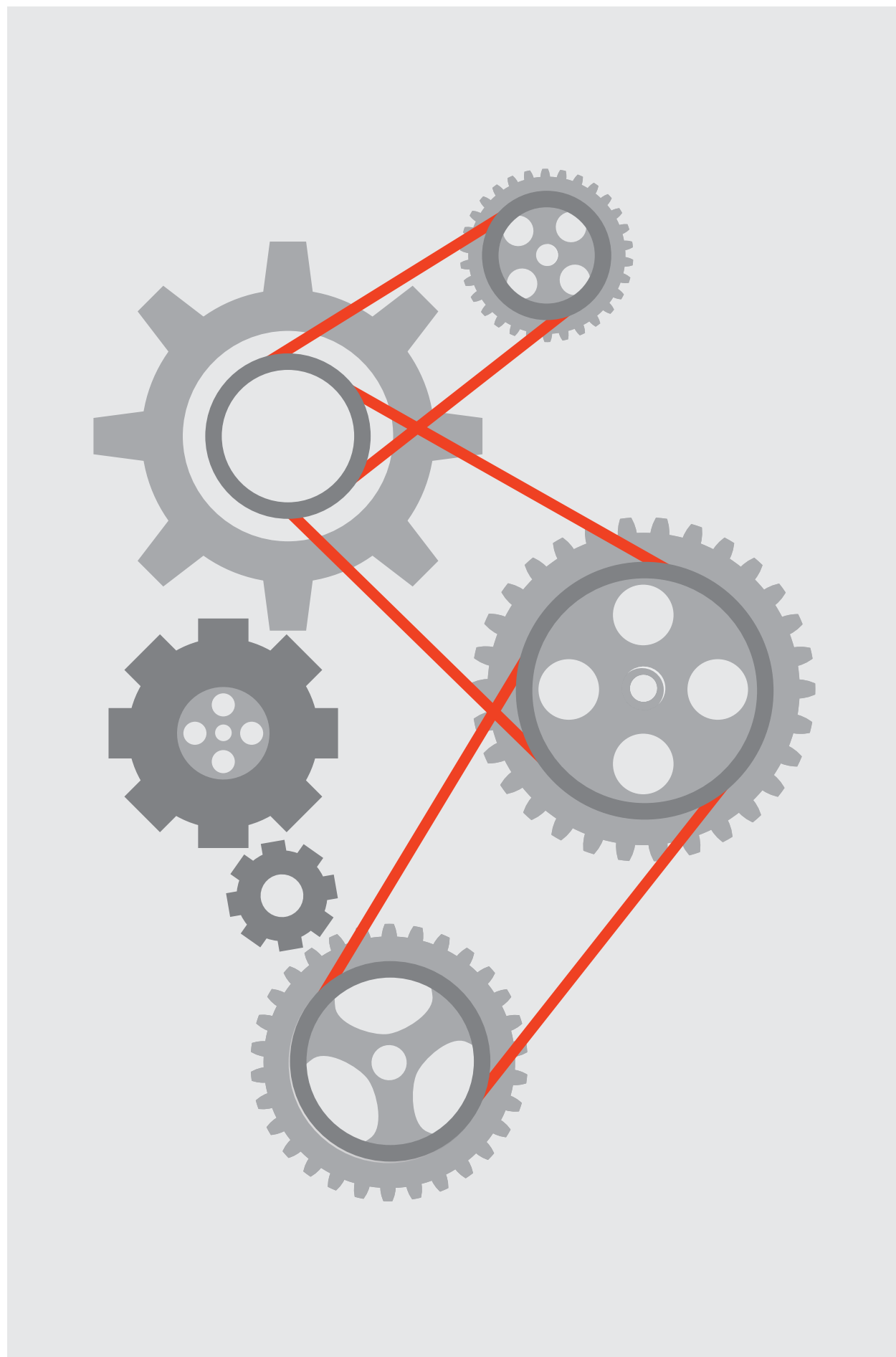
НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**

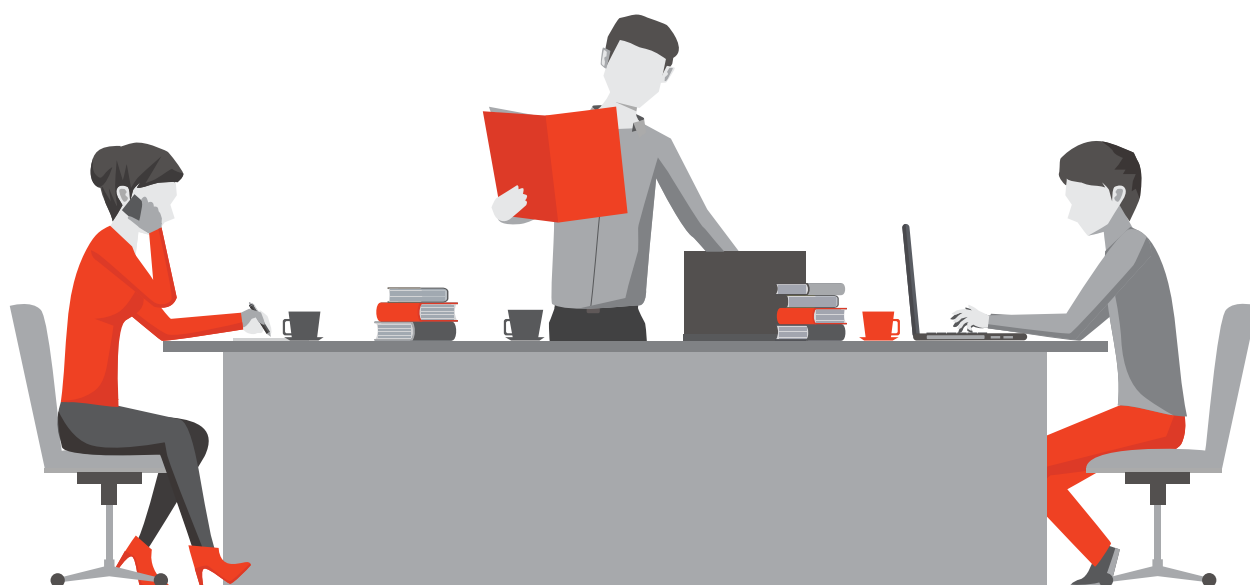


НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРОЕКТ  
**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ**



# СТВОРЕННЯ ОФІСУ ЕФЕКТИВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ (BRDO)

Дмитро Романович



**Д**ля ефективного регулювання потрібно розуміти проблеми, створювати довгострокові рішення, консультуватися з ринком та різними органами державної та місцевої влади, ініціювати та провадити зміни величезної кількості нормативно-правових актів: законів, постанов, розпоряджень, наказів тощо – загалом йдеться про десятки тисяч документів різного походження. На жаль, незважаючи на величезний штат працівників, міністерства чи інші органи державної влади самостійно не здатні їх змінювати з різних причин: небажання, відсутність людських ресурсів та міжвідомчої комунікації, відсутність розуміння потреби в таких змінах тощо.

З огляду на це при формуванні Концепції поліпшення бізнес-клімату в країні актуалізувалася потреба в розбудові institutional capacity через створення групи висококваліфікованих бізнес-аналітиків, юристів та фахівців із різнобічним досвідом роботи у бізнесі, громадському секторі та інколи - в державних структурах з ринковими умовами праці. Було зрозуміло, що це повинна бути незалежна структура, рівновіддалена від конкретного державного органу, конкретного бізнесу чи бізнес-асоціацій та політичних груп впливу. Важливо, що новостворена структура мала не лише створювати документи та готувати рішення для реформи дерегуляції, але й просува-



ти (адвокатувати) їх серед стейкхолдерів та публічно комунікувати результати тих чи інших змін у цій царині. Незалежний Офіс ефективного регулювання (BRDO) має більше свободи дій, може готувати дійсно виважені рішення, може шукати компроміси між різними групами. А через співробітництво із Міністерством економічного розвитку і торгівлі, іншими міністерствами, з депутатами має більше можливостей, ніж окремі міністерства, для просування нових рішень чи скасування застарілих норм.

Ідея дерегуляції кристалізувалася ще у 2014 році. Перші рішення органи влади ухвалювали швидко та з мінімальним опором – допомагала хвиля піднесення після Революції гідності та величезна кількість досить «простих» рішень, які не вимагали залучення значної кількості стейкхолдерів. Саме в ті часи народилася ідея так званої гільйотини – одним махом скасувати велику кількість непотрібних регулятивних актів.

Але після глибошого аналізу стало очевидним, що по-перше, аналіз, напрацювання та прийняття основних рішень потребують часу. А враховуючи поточну спроможність Кабінету Міністрів та особливо Верховної Ради, неможливо буде досить швидко переробити регулювання майже в усіх сферах життя. По-друге, подібні пропонувані різкі зміни викликали несприйняття з боку європейських партнерів - Україна має дуже багато міжнародних зобов'язань (виконання умов, які передували підписанню Угоди про асоціацію, ВТО, вимоги щодо безвізового режиму та інші), багато з яких уже реалізовані, та їх дуже складно виокремити у якусь окрему групу законодавства. У результаті, дійшли до більш виваженого підходу щодо впровадження ефективного регулювання, який займає більше часу – кілька років, – але дозволяє пропонувати та реалізовувати довгострокові рішення, виконувати вже підписану Угоду про асоціацію, робить більш прогнозованими зміни для бізнесу.

#### **Міністерства не можуть реалізувати такий підхід через низку причин:**

- неготовність реформувати самих себе

■ недостатня компетентність окремих співробітників міністерств або їх небажання вийти з комфортного, звичного режиму роботи

■ люди, які мають потенціал бути лідерами реформ держструктур, перевантажені щоденною рутинною роботою.

Тож влітку 2015 року ми провели перемовини з донорськими організаціями про створення та фінансування Офісу, який розпочав роботу у вересні того ж року. Першим донором виступив EDGE Agriteam (Канада), а вже на початку 2016 року проект «підхопив» Європейський Союз.

Створювали Офіс за прикладом британського Better Regulation Delivery Office та інших подібних зарубіжних інституцій.

Офіс ефективного регулювання є проектом з дуже конкретною практичною метою – реальне покращення бізнес-клімату в Україні через зміну законодавства та впровадження кращих міжнародних практик держуправління і регуляторної політики. З огляду на те, що іноземні експерти не дуже добре розуміються на українському законодавстві, особливостях комунікації та адвокації, ми від початку відстоювали позицію, що співробітниками Офісу мають бути українські громадяни. Вважаю, що саме такий кадровий підхід став запорукою успіху проекту.

До роботи в Офісі на початку було залучено близько 30 фахівців, сьогодні – вже вдвічі більше. Команда має якісну експертизу з питань потреб бізнесу, знає, як працює державна машина, а тому може швидко і якісно пропонувати потрібні рішення. У складі Офісу є різні як секторальні групи (агро, ІТ, енергетика та інші), так і «горизонтальні» групи, що аналізують загальні підходи до регулювання, розробляють зміни до принципів та практик регулювання бізнесу в Україні. Крім того, в Офісі є група спеціалістів, які забезпечують супровід уже напрацьованих рішень та втілення їх у прийняті документи.

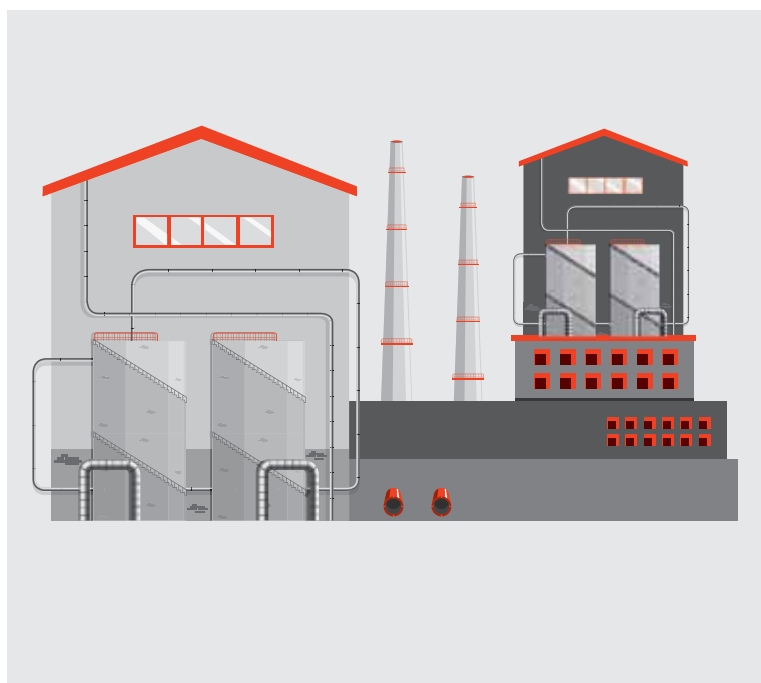
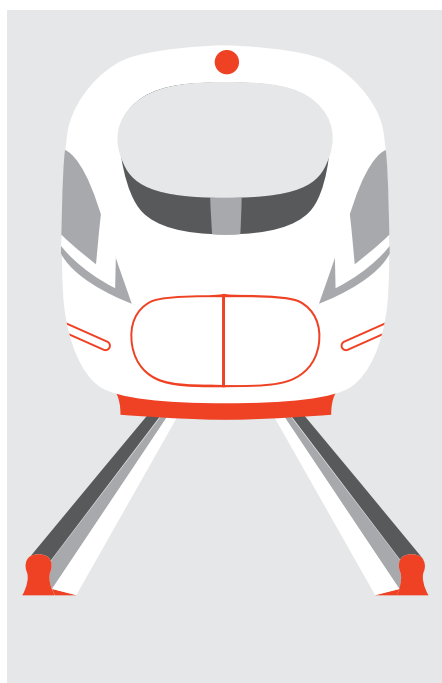
Серед помітних результатів роботи BRDO – підготовка та участь у проведенні засідань Кабінету Міністрів на тему дерегу-

ляції, створення та затвердження планів Doing Business та дерегуляції, ціла низка законопроектів, зокрема, щодо остаточного скасування печаток, запровадження в Україні інституту довірчої власності, доопрацювання багатостраждального пакету законопроектів щодо реформи системи державного нагляду (контролю) та інші, участь у підготовці річних Планів дій уряду тощо.

Ми хотіли запустити роботу Офісу в найкоротші терміни та продемонструвати перші результати максимально оперативно. Тому обрали перелік так званих больових точок, вирішення яких дало б необхідний результат. У фокус потрапили аграрний сектор, ІТ/телекомунікації; інфраструктура; енергетика, будівництво. Саме в цих галузях разом із профільними міністерствами був започаткований так званий системний перегляд законодавства – дуже комплексна робота, яка починається з інвентаризації ринків, що регулюються, цілей та інструментів регулю-

вання, та виходить на загальний перегляд взаємодії держави і бізнесу з конкретного ринку. Загалом завдяки, зокрема, і роботі BRDO на шляху дерегуляції було здійснено чимало важливих кроків. Наприклад, недавні рішення щодо скорочення списку товарів подвійного призначення, скасування сотень неактуальних або навіть незаконних нормативних актів, ухвалення Кабінетом Міністрів України пакету законопроектів щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні. Важливо також, що Офіс наразі – це реальна підтримка тим міністерствам та відомствам та тим депутатам, що бажають реформ та готові приймати виважені рішення.

Надалі, на мою думку, такий Офіс має залишатися незалежним центром розробки рішень. Я припускаю, що в якійсь перспективі він може почати отримувати фінансування від держави (вже не від донорів), або, можливо, трансформуватися в агенцію при уряді України.



# РЕФОРМА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ ВЛАСНІСТЮ

Сергій Гайда

Уперше за історію України керівників держпідприємств почали призначати на основі конкурсного відбору. В 2015 році було проведено 8 конкурсів, 6 переможців призначено. У 2016 році проведено 7 конкурсів, двох переможців призначено, одне призначення та один конкурс були заблоковані судовим рішенням; ще три кандидати - на погодженні уряду



**У** країна проходить важливі випробування як у політичній, так і економічній сфері. Проте ці випробування можуть стати нагодою для модернізації економіки, перетворення її на більш конкурентоспроможну та продуктивну, наслідки чого позначатимуться на зростанні добробуту громадян. Це також чудова можливість мобілізувати політичну волю для подолання багаторічних коруп-

ційних схем, які розвинулися до рівня загрози національній безпеці, нівелювали довіру населення до державних інституцій.

Однією з ініціатив, що посприяє зменшенню рівня непрозорості і скороченню неефективності роботи держпідприємств, є реформа управління державною власністю.

## Підготовка до реформування державних підприємств

**Н**а початку 2015 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі під керівництвом Айвараса Абромавичуса назвало реформу держпідприємств однією з пріоритетних. За запрошенням міністра цей процес очолив Адомас Аудіцкас – спеціаліст, збагачений досвідом проведення аналогічної реформи у Литві під час його роботи на посаді заступника міністра економіки цієї країни.

Першим завданням стало формування команди та аналіз існуючих проблем і викликів. На прохання допомоги у вирішенні поставлених задач відгукнулися інвестиційні компанії, міжнародні фінансові організації та агентства з підтримки розвитку - Dragon Capital, PWC, DFID, EBRD, SIDA, GIZ.

На першому етапі було проаналізовано проблеми, які необхідно вирішити; розроблено загальну стратегію реформи; проаналізовано діяльність держпідприємств, які виявилися дуже збитковими.

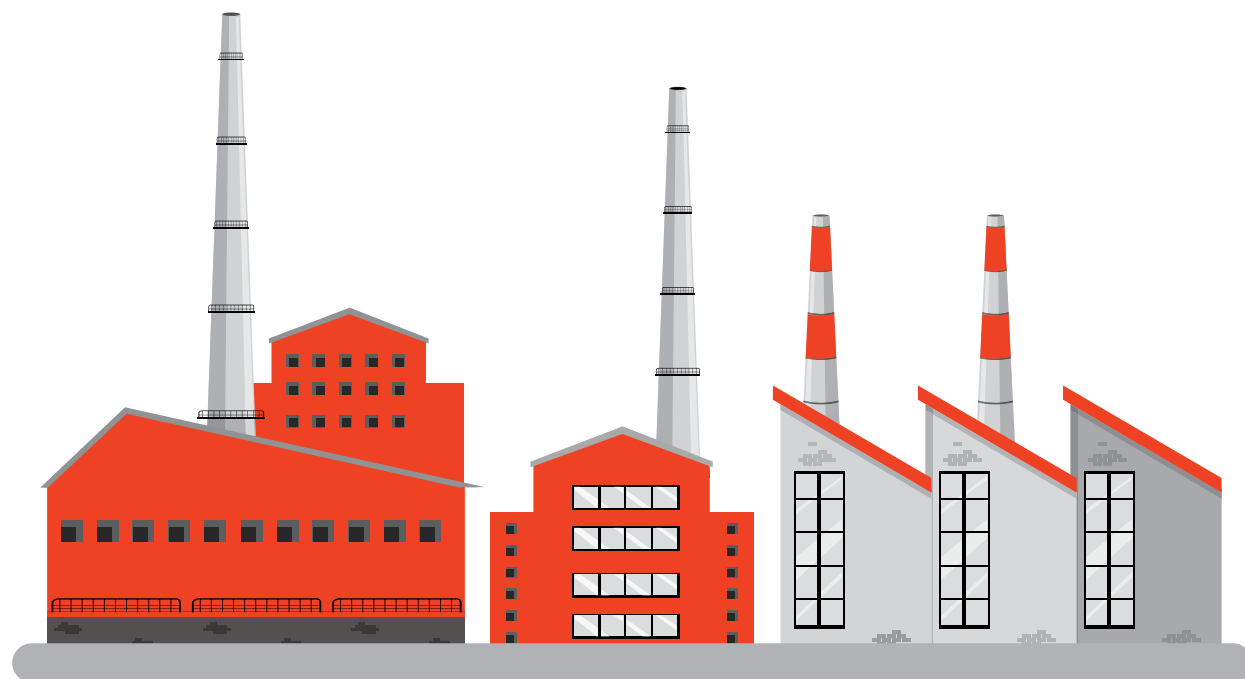
**Для вирішення проблеми збитковості, запровадження ефективного управ-**

**ління та звітності було визначено пріоритетні ініціативи:**

- Приватизувати ті компанії, що не є стратегічно важливими та які принесуть прибуток
- Запровадити корпоративне управління на особливо важливих для економіки підприємствах.

У травні 2015 року було випущено перший аналітичний звіт Мінекономрозвитку про діяльність держпідприємств (ТОП-100), який містив дані про діяльність держпідприємств за 2013 рік та 9 місяців 2014 року. Відтак міністерство публікує аналітичні звіти ТОП-100 щоквартально. Наразі існує 6 таких звітів.

У 2015 році за сприяння Київської школи економіки та WNISEF розпочалася перша програма навчання керівників особливо важливих держпідприємств. Програма складалася з 15 модулів, її відвідали 25 керівників ДП. Наприкінці 2016 року розпочато другий етап програми навчання – MBA - для топ-менеджменту держпідприємств.



**З** апровадження корпоративного управління є тривалим та трудомістким процесом. Для покращення ефективності управління на початковому етапі було прийнято рішення про проведення обов'язкового аудиту ТОП-150 найбільших держпідприємств. Для цього Кабінет Міністрів України прийняв постанову №390, що зобов'язала найбільші ДП: першу групу (вартість активів яких перевищує 2 млрд. гривень або розмір чистого доходу перевищує 1,5 млрд. гривень) - проводити обов'язковий аудит за участі ТОП-6 найкращих аудиторських компаній; другу групу (вартість активів яких перевищує 250 млн. гривень) - проводити аудит за участі лише тих аудиторських фірм, що відповідають критеріям постанови та можуть гарантувати прозорий аудит.

Водночас розпочалося напрацювання змін до Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності з метою впровадження принципів корпоративного управління на держпідприємствах. Згадані зміни полягали, зокрема, у створенні наглядових рад в унітарних державних та комунальних підприємствах, запровадженні інституту незалежних директорів, проведенні держпідприємствами обов'язкового незалежного аудиту, розширенні переліку обов'язкової для розкриття інформації про діяльність ДП.

Законопроект було розроблено та погоджено урядом у серпні 2015 року і подано на розгляд до Верховної Ради. Відтак копіткий процес обговорення в парламентських комітетах та внесення змін, удосконалення законопроекту тривав майже рік. Закон був проголосований у Верховній Раді, а 22 червня 2016 року його підписав Президент.

Після того, як Закон про корпоративне управління набув чинності, цільова команда реформ почала розробляти порядки імплементації закону, що визначають процедуру створення наглядових

рад, процес призначення членів наглядових рад, рівень розкриття інформації щодо діяльності ДП тощо.

За участі команди та HR-компанії Talent Advisors було проведено конкурсний відбір наглядової ради для НАК «Нафтогаз України». До її складу увійшли п'ять осіб: троє членів наглядової ради - незалежні іноземні експерти з великим досвідом роботи у нафтогазовій галузі; двоє - представники держави Україна.

### **Основні проблеми у впровадженні корпоративного управління на ДП:**

■ Первісну версію законопроекту було суттєво змінено (внесено зміни на етапі узгодження позицій з центральними органами виконавчої влади, в Секретаріаті Кабінету Міністрів, у комітетах Верховної Ради, внесено поправки від Президента), таким чином ключова ідея залишилася, але багато важливих моментів було змінено або видалено

■ Прийняття закону потребувало затвердження порядків постановами уряду, тож хоча закон набув чинності влітку 2016 року, станом на лютий 2017 року ще не всі порядки набули чинності.

## Призначення керівників особливо важливих підприємств

**Д**ля зменшення корупції, заангажованості та покращення ефективності держпідприємств було прийнято Постанову Кабінету Міністрів №777, яка визначила процедуру проведення конкурсного відбору керівників особливо важливих підприємств. Згідно з новою процедурою, було створено Комітет з призначення у складі 9 міністрів з правом голосу та 9 незалежних експертів без права голосу, але чия думка має бути врахована. При Комітеті з призначення було створено комісію з відбору, яка розробляє критерії до кандидатів, проводить співбесіди з усіма кандидатами та обирає short-list з 2-5 найкращих кандидатів, серед яких Комітет (скорочення двох слів для уникнення тавтології) обирає нового керівника держпідприємства.

У 2015 році було проведено 8 конкурсів, 6 переможців призначено. У 2016 році проведено 7 конкурсів, двох переможців призначено, одне призначення та один конкурс були заблоковані судовим рішенням; ще три кандидати - на погодженні уряду.

Важливо, що уряд розробив та затвердив постанову №859, яка дозволяє призначати керівникам держпідприємств ринковий рівень заробітної плати. Це стимулює залучення професіоналів з приватного сектору.

Для керівників 6 держкомпаній («Укргазвидобування», «Укртрансгаз», НАК «Нафтогаз», «Укрпошта» та «Укрзалізниця») призначено ринковий рівень заробітної плати. (речення перформативно).

### Виклики:

■ Спочатку Комітет з призначення обирав керівника ДП з кандидатів, яких пропонувала Комісія при органі управління. Якість та кваліфікація цих кандидатів були досить низькими, тому було прийнято рішення про створення Комісії з відбору, склад якої став максимально

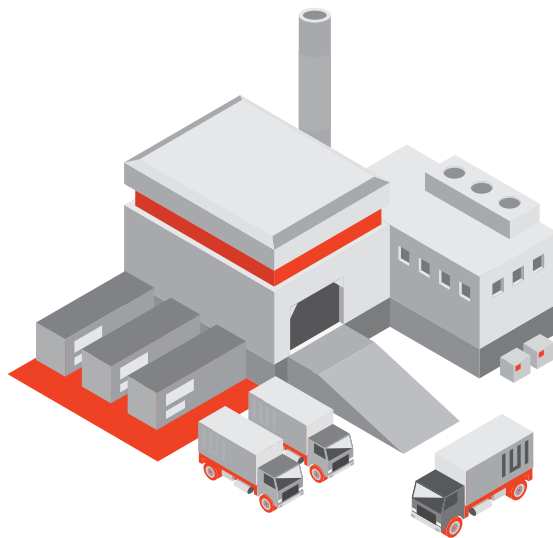
незалежним. Таким чином до відбору стали потрапляти кандидати з вищою кваліфікацією.

■ Під час проведення конкурсів виникла проблема, коли кандидати, які не потрапили до short-list, подавали до суду і проведення конкурсів блокувалося.

### Ключові фактори успіху

Той факт, що до складу Комітету з призначення входять представники міжнародних організацій, значно покращило процес відбору – він став більш прозорим. А залучення HR-спеціалістів до процесу покращило якість кандидатів, які цікавляться вакансією.

Важливу роль відіграла прийнята урядом Постанова №859 про винагороду керівників, яка дозволила призначати новим керівникам ДП ринковий рівень винагороди. Прийняття цієї постанови сприятиме залученню професіоналів з приватного сектору та іноземних спеціалістів, а також подоланню корупції.





лютому-квітні 2015 року ЦКР при Мінекономрозвитку у співпраці з центральними органами виконавчої влади і Фондом державного майна провели аналіз держпідприємств та надали уряду список підприємств, які доцільно приватизувати. У травні 2015 року Кабінет Міністрів прийняв постанову №271 з переліком об'єктів, запропонованих до приватизації. Список держпідприємств було поділено на дві частини: ті ДП, що можуть бути приватизовані одразу; ті, що можуть бути приватизовані після виключення їх зі списку заборонених до приватизації.

Також було розроблено законопроект, що передбачає запровадження прозорих процедур приватизації, недопущення до приватизації у якості покупців осіб, зареєстрованих у державах, які визнані Верховною Радою України державою-агресором, або стосовно яких застосовано санкції, виключення положення щодо обов'язкового пропонування для продажу на фондових біржах пакета акцій акціонерних товариств розміром 5-10 відсотків статутного капіталу. Верховна Рада проголосувала за цей законопроект у лютому 2016 року.

У середині 2016 року з метою оптимізації портфелю підприємств у державній власності команда підтримки реформи держвласності під керівництвом Сергія Гайди провела аналіз цілей та результатів діяльності держпідприємств, що допомогло Кабінету Міністрів розробити проект постанови, який містить такі групи підприємств:

- рекомендовані до приватизації
- рекомендовані до ліквідації
- ті, що доцільно залишити у державній власності.

Для подальшого спрощення процесу приватизації у 2016 році Фонд держмайна, Міністерство економічного розвитку і торгівлі за підтримки юридичної компанії

Baker & McKenzie розробили законопроект про приватизацію ДП. Новий законопроект передбачає впровадження простої та чіткої системи приватизації, розширення списку підприємств, дозволених до приватизації, введення окремих процедур для «малої» і «великої» приватизації (мала приватизація відбуватиметься через систему електронного аукціону Prozorro).

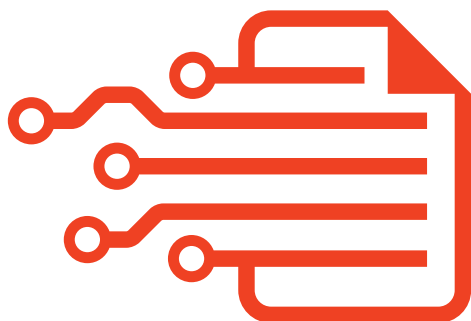
Команда реформи управління держвласністю продовжує свою роботу під керівництвом менеджера проекту Сергія Гайди. У травні 2017 року планується її розширення за рахунок створення команди підтримки реформ при Міністерстві економічного розвитку та торгівлі.

### Виклики:

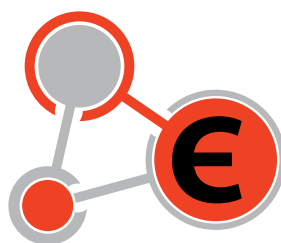


Проект Закону № 4536, який би дозволив вилучити підприємства спиртової галузі та стивідорні компанії зі списку заборонених до приватизації, не був проголосований у парламенті





**3G**



**data**



**prozorro**

**ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ**



**DATA.GOV.UA**

# ІНІЦІАТИВА “ЦИФРОВА УКРАЇНА”

Марія Горностай

---

## Цифрова Україна



Ініціатива “Цифрова Україна” була започаткована в 2014 році.

Першим визначальним для “Цифрової України” став проект із запуску пілотної системи електронних державних закупівель.

Навесні 2014 року група активістів на

чолі з Олександром Стародубцевим розпочала активне пропагування та обговорення ідеї електронних закупівель, якій ніхто не заперечував, але в успіх якої державні діячі не вірили, оскільки запуск системи вимагав зміни процедур, а отже, і змін до законодавства, які в Україні зазвичай проходять довго та болісно.



Ми розпочали активну фазу розробки електронної системи закупівель і перший проект в ініціативі «Цифрова Україна» із застосуванням принципово нових для державного сектора підходів – залучення комерційного сектору для фінансування розробки системи, залучення експертів до її проектування, але з перспективою подальшої передачі розробленого продукту державі.

Розробка системи тривала близько п'яти місяців і завершилася запуском електронної системи закупівель у лютому 2015 року.

Питання використання системи електронних закупівель, яка отримала назву Prozorro, піднімалося на кожному засіданні Національної ради реформ. Повільно система нарощувала потужності, державні органи під тиском почали її впроваджувати.

Використання системи дозволило побачити обсяг зекономлених коштів, що, у свою чергу, допомогло наростити оберти впровадження Prozorro.

Реформування державних закупівель через Prozorro стало окремою реформою, працювати над якою долучилися професіонали. Використання Prozorro для всіх держзакупівель в Україні стало невідворотним процесом та однією з успішних державних реформ цього періоду.

У фокусі наступних проектів, що увійшли до ініціативи «Цифрова Україна», була розбудова демократичних принципів у державі.

Верховна Рада отримала президентські законопроекти про відкриті дані, які представляв у парламенті Дмитро Шимків. Розроблені із залученням громадськості, експертів та органів державної влади, законопроекти були оперативно прийняті Верховною Радою у першому читанні, конструктивно опрацьовані профільним комітетом та винесені на друге читання.

Момент голосування в другому читанні був, напевно, більш хвилюючим та напруженим, аніж місяці важкої роботи над законопроектом, сповнені обговорень,

суперечок, пошуку компромісів. Голосування пройшло успішно. Разом із законами у нас з'явилося розуміння того, наскільки реформи в країні залежні від формальностей, процедур та персональних настроїв.

Сфера відкритих даних продовжує розвиватися – до їх використання та створення суспільно важливих і комерційних додатків на базі відкритих даних активно долучається громадськість та бізнеси.

Наступним розробленим нами законопроектом, який Президент подав до Верховної Ради, був законопроект про електронні звернення та петиції. Робота над цим законопроектом була бурхливою і тривала майже півроку, адже ми намагалися перейняти найкращий світовий досвід та застосувати його в українських реаліях.

Знаходити компроміс довелося на комітетських слуханнях, де Дмитро Шимків відстоював нашу позицію з принципових питань. Нарешті, в липні 2015 року, законопроект було прийнято. А вже через місяць – запущено електронну систему петицій до Президента України.

Інтерес до системи був шалений, кількість користувачів зростала в геометричній прогресії, як і кількість петицій.

#### Криптореформування - МЕТА:

- Відкриття можливості застосування світових криптоалгоритмів в Україні
- Розвиток транскордонної торгівлі
- Підвищення рівня співпраці з ЄС, СОТ та ООН
- Забезпечення безпеки та приватності
- Швидкий доступ до захищених ресурсів, зокрема в Інтернеті

Модератори в Адміністрації Президента працювали без вихідних, для того щоб забезпечити вчасну публікацію петицій. Уся країна вболівала за зменшення акцизного податку для ввезених з-за кордону автомобілів, за підвищення відповідальності для корупціонерів, за вдосконалення в роботі Верховної Ради та за інші запитані суспільством ініціативи, які знайшли відображення у петиціях до Глави держави. Портал продовжував оновлюватися та вдосконалюватися,

#### Хмарні технології - МЕТА:

- Створення можливості для держсектора користуватися новітніми ІТ-технологіями
- Зменшення витрат державного бюджету
- Створення можливості швидкого впровадження е-систем та підвищення якості державних послуг

велася боротьба із кібер-атаками та зловживаннями.

Електронні петиції, безумовно, стали першим електронним інструментом прямої демократії в Україні.

Роботу із впровадження новітніх технологій у державний сектор ми почали ще в 2014 році, організовуючи експертні та громадські обговорення щодо застосування хмарних технологій та проводячи перемовини з органами державної влади, під час яких роз'яснювали переваги застосування новітніх технологій, сучасних методів та стандартів захисту, що використовує бізнес-сектор; демонструючи розрахунки економії державних коштів за умови збільшення ефективності роботи державних систем.

Ми проаналізували світовий досвід, знайшовши безліч прикладів запровадження хмарних технологій у державному секторі, підходи до захисту інформації та управління ризиками, і відтак представили інформацію широкому загалу для

осмислення та обговорення.

Прийняття законопроекту означатиме, що державі не треба буде витратити роки та мільярди на побудову дата-центрів. Ми зможемо впроваджувати електронний документообіг між органами державної влади та переводити адміністративні послуги в електронний вигляд, використовуючи обчислювальні потужності кращих провайдерів хмарних послуг. Це шлях Данії, Франції, Німеччини, Великобританії та інших країн, які використовують послуги комерційних хмар та залучають бізнес до управління і обслуговування дата-центрів.

На жаль, зарегульованість державного управління в Україні, намагання зафіксувати в законах усі дозволені в державному секторі технології та дії з ними стримують впровадження новітніх технологій у державний сектор, оскільки зміни законодавства ніколи не встигатимуть за прогресом. Потрібно створювати можливості, а не ховатися за обмеженнями.

Ще проблемнішою сферою виявилось криптореформування, а саме забезпечення відповідності довірчих послуг регуляціям Європейського Союзу. До реформування долучилася група громадських активістів та експертів, разом з якими ми боролися з усталеним порядком, намагаючись сприяти зростанню темпів розвитку електронної економіки та вирішенню питання внутрішньої і зовнішньої інтероперабельності (функціональної сумісності) електронного цифрового підпису (ЕЦП) для України. Наприкінці 2015 року було підписано меморандуми про співпрацю та спільні цілі з низкою бізнес-компаній,

#### Е-звернення та е-петиції - МЕТА:

- Запровадження нових інструментів - електронного звернення та електронної петиції
- Розбудова електронної демократії, забезпечення зворотного зв'язку від населення

#### Відкриті дані - МЕТА:

- Забезпечення доступу та можливості автоматичної обробки інформації
- Забезпечення прозорості державних органів

впровадження реформи для яких означає тиме позитивні економічні зміни в роботі.

Ця сфера, на жаль, натикається на монетизований ринок українського ЕЦП, для якого реформа означатиме втрати в короткостроковій перспективі, хоча і виграш – у довгостроковій. Ми навіть планували внести законопроект для розв'язання наявних проблем, але функціонально сфера цифрового підпису знаходиться в межах повноважень Міністерства юстиції України.

Дуже поступово, крок за кроком, після важких дискусій та нарад, ситуація почала змінюватися. Державний сектор почав розглядати світові досягнення у сфері криптографії та визнавати їх, відкриваючи двері до можливості їх використання.

#### Що нам не вдалося

Боротьба за європейське майбутнє в криптографії продовжилася шляхом опрацювання законопроектів про електронні довірчі послуги. Ініціативна група змогла відстояти принципові зміни до законопроектів. Але законопроект ще має пройти повторне друге читання у Верховній Раді.

Перелік досягнень «Цифрової ініціативи» можна продовжувати, проте маємо констатувати: не все вдалося зробити. Більшість того, що ми хотіли впровадити, знаходиться поза повноваженнями Адміністрації Президента України: розробка Стратегії розвитку електронного урядування України за прикладом світових лідерів, розробка плану впровадження Стратегії, впровадження

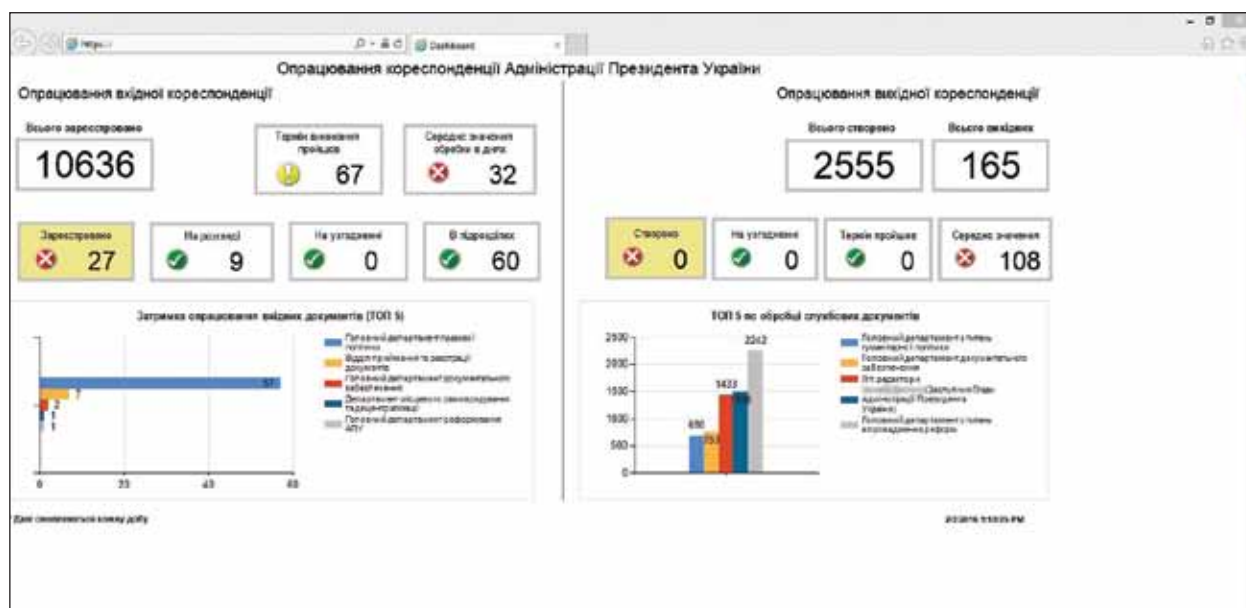
принципово нових технологій та IT-рішень. Тому ми обрали як лакмус упровадження новітніх рішень в Адміністрації Президента, щоб на цьому прикладі показати можливості та результат – наприклад, успішний запуск системи електронних петицій до Глави держави та системи електронного документообігу в АПУ.

#### Що дали

Сторінку історії ініціативи «Цифрова Україна» перегорнуто, хоча її проекти ще не завершені. Не завершена робота над законопроектом про хмарні технології (майже рік він перебуває у Верховній Раді), законопроект про електронні довірчі послуги (його було відправлено на повторне друге читання, а значить, попереду новий раунд перемовин та боротьби).

Але досягнуті позитивні зміни є джерелом натхнення та гордості. А отже, «Цифрова Україна» жива і робота над нею продовжиться, коли державний сектор буде готовий до впровадження новітніх ідей та технологій.

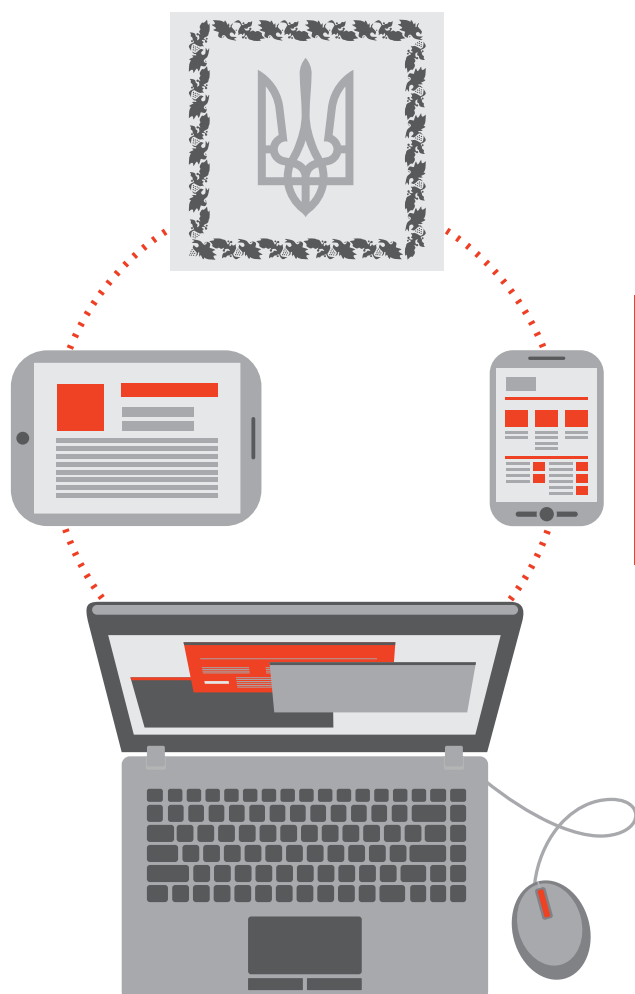
- Роботу із впровадження новітніх технологій у державний сектор ми почали в 2014 році, організовуючи експертні та громадські обговорення щодо застосування хмарних технологій, проводячи перемовини з органами державної влади, роз'яснюючи переваги застосування новітніх технологій, сучасних методів та стандартів захисту, що використовує бізнес-сектор, демонструючи розрахунки економії державних коштів за умови збільшення ефективності роботи державних систем



# ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ОРГАНАХ ВЛАДИ

Марина Краснопольська

## Реформа електронного урядування. Перші успіхи



Модернізація державної служби та впровадження реформи електронного урядування має особливе значення та глибоко впливає на всі економічні і соціальні процеси в державі

**Р**еформу електронного урядування можна розділити на два напрямки: зовнішні електронні сервіси, які надають органи державної влади (створення адміністративних центрів, надання електронних сервісів онлайн тощо) та автоматизація й удосконалення внутрішніх процесів роботи державних установ.



## Основні проблеми населення при отриманні державних послуг:

---



Великі черги



Корупційні аспекти: громадяни сплачують «додаткові кошти» державним службовцям за можливість швидше отримати ту чи іншу довідку



Відсутність якісної консультаційної допомоги, через що громадяни звертаються не за адресою та отримують відповідь на кшталт «зверніться до іншої служби»



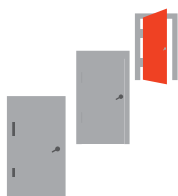
Складність контролю за отриманням результатів запиту / послуги



Велика кількість необхідних для подання документів



Занадто часто громадяни отримують відписки, які не містять суттєвої інформації і не вирішуються питання



Необхідність відвідати одну чи кілька держустанов, щоб отримати державну послугу



Ходіння замкнутим колом. Дуже часто скарга на чиновника, пройшовши кілька інстанцій, потрапляє знов до нього на розгляд.

Від 2015 року всі державні установи почали поступово переводити свої сервіси в онлайн-режим. За останніми даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, таких сервісів загалом у країні близько 600. Проте немає єдиного реєстру всіх сервісів держустанов, які необхідно перевести в режим реального часу.

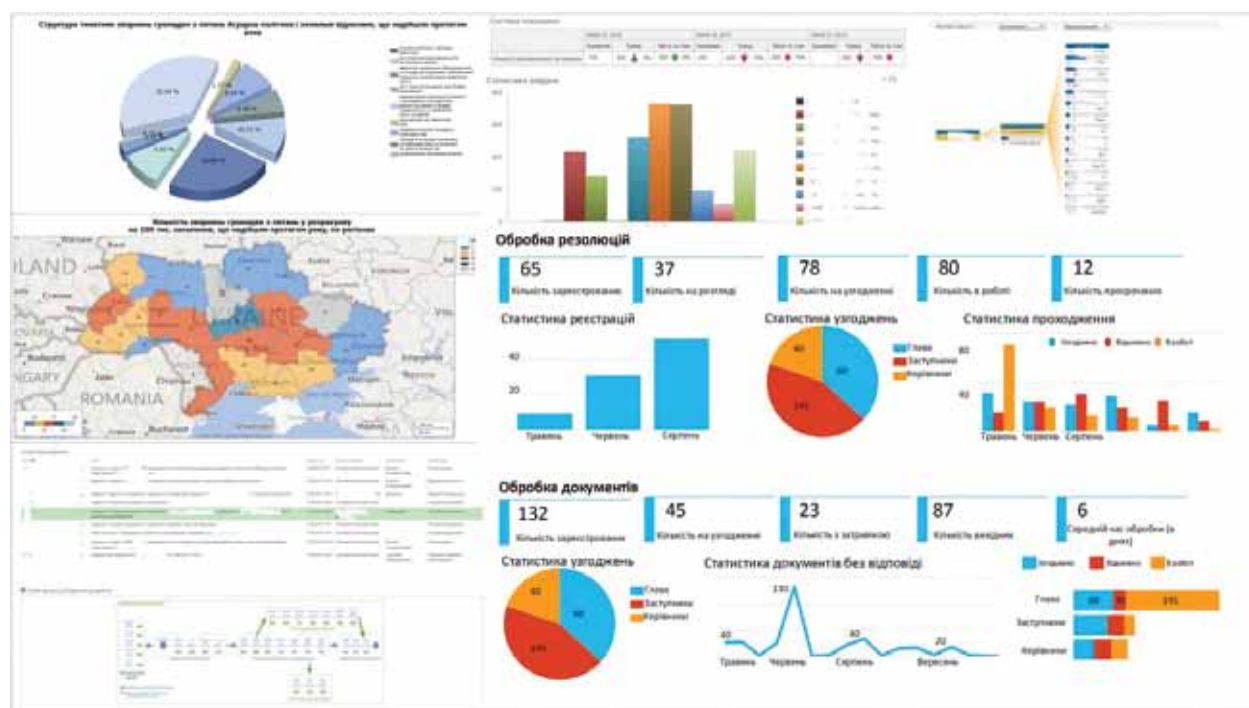
З метою усунення цієї проблеми 16 листопада 2016 року Кабінет Міністрів України погодив концепцію розвитку системи електронних послуг в Україні, яка передбачає:

- Впровадження електронних послуг
- Максимальну оптимізацію всіх державних послуг
- Мінімізацію пакету документів, необхідних для отримання державної послуги

- Впровадження оплати послуги в онлайн-режимі.

Утілення концепції в життя допоможе уряду реалізувати державні послуги в режимі реального часу, знизити корупційні ризики та підвищити електронну взаємодію між державними органами.

Від липня 2016 року будь-яка зацікавлена державна установа або бюджетна організація може отримати СЕД АПУ, заповнивши заяву на сайті Державного управління справами та погодившись з умовами публічного договору приєднання. Відтоді до Адміністрації Президента звернулися 112 державних та бюджетних установ для отримання СЕД АПУ



**На шляху до впровадження тотального електронного урядування впродовж двох останніх років було зроблено такі важливі кроки:**

---



Ухвалено закони про відкриті дані, які уможливають машинну обробку цих даних



Створено електронну систему вільного доступу до інформації про майнові права на нерухомість



Міністерство фінансів впровадило портал e-Data для моніторингу публічних фінансів



Запроваджено електронний апостиль та інші сервіси



Запроваджено портал електронних петицій до Президента. Подібні сервіси успішно діють також на регіональному рівні



Уможливлено отримання онлайн-виписки із Держгеокадастру щодо нормативно-грошової оцінки земельних ділянок



Упроваджена та успішно працює електронна система публічних закупівел ProZorro



Розпочато роботу 6 онлайнсервісів з будівництва (які охоплюють початок робіт, отримання ліцензії на будівництво тощо)



Громадяни отримали змогу оформити біометричні паспорти у вигляді ID-карток



Упроваджено сервіс отримання субсидій в онлайн-режимі



Проведено тендер на отримання ліцензій на зв'язок 3G



Відбулося планування концепції використання mobileID.

## Упровадження системи електронного документообігу в Адміністрації Президента України



іонером у застосуванні системи електронного документообігу (СЕД) в органах влади стала Адміністрація Президента України. З такою ініціативою виступив Президент Петро Порошенко 1 серпня 2014 року.



**Система електронного документообігу Адміністрації Президента України - перший в історії країни випадок, коли авторські права на внутрішню розробку програми було передано у власність держави**

До цього часу існуючу СЕД використовували дуже спрощено - лише для реєстрації вхідної та вихідної кореспонденції; співробітники АПУ майже не використовували в роботі електронну пошту, зберігали робочі документи на зовнішніх носіях, працювали з паперовими документами.

Натомість якісна система електронного документообігу може забезпечити автоматизацію, прозорість і швидкість обробки документів, ефективний контроль усіх етапів їх погодження кожним структурним підрозділом, кожним працівником.

Отже, як перший крок у реформуванні було здійснено аналіз чинного документообігу, процесів проходження документів та розроблено формат оптимізації внутрішніх процесів у АПУ. Департамент інформаційних технологій АПУ розробив конфігурацію електронної системи, що відповідає українському законодавству та забезпечує ефективну роботу всієї установи.

З метою впровадження СЕД в Адміністрацію Президента України було підготовлено низку нормативних документів, а саме:

■ Про заходи щодо переходу на електронну обробку внутрішніх документів в АПУ

■ Про дослідну експлуатацію СЕД АПУ та зміну істотних умов праці працівників у зв'язку зі змінами в організації праці

■ Про деякі заходи щодо застосування електронного цифрового підпису (ЕЦП) в АПУ.

З 15 серпня 2014 року команда штатних співробітників Департаменту інформаційних технологій розпочала розробку СЕД АПУ.

**Система електронного документообігу АПУ розроблена:**

- на базі міжнародних стандартів та на сучасній платформі виробництва «Microsoft»
- швидко розгортається
- легко адаптується до процесів установи
- за наявності досвідчених спеціалістів ІТ легко підтримується
- є не окремою частиною внутрішньої інфраструктури, а невід'ємною складовою процесу, яка інтегрована з поштою, довідниками, онлайн-комунікаціями

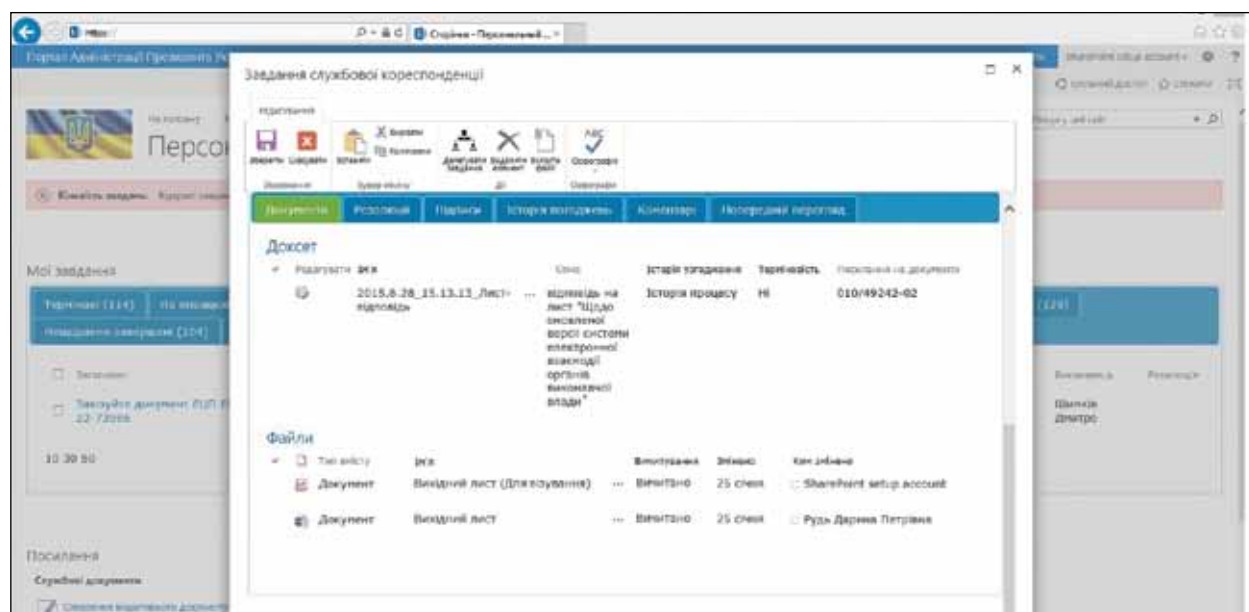
## Основні завдання, які було поставлено при впровадженні СЕД АПУ:

- зменшення завдяки зміні процесів документообігу кількості документів, що проходять через керівництво АПУ
- підвищення оперативності опрацювання документів
- можливість паралельної роботи кількох співробітників над одним документом, без його дублювання, що виключає появу різних версій одного документа
- швидкий пошук документів за будь-яким атрибутом, темою чи контекстом
- відстеження всіх змін у документах та авторів цих змін, прозорість обробки документів
- безпека та розмежування прав доступу до документів
- підписання всіх документів за допомогою ЕЦП, доступ до підписання документів у мобільній версії, за межами робочого місяця
- автоматизація обробки внутрішніх документів АПУ.

2 лютого 2015 року СЕД АПУ було офіційно запущено в експлуатацію. Для співробітників Департаменту інформаційних технологій АПУ було проведено чотири повних цикли навчання, за результатами яких компетенції отримали 428 працівників.

Сьогодні можна констатувати, що завдяки впровадженню СЕД було спрощено розгляд 86 % вхідних документів у АПУ; значно зросла ефективність деяких процесів, зокрема, контрольного вичитування документів, погодження та візування. Завдяки СЕД співробітники Адміністрації Президента України отримали доступ до розвинутої аналітики й звітності, які дають змогу аналізувати бізнес-процеси та приймати ефективні управлінські рішення.

Система суттєво підвищила продуктивність роботи працівників АПУ. Так, з її допомогою можна паралельно працювати над одним документом кільком виконавцям, уникати його дублювання, а також максимально відмовитися від паперу. Водночас слід зазначити, що деякі типи документів, згідно з законодавством, обов'язково мають бути у паперовому вигляді.



## Досвід передачі СЕД АПУ державним установам та підприємствам

**С**творення державною установою технологічного рішення є прецедентом для нашої країни, тому після успішного впровадження СЕД в Адміністрації Президента України було вирішено безоплатно передати програму іншим державним установам, державним та бюджетним підприємствам.

Це перший в історії країни випадок, коли авторські права на внутрішню розробку програми було передано у власність держави. При цьому код програми є відкритим, завдяки чому спеціалісти інших органів влади можуть адаптувати систему під власні процеси й потреби. У Державній службі інтелектуальної власності України отримано свідоцтво № 63781 від 27.01.2016 р. на право власності на СЕД АПУ як на службовий твір. Власником авторських майнових прав на нього є Державне управління справами.

10 березня 2016 року в Українському домі за присутності близько 400 представників державних установ, міжнародних і технічних компаній відбулася офіційна презентація СЕД АПУ. Відтак для представників технічних компаній було проведено окремі навчання та презентацію з метою забезпечення подальшого супроводу з питань налаштування та адаптації СЕД АПУ під процеси інших державних установ.

Таким чином, від липня 2016 року будь-яка зацікавлена державна установа або бюджетна організація може отримати СЕД АПУ, заповнивши заяву на сайті Державного управління справами <http://www.dus.gov.ua/content/systema-elektronnogo-dokumenoobigu> та погодившись з умовами публічного договору приєднання.

У липні 2016 року СЕД АПУ було передано та налаштовано у Державному підприємстві «Державний науково-технічний центр з ядерної та радіаційної безпеки». У грудні того ж року - в Національній раді України з питань телебачення і радіомовлення.

Починаючи з третього кварталу 2016 року, до Адміністрації Президента звернулися 112 державних та бюджетних установ. З них:

- 28 установ (це 4 ЦОВВ, 6 держпідприємств, 3 обласні державні адміністрації, 4 міські державні адміністрації, 2 РДА, 9 вищих навчальних закладів) заповнили заяву на сайті ДУС, погодилися з умовами публічного договору приєднання та отримали СЕД АПУ
- 2 державні установи після отримання СЕД АПУ вже налаштували систему під власні внутрішні процеси документообігу та використовують СЕД у режимі випробувальної експлуатації
- 30 державних установ у процесі прийняття рішення
- 29 державних установ аналізують усі доступні рішення та визначаються з пріоритетністю завдань
- 23 державні установи уже використовують інші існуючі рішення в СЕД

В Україні існують окремі комерційні рішення щодо системи електронного документообігу, зокрема, АСКОД, DOCprof, МЕГАПОЛІС, ERP-рішення від IT Enterprise та інші.

Кабінет Міністрів України з 15 серпня 2016 року також повністю перейшов на електронний документообіг із центральними органами виконавчої влади. Цей фактор значно підвищить ефективність роботи апарату уряду та сприятиме пришвидшенню розгляду питань. Безумовно, це важливий крок для побудови подальшої міжвідомчої комунікації.

## Основні перепони у процесі передачі СЕД АПУ державним установам:

- Відсутність навчених IT-спеціалістів у більшості держустанов та неможливість залучення фахівців через низький рівень зарплатні
- Низька комп'ютерна та інформаційна грамотність працівників. Досить часто вони володіють знаннями з технологій 10-річної давнини
- Небажання пристосовуватися до змін та впроваджувати новітні технології
- Апаратна та програмна бази IT-інфраструктури не оновлювалися у більшості державних установ 10-15 років
- Відсутність розуміння про безоплатну передачу системи, бажання провести тендер на СЕД, причиною чому є особиста зацікавленість співробітників окремих державних установ
- Низка застарілих нормативних актів, що гальмує впровадження новацій. IT-департаменту простіше не робити нічого і не нести відповідальність, тому окремі установи, в кращому випадку, «впроваджують» СЕД тільки у паперових звітах або звітують про «робочі» системи, які постійно перебувають на стадії «випробувальної експлуатації».

## Основні протидії співробітників державних установ упровадженню СЕД:

- Боротьба за збереження впливу на процеси документообігу, продиктована страхом втратити можливість непрозорого процесу погодження документів (наприклад, маніпулювання порядком подачі документів на підпис керівництву тощо)
- Страх змін: бажання зберегти звичну схему роботи з паперовими документами та страх втратити робоче місце
- Ігнорування СЕД керівництвом установ або ставлення до нього як до чогось неважливого. Через це досить часто електронний процес «переривається»: документ роздруковують на підпис керівнику на проміжному етапі, відтак знову сканують у «цифру» для подальшої роботи. На жаль, такий режим роботи керівника дає поганий приклад для підлеглих, і система скочується до примітивної реєстрації документів без самих документів
- Недовіра до цифрових носіїв інформації та технологій. Хоча ЕЦП має таку ж юридичну силу, як і «живий» підпис, значна частина керівників держустанов не вірять електронному підпису і вимагають «візування на звороті», тобто знов створюють старий звичний т.зв. «іконо-стас» підписів.

З досвіду запровадження СЕД АПУ в регіонах можна зробити висновок, що запорукою успіху в упровадженні системи електронного документообігу є політична воля керівників та наявність налаштованої на зміни команди всередині інституції







# РЕФОРМА ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ ТА ЕЛЕКТРОННА СИСТЕМА PROZORRO

Кристина Гуцалова,  
Олександр Стародубцев

## Реформа публічних закупівель



**Д**онедавна в Україні вважалося, що державний бюджет – це абстрактні гроші держави, які вона розподіляє за власним бажанням руками багатьох можновладців. Ніхто, крім спеціалістів, не цікавився тим, як здійснюються державні закупівлі та чому ця сфера є особливо чутливою до корупції.

До недавнього часу в Україні працювала нормативно-правова та інституційна база, що регулювала «паперові» процедури публічних закупівель. Ця система уможлиблювала численні зловживання з боку державних замовників, була складною та незручною для постачальників, не забезпечувала можливість громадського та професійного контролю.

Формальна відповідність українського законодавства європейським практикам не гарантувала прозорих, ефективних і справедливих процедур закупівель, а також не сприяла вирішенню найголовнішої проблеми у сфері державних закупівель – викоріненню системної корупції.

Оскільки бюджет публічних закупівель України становить у середньому 300 млрд. грн. на рік, можна зробити висновок, що від моменту запуску реформи в Україні щодня було заощаджено понад 60 млн. грн., а потенційно економічна вигода від реформи публічних закупівель може скласти 60 млрд. грн. на рік.

## Засади проекту

---

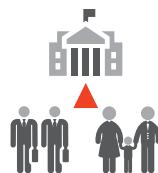
**В**раховуючи те, що від початку команда ProZorro була досить «строкатою», діяла на волонтерських принципах та прагнула швидких результатів, ми домовилися про такі засади проекту, які підтримали всі учасники:



**1.** Ми створюємо гібридну електронну систему, що побудована на відкритому коді - open source. Під гібридною системою розуміємо таку взаємодію між центральною базою даних (ЦБД) та комерційними майданчиками, коли вся інформація, що знаходиться в ЦБД, дублюється на майданчики. Програмний код системи є повністю відкритим та знаходиться у вільному доступі для скачування та використання.



**2.** В електронній системі публічних закупівель «всі бачать все»: після закінчення аукціону в електронній системі можна побачити всю інформацію стосовно поданих пропозицій усіх учасників, рішень тендерної комісії, всі кваліфікаційні документи тощо.



**3.** Ми працюємо в «золотому трикутнику» партнерства - об'єднуємо та враховуємо інтереси бізнесу, влади та громадянського суспільства, що дозволяє підтримувати високий рівень довіри між основними стейкхолдерами під час реалізації реформи.



Отже, реформа почалася з волонтерського руху, з бажання пересічних громадян змінити правила гри та відновити країну

## Ключові етапи реформи



На прикладі ProZorro чітко видно, що якість та швидкість змін залежать тільки від бажання людей, які ці зміни роблять. Команда ProZorro знайшла абсолютно унікальну модель співпраці між громадськими

активістами, бізнесом та державою. Ця модель, яка може бути використана не лише в Україні, а й в інших країнах, допомагає побороти корупцію та відновити довіру

## Березень - квітень 2014. Формування команди та розуміння сфери

---



кінці лютого 2014 року, після Революції гідності, Павло Шеремета, колишній декан Києво-Могилянської Бізнес-школи та президент Київської школи економіки, був призначений міністром економічного розвитку та торгівлі України. Одним зі своїх пріоритетів Павло Шеремета визначив реформування державних закупівель. Група волонтерів, яка брала активну участь у Революції гідності, вирішила допомогти новому міністру.

Першим кроком стала розробка змін до базового Закону «Про здійснення державних закупівель», що мав більше 40 виключень та низку корупційних норм. Разом з іншими активістами, експертами та працівниками департаменту Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) за трохи більш як місяць група напрацювала суттєві зміни до Закону «Про публічні закупівлі», які якісно відрізняли його від попереднього. Водночас ми чітко усвідомлювали, що законодавчі зміни не піднімають рівня довіри до сфери закупівель і є недостатнім кроком для того, щоб зробити прорив у реформуванні цієї сфери.

Згодом була утворена неформальна група активістів, завданням якої стало напрацювання бачення докорінної реформи публічних закупівель. Вивчивши світовий досвід та опитавши низку експертів, у команди реформи досить швидко з'явилося розуміння, що перехід на електронну систему дозволив би суттєво спростити для бізнесу доступ до державних закупівель та підвищити їх прозорість. Отже, було прийнято рішення рухатися в бік «електронізації» цієї сфери. Світовий досвід не продемонстрував нам найкращих практик, і серед українських експертів також не було одностайності щодо тактики впровадження реформи.

## Травень - липень 2014. Перші концепти, перші спроби

---



питавши основних стейкхолдерів, ми зосередилися на вивченні доступного світового досвіду. Головні проблемні питання, які дискутувалися на той момент: що ефективніше - купити електронну систему за кордоном чи розробляти свою, а якщо так, то як саме така система має функціонувати? На початку літа 2014 року з'явився перший концепт електронної системи, що базувався на усередненому досвіді інших країн.

Проте у травні на одній зі спільних нарад активісти познайомилися з грузинськими експертами Тато Урджумелашвілі та Давідом Марганією, які провели аналогічну реформу в Грузії в 2009-2010 роках. Нас вразила презентована ними працююча грузинська електронна система закупівель, відтак було вирішено відкинути власний, майже цілком розроблений концепт та взяти за основу грузинську систему.

Водночас для активізації реформи міністр Павло Шеремета створив робочу групу при МЕРТ, куди увійшла частина активістів. А грузинська група почала працювати з профільним комітетом Верховної Ради над розробкою нового законопроекту, який дозволив би запустити електронну систему державних закупівель на законодавчому рівні. Таким чином, паралельно працювали дві потужні групи стейкхолдерів, а команда волонтерів виконувала роль своєрідного містка між ними, забезпечувала комунікацію та синхронізацію зусиль.



## Серпень - Вересень 2014.

### Перші виклики

---

**Н** а початку серпня 2014 року реформа розвивалася швидкими темпами. Було узгоджено єдиний концепт створення моноплатформенної електронної системи (єдиної державної системи без комерційних майданчиків) за аналогом Грузії та подано до парламенту відповідний законопроект щодо електронних закупівель.

Проте у середині серпня відбулися події, які майже поховали всі реформаторські надії. Несподівано пішов у відставку міністр Павло Шеремета, незгодний з кадровою політикою Прем'єр-міністра, а невдовзі було оголошено позачергові вибори до Верховної Ради, і вже розроблений та поданий до розгляду законопроект втратив будь-які шанси на проходження парламентських процедур.

Вихід із ситуації, що склалася, знайшов заступник голови Адміністрації Президента Дмитро Шимків, який на одному з «круглих столів» запропонував цікаву ідею: почати реформу з так званих «допорогових тендерів», на які не розповсюджується дія Закону «Про здійснення державних закупівель». Такий шлях не потребував жодних законодавчих змін і залежав тільки від доброї волі замовника. Дмитро Шимків також запропонував розширити коло стейкхолдерів, запровадивши до реформи комерційні електронні майданчики, що працювали у приватному секторі. Зваживши всі «за» та «проти», команда волонтерів ухвалила рішення: без огляду на парламентські та урядові зміни продовжити реформу в тому ж темпі та розробити електронну систему разом з електронними майданчиками для допорогових закупівель.

З кінця серпня робочі зустрічі відбувалися в оновленому складі, разом з учасниками комерційних електронних майданчиків, в аудиторіях Києво-Могилянської Бізнес-школи. На цих зустрічах, участь в яких могли взяти всі бажаючі, було розроблено вже третій за рахунком концепт електронної системи закупівель, що передбачав наявність у системі комерційних майданчиків. Запуск системи запланували на 1 січня 2015 року.

## Жовтень 2014 - лютий 2015.

### Програмування MVP

---

**У** цей час було підписано кілька меморандумів, які зафіксували основні домовленості сторін:

- усі бачать усе;
- гібридна система: одна державна ЦБД та багато комерційних майданчиків;
- крос-доступ до ЦБД через майданчики;
- самоокупність;
- MVP (minimum viable product) – від простого до складного;
- відкритий код та інші.

Ми знайшли програмістів-розробників та почали розробляти ЦБД. Незважаючи на готовність ІТ-компанії Quinta, що стала девелопером системи, починати програмувати на волонтерських засадах, питання грошей та формалізації роботи поставили дуже гостро.

## Лютий - травень 2015. Прихід волонтерів на держслужбу

---

**З** більш ніж місячною затримкою, маючи багато невирішених питань, нова ІТ-система була офіційно представлена та запущена 12 лютого 2015 року. Буквально перед запуском система здобула свою назву: за результатами краудсорсингового опитування та голосування в мережі Фейсбук перемогла назва ProZorro, яку запропонував заступник голови Національного банку України Владислав Рашкован.

Нова система стала гібридною, оскільки поєднала позитивні властивості як моно-, так і мультиплатформенної системи. З одного боку, держава повністю мала контролювати ЦБД, з іншого - комерційні майданчики, конкуруючи, збільшували кількість постачальників, покращували сервіс і суттєво зменшували витрати держави на підтримку системи.



Під час засідань Національної Ради Реформ відслідковувалась динаміка поширення ProZorro міністерствами з метою стимулювати поширення системи.

## Червень 2015 - березень 2016. Масштабування системи

---

**В** ідтак почалася боротьба, спрямована на заміну менеджменту на державному підприємстві (ДП), що адмініструвало старий державний сайт для публікації оголошень публічних закупівель. Задача значно ускладнювалася застарілим трудовим законодавством. Але на початку червня 2015 року частина нової команди ProZorro (Олександр Наход та Надія Бігун) очолила ДП.

Водночас, повіривши амбітним новим чиновникам та активістам, перші донорські організації (WNISEF та GIZ) профінансували подальший розвиток системи.

Роботу було структуровано у трьох напрямках:

**1.** Розробка ІТ-системи та ІТ-інфраструктури. Цим займалися ДП, комерційні майданчики та ІТ-офіс під головуванням Андрія Кучеренка.

**2.** Створення нової нормативної бази. За її розробку відповідав департамент МРЕТ, після чого Максим Нефьодов просував політичні рішення в уряді та парламенті майже самотужки.

**3.** Навчання всієї країни допороговим закупівлям та підготовка до тотального переходу на електронну систему закупівель. Цим опікувалася Кристина Гуцалова разом із майданчиками.

Менш ніж за рік підготовчого процесу було розроблено і проголосовано у Верховній Раді два необхідних закони; ІТ-система була майже повністю перероблена, права на неї передано державі; за участі команди ProZorro відбулося більше двохсот освітніх заходів по всій країні.

Також було впроваджено кілька раніших ініціатив, як, наприклад, приєднання до міжнародної угоди GPA в рамках WTO. На підставі цього в команді ProZorro було створено окремий офіс GPAinUA, що дотепер опікується підтримкою українських експортерів під час їх виходу на ринки публічних закупівель інших країн.

**1 квітня 2016, 1 липня 2016.**

## **Перехід на ProZorro**

---



важкій боротьбі з бюрократією і різними «супутніми сюрпризами», використовуючи іноді абсолютно нові нестандартні рішення, як, наприклад, запуск гнучкого управління проектами за Scrum-ом, ми нарешті підійшли до переходу на електронні закупівлі.

Перехід відбувся у два етапи: з 1 квітня 2016 року ProZorro стала обов'язковою для центральних органів влади та монополістів, а з 1 серпня – для всіх інших державних замовників. Це було зроблено для того, щоб не перенапружувати екосистему, до якої входили більше 25 тисяч тендерних комісій по всій країні.

У процесі підготовки і запуску ProZorro отримала найбільшу міжнародну винагороду в сфері закупівель World Procurement Award 2016, була визнана найкращою реформою 2015 року за результатами опитування, проведеного Національною радою реформ, а також отримала статус show-case від EBRD та Open Contracting Partnership як винятковий приклад електронізації публічних закупівель.

Попереду багато роботи. Під час стратегічної сесії, яку провів у травні 2016 року для команди ProZorro один із засновників реформи, колишній міністр МЕРТ Павло Шеремета, було визначено більше десяти стратегічних напрямків та проєктів: від експансії філософії ProZorro в інші країни до створення локального моніторингового порталу та HR-системи безпосередньо для команди ProZorro.

Час іде. Деякі члени команди йдуть з проєкту, тому що закінчуються особисті заощадження, а держава так і не вирішила базові питання щодо гідної оплати праці держслужбовців. Їм на зміну приходять нові волонтери, підхоплюють і штовхають реформу вперед. За філософією ProZorro будуються нові проєкти: продаж державних активів, закупівлі для комерційних замовників та інші.

За весь час у реформуванні системи публічних закупівель взяли участь понад тисячу осіб та компаній, а сам бренд ProZorro став візитівкою України у світі та прикладом справжньої реформи, проведеної знизу вгору спільними зусиллями бізнесу, влади та громадянського суспільства.



У реформуванні системи публічних закупівель взяли участь понад тисячу осіб та компаній, а бренд ProZorro став візитівкою України та прикладом успішної реформи, проведеної знизу вгору спільними зусиллями бізнесу, влади та громадянського суспільства



## Навесні 2015 року в реформі відбулося кілька знакових подій:

1. Новий міністр економіки Айварас Абромавичус призначив своїм заступником, відповідальним за сферу закупівель, професійного інвестиційного банкіра Максима Нефьодова, який негайно взявся за просування та підтримку новоствореної системи.
2. Максим Нефьодов запропонував волонтерській команді заходити у владу, і один з перших координаторів реформи Олександр Стародубцев погодився очолити профільний департамент МЕРТ. Як і кожен громадський активіст, Стародубцев не хотів ставати чиновником, але чітко розумів необхідність подальшого

масштабування системи, що є можливим тільки за умови використання всієї повноти влади.

3. На черговому засіданні Національної ради реформ було вирішено рекомендувати всім державним замовникам переводити допорогові закупівлі на ProZorro. Отже, замість 5-10 замовників-піонерів, які досі брали участь у реформі та були готові випробовувати на собі ProZorro (зокрема, ДАЕК «Енергоатом», Адміністрація Президента України, міністерства оборони, юстиції та інфраструктури), у систему масово почали заходити всі інші державні органи.

«Визначальною стала не лише рекомендація, яка надійшла від Національної ради реформ, але й механізм контролю її виконання. На кожному із засідань НРР Дмитро Шимків показував, скільки нових замовників долучилися до пілотного проекту електронних державних закупівель, та оприлюднював перелік міністерств, які саботують цей процес. Таке рішення дуже швидко довело свою ефективність. Наприклад, я ніколи не забуду той тиждень, коли навчальні заклади по всій країні

отримали від Міністерства освіти та науки вказівку зареєструватися на сайті ProZorro. Оскільки мій телефон було вказано як контактний, я щодві хвилини отримувала дзвінки з проханнями уточнень та роз'яснень. Відтак нам довелося швидко придумати та реалізувати систему підтримки і навчання для замовників з усіх регіонів країни».

Кристина Гуцалова,  
проектний менеджер з реформи  
державних закупівель

Найбільшим викликом у цей час стало суттєве переформування команди реформи, що забиравало всю енергію нових чиновників. Олександр Стародубцеву довелося звільнити половину працівників свого департаменту і почати масовий набір у команду нових людей, для чого через Фейсбук було оголошено відкритий конкурс.

У підсумку було сформовано оновлену команду департаменту МЕРТ у складі діючих працівників, які мали унікальну експертизу і хорошу репутацію (Лілія Лахтіонова, Наталія Шимко, Тетяна Лісовська та багато інших), а також новоприбулих кадрів з бізнесу, котрі

привнесли абсолютно нову культуру, атмосферу, моделі управління проектами тощо. Частина «старої» команди волонтерів (Андрій Кучеренко, який до цього координував весь IT-напрямок, та Кристина Гуцалова, яка відповідала за PR) залишилася громадськими активістами. Люди швидко вчилися як один в одного, так і через навчальні програми, що були оперативно організовані і налаштовані саме під поточні потреби.





## Визначення цілей реформи/ініціативи. Застосування підходу Result-Based Management. Структурування реформи ("паспорт реформи")

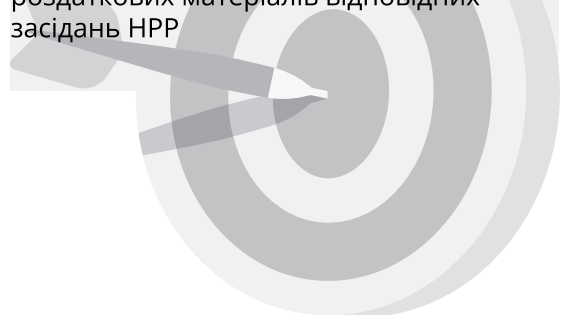
- ▶ Визначення ідеології проведення реформ
- ▶ Побудова логіки реформи - від візії до конкретних ініціатив/проектів

- ▶ Розроблені "паспорти" пріоритетних реформ, які описують структуру реформи та дерево цілей (кінцева мета, стратегічні та операційні цілі, окремі ініціативи/проекти)
- ▶ Створено електронні системи моніторингу виконання планів (Плану дій із лібералізації візового режиму між Україною (засідання НРР 15.05.2015) та ЄС та Плану пріоритетних дій уряду на 2016 рік)
- ▶ Паспорт антикорупційної реформи (як пілотний) був схвалений на засіданні НРР 18 вересня 2015 року

## Моніторинг впровадження реформ. Визначення KPIs та алгоритму оцінювання

- ▶ Створити систему моніторингу та комплексної оцінки впровадження пріоритетних реформ
- ▶ Створити конкуренцію між міністерствами та мотивувати їх до впровадження реформ

- ▶ Розроблено набори показників оцінки ефективності впровадження реформ (scorecards) для 18 пріоритетних реформ
- ▶ Запроваджений регулярний (щоквартально) моніторинг та оцінка пріоритетних реформ
- ▶ Розроблений та розміщений на сайті НРР спеціальний розділ з результатами моніторингу реформ
- ▶ Рішення про розробку системи моніторингу реформ було прийнято на засіданні НРР 17 лютого 2015 року. Розроблену систему було схвалено на засіданні 15 травня 2015 року
- ▶ Перші результати моніторингу були представлені на засіданні НРР 23 липня 2015 року. В подальшому результати квартальних оцінок додавались до роздаткових матеріалів відповідних засідань НРР



## ЗАВДАННЯ

&

## РЕЗУЛЬТАТИ

### Підготовка звітів з реформи/ініціативи

- ▶ Запровадити практику регулярного звітування з прогресу у впровадженні пріоритетних реформ
- ▶ Запровадити нові стандарти та підходи до підготовки, оформлення та поширення звітів з реформ

- ▶ Створено звіт з моніторингу прогресу реформ нового стандарту - з чіткою структурою, зрозумілим контентом, цікавим дизайном та інфографіками, двома мовами (укр. та англ.)
- ▶ Запроваджено практику публікації щоквартальних звітів
- ▶ Звіт отримав визнання широкого кола зацікавлених сторін та використовувався у підготовці планів, звітів та проектів рішень
- ▶ Перший звіт з моніторингу реформ (за I півріччя 2015 року) був презентований на засіданні НРР 23 липня 2015 року. В подальшому квартальні та річні звіти додавались до роздаткових матеріалів відповідних засідань НРР.

### Створення альянсів задля реалізації окремих ініціатив та моніторингу реформ

- ▶ Залучити додаткові ресурси для впровадження реформ та їх моніторингу
- ▶ Розвивати альянси та партнерські мережі в рамках впровадження реформ

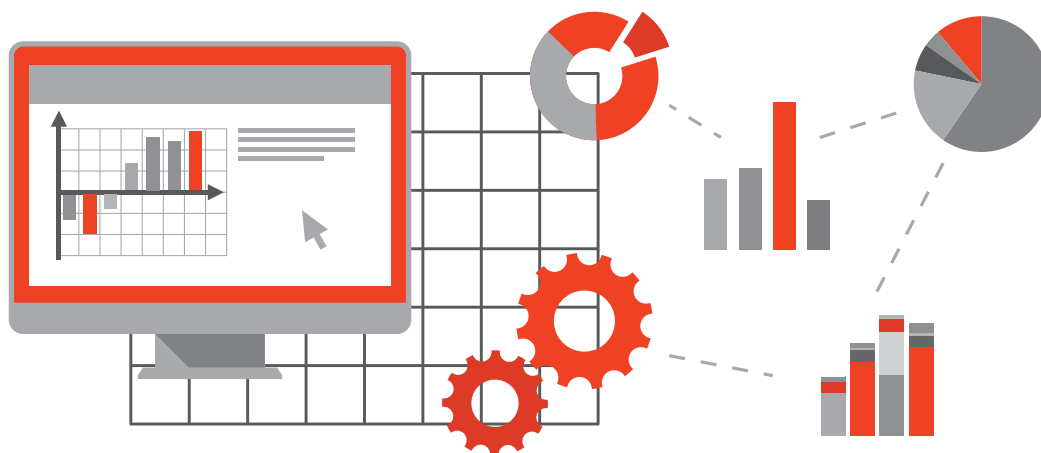
- ▶ Налагоджено співпрацю та партнерські відносини з низкою міжнародних організацій/проектів, приватних компаній, проектних команд при держорганах
- ▶ Залучено додаткові людські, фінансові, технологічні ресурси для реалізації важливих реформаторських ініціатив



# СТРУКТУРУВАННЯ ТА МОНІТОРИНГ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ/ПРОЕКТУ/ІНІЦІАТИВИ

Ігор Гончаренко

**Визначення цілей реформи / ініціативи. Застосування підходу Result-Based Management. Структурування реформи ("паспорт реформи")**



**Я**к уже зазначалося, ефективний процес планування та імплементації реформи має базуватися на дереві її цілей – від кінцевої мети (візії) до конкретних завдань, чітко вкладених у часові рамки. Загальна проблема реформ, які будь-коли впроваджувалися в Україні, полягає в тому, що вони не були структуровані, не мали чітко визначених цілей та планів з їх досягнення. Це могло призводити до того, що:

**1.** Реформам бракувало комплексності – не було повної картини, що необхідно зробити у довго- та короткостроковій перспективі, щоб вважати реформу успішною.

**2.** Не було узгодженості між кінцевою метою реформи та операційними планами її імплементації. У результаті не завжди окремі кроки/ініціативи сприяли досягненню стратегічних цілей, а іноді й заважали їх досягненню.

**3.** Була відсутня загальноприйнята ідеологія реформи, якої б дотримувалися всі ключові учасники прийняття політичних рішень. Кожен новий політичний лідер реформи розпочинав розробку реформи (стратегія, цілі, плани) «з нуля», хоча нерідко більшість кроків у зміні тієї чи іншої галузі вже було зроблено, просто їх не було структуровано.



Одним з перших завдань, які постали після створення Проектного офісу HPP, була розробка дерева цілей пріоритетних реформ та їх структурування. Ми розуміли, що таке дерево цілей мало стати основою для подальших стратегічних та операційних планів з реформування. Офіс скористався методологією Results Based Management, запропованою експертами проекту EDGE, що фінансується урядом Канади в рамках технічної допомоги Україні.

Сутність запропонованої методології полягає в тому, що кінцева мета реформи, стратегічні та операційні цілі визначаються у вигляді результатів, яких необхідно досягти для того, щоб реформа була успішною. При цьому цілі вищого рівня (довгострокові) розкладаються на цілі нижчого рівня (середньо- та короткострокові) – до рівня конкретних завдань/проектів.

У нашій методології було виділено наступні рівні цілей/необхідних результатів:

- Кінцева мета реформи – це досягнення бажаного стану справ у сфері, що реформується, враховуючи поточні фактори та обставини. Досягнення кінцевої мети не означає припинення реформи, але характеризує досягнення суттєвого прогресу з відчутними результатами для суспільства
- Стратегічні цілі – це складові кінцевої мети, без виконання яких неможливий успіх у реформі. Стратегічні цілі, як і кінцеву мету, встановлюють зазвичай на строк від 5 до 10 років
- Операційні цілі описують результати, яких необхідно досягти у середньостроковій перспективі (зазвичай її часові рамки окреслено 1-3 роками), щоб забезпечити виконання певної стратегічної цілі. Досягнення усіх без винятку операційних цілей не є обов'язковим для загального виконання стратегічної цілі. Операційні цілі можуть бути незалежними одна від одної, взаємодоповнюючими або альтернативними
- Завдання – це проекти, ініціативи, зміни, які мають бути виконані у короткостроковому часовому проміжку (зазвичай не більше року на окреме завдання). Вони є складовими операційних цілей і

мають бути дуже конкретними, із визначенням відповідальних та термінів завершення виконання завдання.

Графічне представлення описаної моделі ми назвали паспортом реформи. Це базовий документ, що характеризує реформу в комплексі та служить основою для планування та оцінки прогресу.

Складення паспорту реформи як якісного документу, що сприйматиметься реформаторами та широким загалом, - складне завдання. По-перше, тому що необхідно розуміти кінцевий стан, якого необхідно досягти в результаті імплементації реформи. По-друге, необхідно знати реформу в деталях, розуміти взаємопов'язаність та взаємозалежність окремих ініціатив і напрямків. По-третє, важливо залучати різні категорії стейкхолдерів, щоб врахувати різні думки та точки зору.

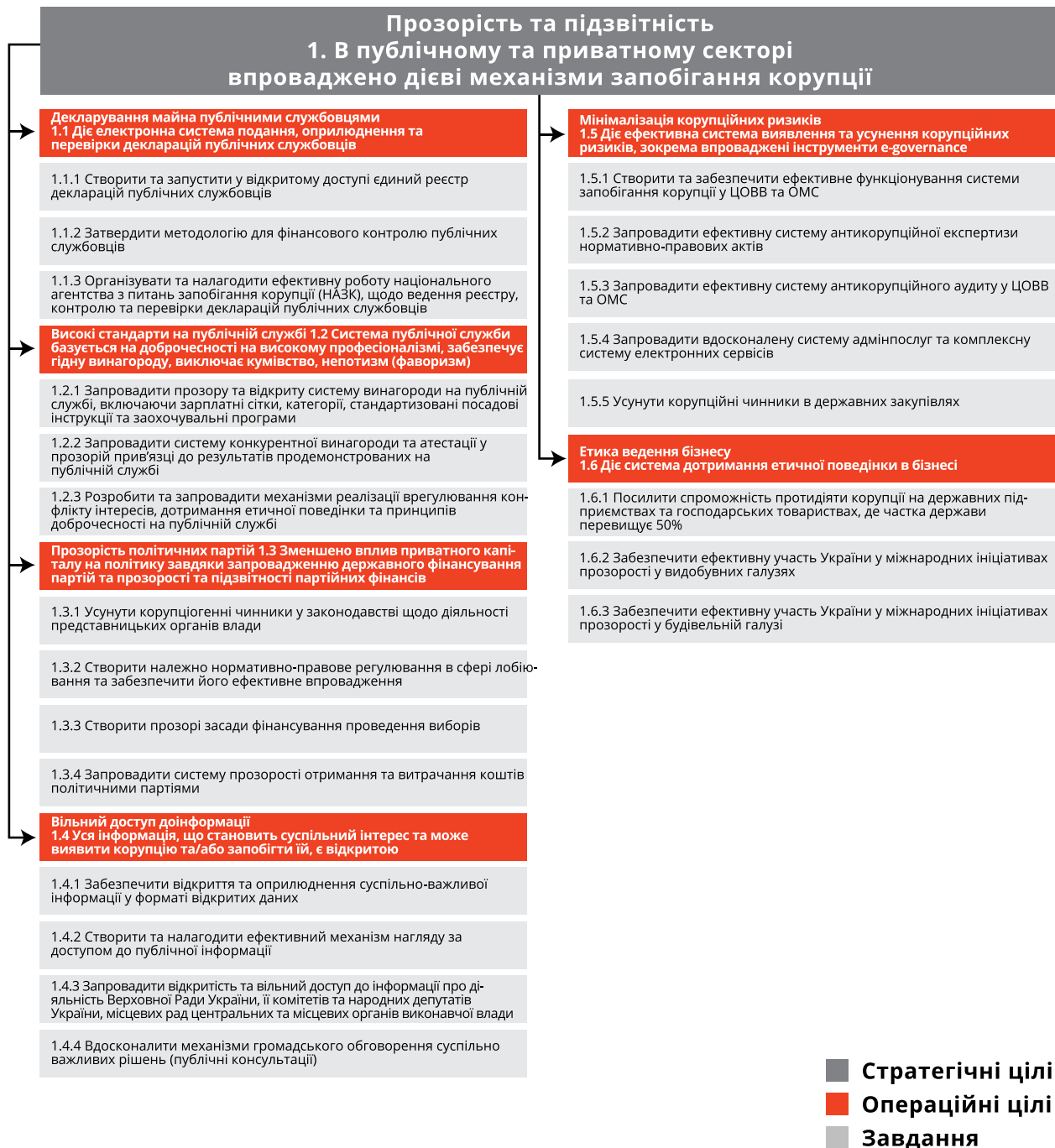
Наприклад, з метою розробки паспорту антикорупційної реформи на базі цільової команди антикорупційної реформи при Міністерстві юстиції було проведено низку зустрічей для обговорення запропонованого початкового варіанту паспорту. У результаті обговорень структура бачення та логічної моделі даної реформи змінювалася двічі, а коригування в узгоджену з усіма учасниками команди версію відбувалося ще протягом кількох місяців. Неможливо було створити ідеальну модель антикорупційної реформи, оскільки вона є дуже комплексною і різноманітною за змістом та залученими сторонами, проте нам вдалося знайти таку комбінацію стратегічних цілей та завдань, які справді покривали ключові сфери реформи та взаємодоповнювали одне одного, вибудовуючись у логічну піраміду від конкретного завдання до кінцевої мети реформи.

Надалі паспорт антикорупційної реформи використовували різні стейкхолдери, він отримав схвальні відгуки експертів міжнародних організацій.





## Логічна модель (паспорт) реформи на прикладі антикорупційної реформи



Варто зазначити, що логічна модель реформи не є константою. Кінцева мета зазвичай не змінюється протягом життєвого циклу реформи; це стосується і стратегічних цілей. Але операційні цілі та

конкретні завдання можуть коригуватися або навіть взагалі втрачати актуальність через зміну різних факторів та виконання інших цілей та завдань.

**Кінцева мета:**  
**Корупція не створює ризиків національній безпеці**  
**та не є бар'єром для сталого економічного розвитку країни**



Ефективний процес планування та імплементації реформи має базуватися на дереві її цілей – від кінцевої мети до конкретних завдань, чітко вкладених у часові рамки. Загальна

проблема реформ, які будь-коли впроваджувалися в Україні, полягає в тому, що вони не були структуровані, не мали чітко визначених цілей та планів з їх досягнення

## Моніторинг впровадження реформ. Визначення KPIs та затвердження алгоритму оцінювання

**У** країна має значний за обсягом порядок денний реформ. Наявність інструментів для ефективного управління прогресом та координації зусиль багатьох стейкхолдерів — питання першочергової важливості. З огляду на це за підтримки представництва Європейського Союзу в Україні та уряду Великої Британії (Програма UK-UA: Підтримка реформ в Україні) та за безпосередньої участі коаліції цільових команд реформ, експертів громадянської платформи «Нова Країна» та PwC Україна навесні 2015 року було створено єдину рамкову модель координації втілення реформ — систему моніторингу прогресу реформ, або Карту показників. Керівник «Нової Країни» Валерій Пекар був одним з ключових розробників методології нової системи оцінювання.

Система моніторингу прогресу реформ стала дієвим інструментом Національної

ради реформ для виявлення перешкод та оптимізації рішень. Її фундамент — система карт показників, розроблених на основі стратегічних документів країни. Така система дозволила звести в єдиний план усі зобов'язання, викладені у Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Коаліційній угоді, Плані дій уряду України та в міжнародних угодах, і посилила здатність НРР відстежувати і координувати реформи.

Система моніторингу прогресу реформ — інструмент, який допоміг організувати змістовний і продуктивний діалог у рамках НРР під час пошуку рішень у просуванні пріоритетних реформ.

Метою системи є виявлення бар'єрів на шляху до втілення реформ. Це досягається за допомогою 18 карт показників, спеціально розроблених для кожної пріоритетної реформи.



Система моніторингу прогресу для кожної пріоритетної реформи на 2015 рік представляла собою набір із 20-30 показників, розподілених на 4 групи для забезпечення комплексної, збалансованої оцінки.

Операційні показники вимірювали доступність та якість інструментів планування. Їхня мета полягала у забезпеченні виконання роботи відповідно до плану тоді, коли реальні результати ще не були доступні для вимірювання. Операційні показники визначаються щорічно і вимірюються щоквартально.

Процесні показники вимірювали втілення робочих планів у конкретних управлінських рішеннях та досягнутих результатах. Такі показники визначаються на початку року та оцінюються щоквартально.

**Приклад:** Дерегуляційна реформа. Кількість скасованих регламентів; кількість ліквідованих регулюючих органів серед тих, що підлягають ліквідації тощо.

Об'єктні показники дозволяли зрозуміти, як змінилася Україна в результаті конкретних реформ. Об'єктні показники визначаються на початку реформи й оцінюються щорічно.

**Приклад:** Зміни позиції України у світових рейтингах, таких як Простота ведення бізнесу, Індекс глобальної конкурентоспроможності тощо.

За допомогою показників сприйняття можна було зрозуміти, як суспільство сприймало перебіг реформ. Показники сприйняття визначаються один раз - на початку реалізації реформи, але оцінюються щоквартально (шляхом соціологічних опитувань або експертних інтерв'ю).

**Приклад:** Оцінка, отримана у ході соціологічного дослідження за репрезентативною вибіркою громадян (наприклад, суспільна довіра до міліції, судів, армії; відчуття гордості за країну тощо).

Для кожного показника визначався цільовий результат. Для операційних та процесних показників — 100% виконання. Для об'єктних — кількісне значення,

що відповідає цільовому обсягу зміни або завданню реформи, визначеному в стратегічних документах. Для показників сприйняття — кількісне значення, що відповідало цільовому рівню позитивного сприйняття реформи суспільством.

Для кожного показника визначалося стартове значення, що відповідало його статусу на початку реформи. Для операційних та процесних показників — нуль. Для об'єктних показників і показників сприйняття — кількісне значення, що відповідало оцінці на початку реформи. Кожен показник оцінювався у відсотках від поточного стану до бажаного, переведених у шкалу від 0 до 100%.

Для цілей квартальної та річної оцінки протягом 2015 року інтегральний показ-

#### Наприклад:

- У випадку закону: 25% - розробка проекту закону, 25% - проведення публічних обговорень проекту закону, 25% - закон прийнято та підписано, 25% - закон відповідає міжнародним стандартам (схвалено міжнародними організаціями/експертами)
- У випадку створення інституції/установи / органу: 25% - рішення (закон) про створення інституції / установи, 25% - обрано та призначено керівництво, 25% - виділено достатнє фінансування та установа розпочала функціонування, 25% - сформовано не менше половини штату установи
- У випадку досягнення цільового показника поточне значення показника приймається за 0%, а цільове значення наприкінці оцінюваного періоду - за 100%. Фактичний відсоток буде дорівнювати 100%, якщо досягнуто цільового значення показника, якщо ні - пропорційно

ник успіху визначався як середнє арифметичне значення прогресу в усіх показниках карти реформи, які були заплановані до виконання/оцінювання у 2015 році. Кількісну оцінку супроводжував

короткий опис будь-яких перешкод та проблем у реалізації реформи.

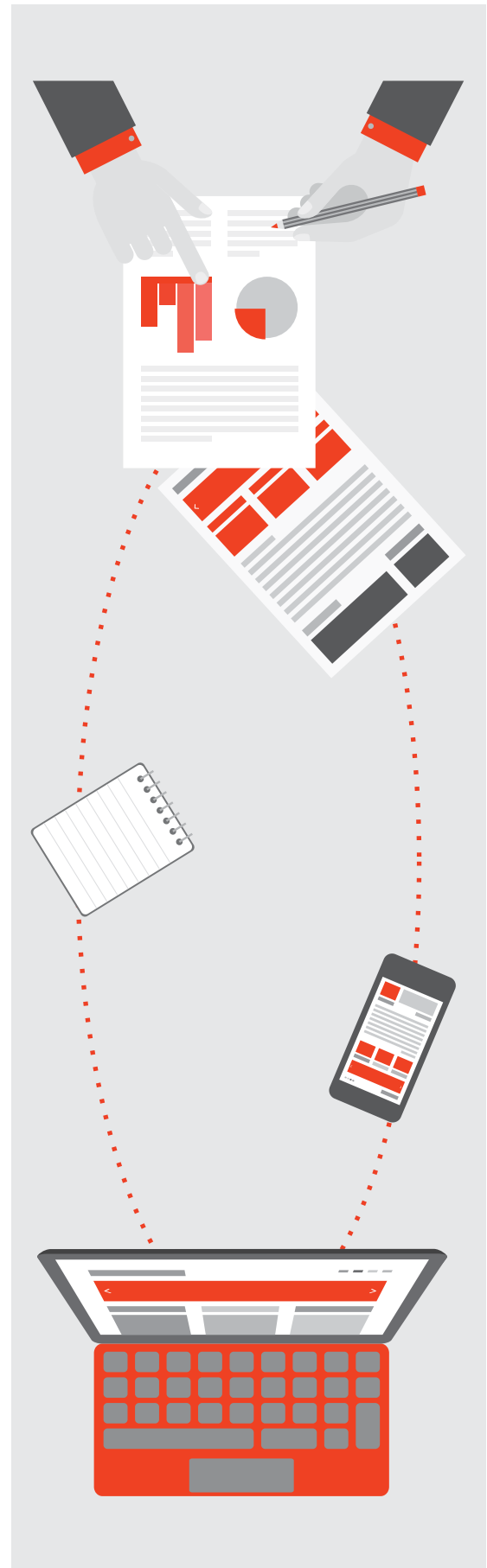
Кожен показник позначався кольором, відповідним дотриманню термінів виконання. Ми використовували наступний принцип: виконується за графіком — зелений колір; значно відстає від графіка — червоний колір;

визначені терміни ще не порушені, але існує високий ризик їх недотримання — жовтий колір.

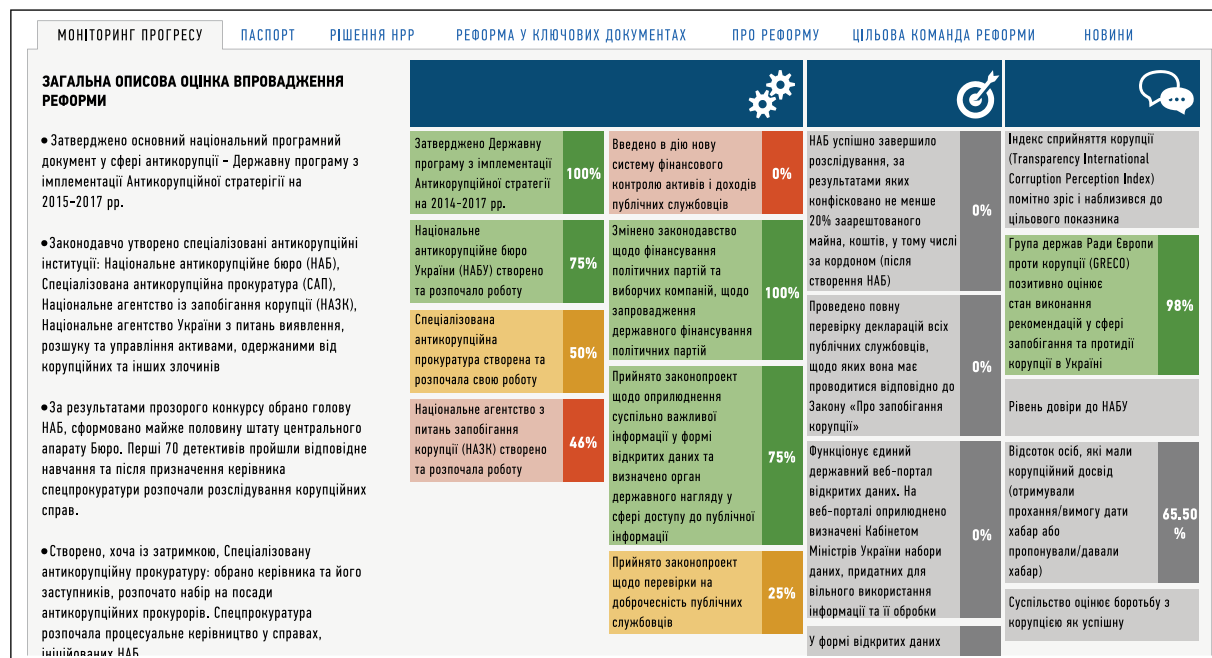
Таку оцінку проводив Проектний офіс, узгоджував її з міністром чи керівником відповідального за дану реформу відомства, надалі її представляли на засіданнях НРР.

Такий підхід дозволяв привернути особливу увагу стейкхолдерів реформи, насамперед членів Національної ради реформ, до «червоних» показників. Система відстежувала роботу не лише міністерств, але й Верховної Ради та дозволяла виявити проблеми на всіх етапах розробки та впровадження реформи. Це давало можливість відповідальному міністру/керівнику відомства своєчасно виявити причини затримки та обрати оптимальне рішення.

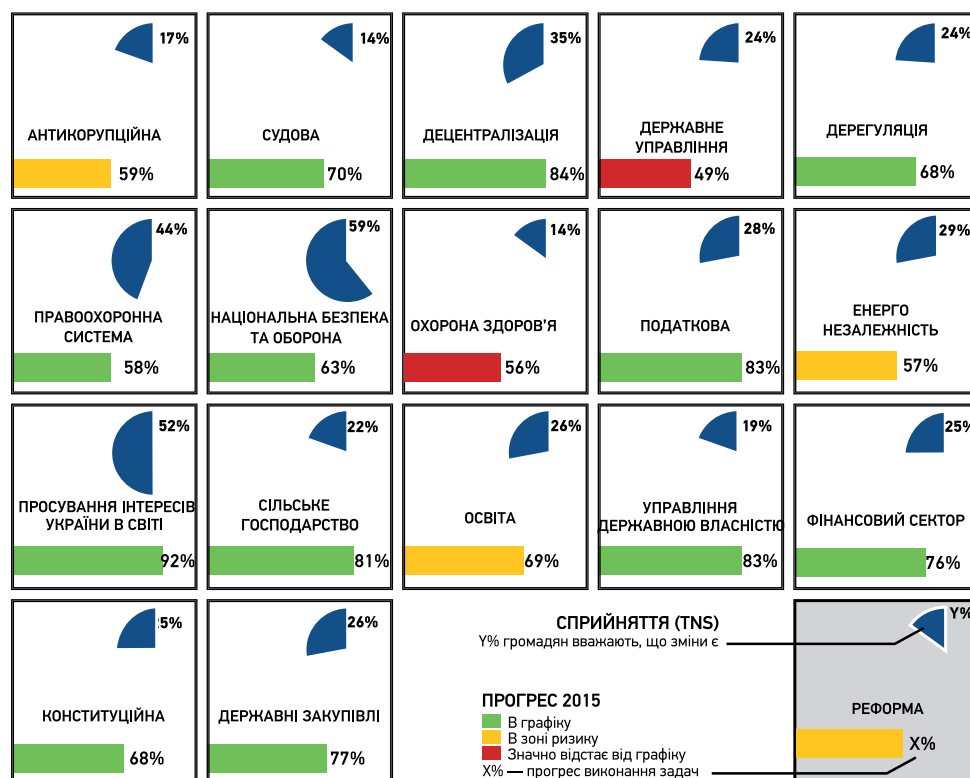
Детальні карти показників із зазначенням відповідальних, термінів виконання, з посиланнями на опорні стратегічні документи, а також поясненнями щодо оцінювання були опубліковані на веб-сайті НРР ([www.reforms.in.ua](http://www.reforms.in.ua)).



## Візуалізація на сайті НРР моніторингу прогресу в реалізації реформи на прикладі антикорупційної реформи



## Зведені результати по усіх пріоритетним реформам



Опитування проводиться дослідницькою компанією TNS на замовлення Проектного офісу Національної ради реформ.

Щомісяця проводиться опитування 1000 респондентів з усіх регіонів і різних типів населених пунктів у віці 18–55 років.

Серед інших, ставиться питання: На Ваш погляд, в якій мірі відбувається реформування в наступних сферах?

Червоний колір — позначає респондентів, які вважають, що МАЙЖЕ НЕМАЄ або ЗОВСІМ НЕМАЄ змін в реформованій сфері.

Синій колір — позначає респондентів, які відповіли, що Є АКТИВНІ зміни або Є зміни, хоч і повільні.



Карти показників (scorecards) були сформовані та затверджені відповідними міністерствами та відомствами у квітні-травні 2015 року, а вже за підсумками першого півріччя було опубліковано та представлено на засіданні НРР першу оцінку прогресу в пріоритетних реформах. Від початку міністри дуже уважно стежили за отриманими результатами у реформах, за які вони були відповідальними, та намагалися покращувати оцінки до кожного наступного оцінювання. Тобто система оцінювання виступила додатковим мотиватором у впровадженні реформ.

Система оцінювання користувалася значним попитом, але вона була заточена під плани та цілі 2015 року, а отже, у 2016 році потребувала перегляду. Зовнішнє оцінювання реформ (scorecards) почало розглядатися та подекуди використовуватися як форма політичного тиску, отже, систему моніторингу було вирішено передати до Кабінету Міністрів. До того ж, постало питання вдосконалення методології оцінювання, щоб вона стала більш комплексною та розрахованою на весь період реалізації окремої реформи, а не потребувала щорічної зміни або коригування показників.

#### Що зробило систему успішною:

- Єдина методологія для всіх пріоритетних реформ, що давала можливість порівняння реформ та оцінки результативності міністерств
- Регулярна комунікація та роз'яснення, у т.ч. спеціальний веб-тул на сайті НРР
- Високий попит на таку систему моніторингу через відсутність альтернативних комплексних та зрозумілих оцінок прогресу в реформах

Водночас існували ризики для успішності системи, які полягали в тому, що:

■ Не всі карти показників пройшли обговорення з усіма ключовими категоріями стейкхолдерів через те, що на момент розробки карт не функціонували ЦКР з усіх пріоритетних реформ

■ Карти містили показники/завдання, які не могли бути оціненими у 2015 році, через що загальна оцінка прогресу в реформі не включала усіх показників з карти

■ Карти потребували коригування та перезатвердження щорічно. Отже, остання оцінка прогресу в реформах за розробленими у 2015 році картами показників вийшла за результатами 1-го кварталу 2016 року.

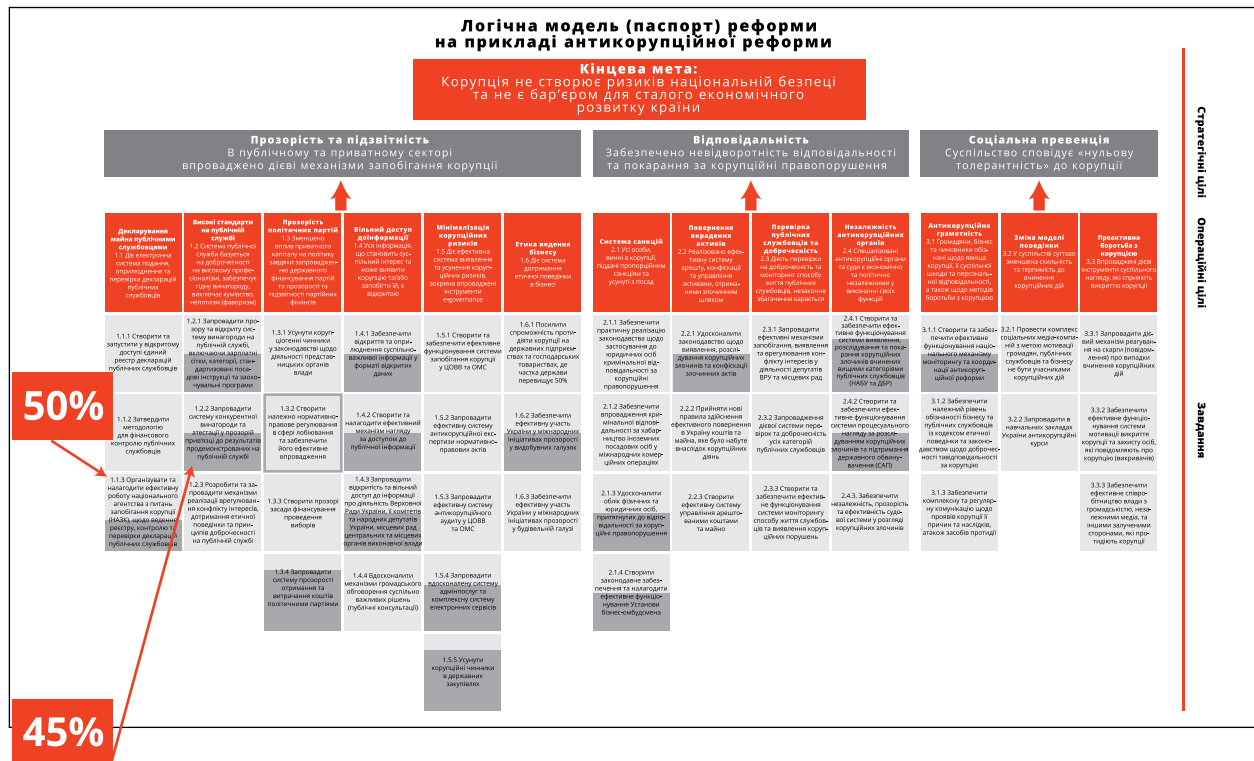
З огляду на останню із вказаних обставин експерти канадського проекту EDGE запропонували новий підхід до оцінювання, що базувався на раніше розроблених Проектним офісом паспортах реформ. Було розроблено пілотний проект з антикорупційної реформи спільно з менеджером ПО з антикорупції. На жаль, пілот так і не було випробувано на практиці через рішення про закриття Проектного офісу НРР.

Згідно з новою методологією, оцінка успішності реформи містила дві категорії показників:

1. Виконання завдань та досягнення цілей, зазначених у паспорті реформи
2. Оцінка реальних змін, що відбуваються в економіці/суспільстві.

Перша категорія дозволяє чітко оцінити, як швидко та повноцінно реалізується комплекс завдань, виконання яких у підсумку дозволить досягнути кінцевої мети реформи.

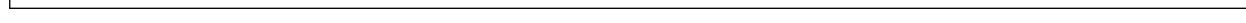
**Паспорт виділяє ті завдання реформи, що заплановані на поточний рік (затемнений колір) та відображає прогрес у їх виконанні на поточний момент**



151



\_\_\_\_\_



1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 2565, 2566, 2567, 2568, 2569, 2570, 2571, 2572, 2573, 2574, 2575, 2576, 2577, 2578, 2579, 2580, 2581, 2582, 2583, 2584, 2585, 2586, 2587, 2588, 2589, 2590, 2591, 2592, 2593, 2594, 2595, 2596, 2597, 2598, 2599, 2600, 2601, 2602, 2603, 2604, 2605, 2606, 2607, 2608, 2609, 2610, 2611, 2612, 2613, 2614, 2615, 2616, 2617, 2618, 2619, 2620, 2621, 2622, 2623, 2624, 2625, 2626, 2627, 2628, 2629, 2630, 2631, 2632, 2633, 2634, 2635, 2636, 2637, 2638, 2639, 2640, 2641, 2642, 2643, 2644, 2645, 2646, 2647, 2648, 2649, 2650, 2651, 2652, 2653, 2654, 2655, 2656, 2657, 2658, 2659, 2660, 2661, 2662, 2663, 2664, 2665, 2666, 2667, 2668, 2669, 2670, 2671, 2672, 2673, 2674, 2675, 2676, 2677, 2678, 26

Показники оцінки ефективності запроваджуваних заходів реформи (KPIs)

Індикатори результатів/завдань  
Візуалізація моніторингу



Запропонована нова модель є вдосконаленою версією першої методології оцінювання, запровадженої у 2015 році. Вона дозволяє запровадити таку систему оцінювання, яка б описувала прогрес у реформі на 5-7-10 років та не залежала від змін у керівництві держави (окрім випадків, коли б змінювалася концепція реформи).

## Застосування електронних інструментів моніторингу

**Д**ля моніторингу реалізації урядових та інших складних планів, до виконання яких залучено багатьох публічних виконавців, Проектний офіс створив та підтримував використання новітніх електронних інструментів. Були розроблені дві онлайн-системи контролю і моніторингу виконання планів:

1. Для Міністерства закордонних справ Проектний офіс розробив систему моніторингу виконання заходів Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС. За допомогою цієї системи Україна успішно виконала вимоги для надання їй безвізового режиму з ЄС.
2. Для Секретаріату Кабінету Міністрів України була розроблена і впроваджена електронна система моніторингу Плану пріоритетних дій уряду на 2016 рік ([stmrplan2016.reforms.in.ua](http://stmrplan2016.reforms.in.ua)). Це онлайн-інструмент моніторингу і контролю виконання Плану відповідальними міністрами та іншими державними органами. Система дозволяє відстежувати конкретні завдання Плану, статус їх виконання, відповідальних виконавців, терміни реалізації та очікувані результати. Система розроблена за допомогою програмного забезпечення SharePoint 2013 та функціонує у середовищі пакету програмного забезпечення Office 365. Система складається з інструменту моніторингу Плану та аналітичного інструменту автоматичних звітів про стан його виконання. Програмне забезпечення системи дозволяє її використання для моніторингу інших щорічних планів дій.

Система застосовується для організації електронного звітування, моніторингу і контролю стану виконання завдань Плану. Програмне забезпечення системи дозволяє вирішувати значну кількість задач у рамках налаштувань представлень.

### Система:

- забезпечує спільний доступ для введення і перегляду інформації про стан завдань плану
- надає доступ до аналітики, графіків, діаграм
- має близько 150 користувачів різних категорій - відповідальні міністри, політичні лідери, зовнішні експерти, профільні експерти Секретаріату Кабінету Міністрів України
- працює з вересня 2016 року.

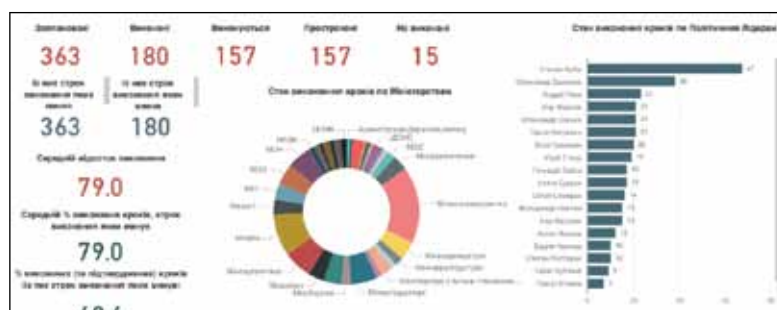
## Система моніторингу виконання заходів Плану дій з лібералізації візового режиму між Україною та ЄС

The screenshot shows a web application with a sidebar on the left containing navigation links like 'Домашня сторінка', 'Відомості', 'Звітність', etc. The main area displays a table of measures with columns for 'Назва заходу', 'Статус', 'Дата початку', 'Дата закінчення', 'Відомість', and 'Пріоритет'. The table lists various measures related to visa liberalization, such as 'Введення візової вільності для громадян України', 'Введення візової вільності для громадян України з метою туризму', etc.

## Система моніторингу Плану пріоритетних дій уряду на 2016 рік – спільний простір для внесення та перегляду даних для різних відомств

The screenshot shows a web application with a sidebar on the left containing navigation links like 'Домашня сторінка', 'Відомості', 'Звітність', etc. The main area displays a table of priority actions with columns for 'Назва заходу', 'Статус', 'Дата початку', 'Дата закінчення', 'Відомість', and 'Пріоритет'. The table lists various priority actions, such as 'Введення візової вільності для громадян України', 'Введення візової вільності для громадян України з метою туризму', etc.

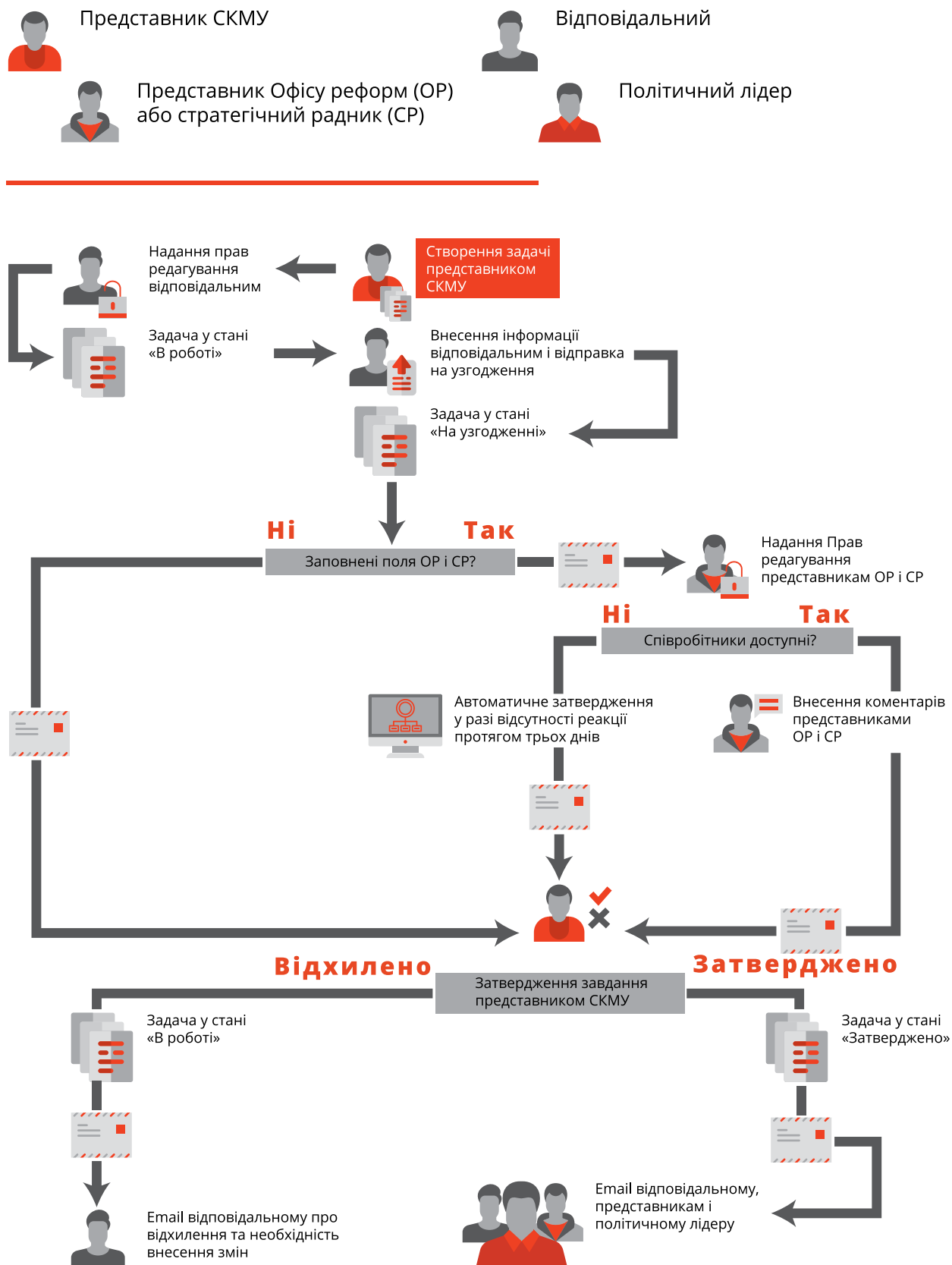
## Система моніторингу Плану пріоритетних дій уряду на 2016 рік надає доступ до ключових параметрів виконання Плану



Система надає можливість звітування про виконання заходів та кроків Плану для безпосередніх виконавців, коментування для зовнішніх

радників та Офісу реформ, для підтвердження стану виконання профільними експертами Секретаріату Кабінету Міністрів

## Схема роботи системи моніторингу виконання Плану пріоритетних дій уряду на 2016 рік



## Підготовка звітів з реформи / ініціативи

**Р**езультати моніторингу та оцінки прогресу в реформах необхідно комунікувати – як тим, хто приймає або впливає на рішення в процесі планування та імплементації реформ, так і тим, хто є кінцевим споживачем реформ. Саме це дозволяє оцінювати успіхи, усвідомлювати помилки, усувати бар'єри та загалом тримати вектор руху на досягнення кінцевої мети реформи. Однією з форм комунікації, визначеної Проектним офісом Національної ради реформ, стали квартальні звіти зі статусу реалізації пріоритетних реформ в Україні.

Перший звіт було підготовлено за підсумками 1-го півріччя 2015 року, останній – за 2016 рік. Отже, усього було 7 звітів НРР з прогресу в реформуванні, які не мали аналогів у країні з точки зору структури, повноти та комплексності наданої інформації.

### Структура звіту НРР:

1. Описова оцінка прогресу в ключових процесах та ініціативах – від прийняття нормативно-правових актів та створення інституцій до конкретних результатів та реальних змін.
2. Оцінені карти показників (лише у звітах за 2015 рік та 1-й квартал 2016-го), які містили відсоткову оцінку виконання як окремих ключових завдань/цілей, так і в цілому реформ.
3. Інфографіка, яка надавалася майже щодо кожної реформи та демонструвала ключові досягнення або надавала

зрозуміле роз'яснення «незрозумілих» процесів.

Своєю чергою, описова частина щодо окремої реформи містила такі блоки:

- Прогрес у реформі за період звіту
- Що не вдалося виконати або виконано зі значною затримкою
- Ключові завдання/ініціативи, які необхідно реалізувати протягом наступних декількох місяців.

Звіт видавали двома мовами (українською та англійською), розсилали широкому загалу стейкхолдерів та розміщували на веб-сайті Національної ради реформ ([reforms.in.ua](http://reforms.in.ua)). Звіт також публікували у паперовому форматі та роздавали під час окремих подій та заходів, зокрема, усім членам НРР, пропонували до уваги посольствам іноземних держав та представництвам міжнародних організацій.

За півтора року звіти НРР стали користуватися попитом у різних категорій зацікавлених сторін, у тому числі міжнародних організацій та посольств, які отримали змогу формувати об'єктивну думку про стан реформ в Україні. Сприяло цьому і те, що контент звіту був аполітичним і давав об'єктивну картину прогресу в реформах.



## Створення альянсів задля реалізації окремих ініціатив та моніторингу реформ



Проектний офіс НРР у своїй діяльності мав обмежені ресурси, тому дуже важливим було створювати партнерства, альянси, налагоджувати співробітництво з метою досягнення синергії у реалізації спільних цілей. А саме, це стосувалось таких аспектів:

- **Людські ресурси.** На кожну реформу був виділений лише один проектний менеджер. Створення команд та залучення до виконання окремих завдань представників інших організацій та індивідуальних експертів стало звичайною практикою роботи менеджерів
- **Фінансування.** Донорське фінансування покривало лише оплату праці менеджерів Офісу та дуже невелику суму накладних витрат. Залучення зовнішнього фінансування для реалізації пріоритетних ініціатив/публічних подій дозволяло суттєво розширити портфель проектів Офісу
- **Технології.** На розробку певних технологій, методологій та процесів просто не було часу та ресурсів. Отже, ПО створював альянси з організаціями/компаніями, які вже мали готові методологію, технології та інструменти їх реалізації.

Приклади успішних альянсів, у результаті яких було створено реальні продукти та досягнуто конкретних результатів у реалізації реформ:

1. Альянс з TNS – проведення регулярних опитувань населення з метою виявлення ставлення до окремих державних інсти-

туцій та сприйняття реформ.

2. Співпраця з канадським проектом EDGE – запровадження методології структурування реформ та оцінювання прогресу в їх реалізації.

3. Партнерство з проектом Pact/UNITER (фінансування USAID) – запуск комунікаційної платформи «Декорупція» та реалізація засад рамкової стратегії антикорупційних комунікацій.

### CASE STUDY 1: TNS. Дослідження - контент для аналізу ефективності реформ

Здійснення та просування реформ – суспільно важливе завдання не лише для влади, але й для суспільства в цілому. Можна довго дискутувати щодо того, чи готові громадяни та бізнес до активної участі у трансформації країни, але безсумнівно залишається підтверджений соціологією факт: значна частина соціуму готова не лише підтримувати впровадження змін на словах, але й реальними справами. Як наслідок, відкриваються нові можливості для соціального партнерства між структурами громадянського суспільства, бізнесу та стейкхолдерів, які безпосередньо відповідають за реформування різних галузей.

Пошук взаємовигідних альянсів дозволяє вирішувати складні завдання задля прогресу реформ. Так, наприклад, домовленість між Проектним офісом НРР та дослідницькою компанією Kantar TNS Ukraine базувалася на тому, що прове-



дення онлайн-моніторингу сприйняття пріоритетних 18 реформ є для останньої проектом корпоративної соціальної відповідальності (КСВ). Зі свого боку, Проектний офіс публічно використовував результати моніторингу TNS, офіційно посилаючись на них. Окрім спільних релізів за результатами отриманих даних, проводилися спільні прес-конференції. А низка загальних показників та висновків потрапляли до квартальних та річних звітів НРР щодо реформ.

Ще до початку співпраці з Проектним офісом НРР компанія TNS Ukraine здійснювала моніторинг окремих тем, наприклад, ставлення до міліції/поліції. Після початку співпраці з НРР було сформовано пул реформ (тем), які підлягали постійному моніторингу.

Практика КСВ стала для багатьох українських компаній звичною. Реформаторам слід активніше пропонувати відповідальному бізнесу спрямовувати ресурси на підтримку суспільно важливих змін у різноманітних галузях.

### CASE STUDY 1: TNS. Проект «Моніторинг сприйняття реформ»

Дизайн дослідження - щомісячне опитування методом онлайн-трекінгу громадської думки. Протягом 2015 – 2016 років було проведено 12 хвиль опитування. Вибірка становила 1000 респондентів: чоловіки та жінки віком від 18 до 55 років. Початок трекінгу - вересень 2015 року.

Час від часу ми отримували питання, чи не надто малою є вибірка та чи можна вважати онлайн-трекінг таким же авторитетним способом опитування, як face to face, фокус-групи чи телефонні формати опитувань. Саме тут варто навести кілька основних аргументів «за»:

✘ Проникнення інтернету в Україні, яке значно зросло, зокрема, після отримання громадянами масового доступу до 3G. Відтак соціологи отримали можливість покращити якість вибірки онлайн-трекінгів, залучити більше респондентів не лише з великих міст, але й із містечок та навіть селищ. У межах проекту з Kantar TNS Ukraine ми мали можливість бачити динаміку низки реформ (децентралізація,

# KANTAR TNS



поліція) не лише на національному рівні, але й у регіонах.

■ Онлайн-трекінг не претендує на монументальність чи всеосяжність як метод, проте він є незамінним інструментом оперативного моніторингу ситуації в тій чи іншій темі (реформі). Короткий цикл (3-4 тижні від початку польових робіт до отримання готового звіту) дозволяє отримати «гарячі» дані, завдяки яким комунікатори можуть корегувати активність та меседжі, які допоможуть змінити ставлення аудиторій до тем (реформ).

### Мета дослідження

Метою дослідження було створення оперативного інструменту для управління комунікаційними зусиллями з просування пріоритетних реформ.

Кожна хвиля опитування складалася з двох частин: загальної та спеціалізованої. Анкета загальної частини містила питання довіри до державних інституцій, якості роботи державних установ, темпів проведення реформ та поінформованості про прогрес реформування. Пізніше результати загальних частин різних хвиль сформували ретроспективний масив даних, завдяки якому можна було не лише спостерігати динаміку зміни у сприйнятті прогресу реформ, але й робити висновки про взаємозв'язки результатів із подіями, виконаними та невиконаними завданнями. Такий більш глибокий аналіз відкривав можливість впливу на інформаційне поле навколо пріоритетних тем.

Спеціалізована частина анкети містила так звані *deep dives* (поглиблені занурення) у суть двох-трьох реформ у межах хвилі. Йшлося про спеціалізовані питання до тієї частини реформи, яка перебувала у публічному полі. Наприклад, у контексті антикорупційної реформи виникала потреба вимірювання ступеню залучення громадян до корупційних дій на побутовому рівні. Отримані результати дозволяли виявити різницю у готовності респондентів зізнаватися у власних корупційних діях, але водночас відвертіше викривати таку практику серед свого оточення. Протягом року до спеціалізованої частини опитування потрапляли

такі теми (реформи): антикорупційна, судова, державних закупівель, освіти, охорони здоров'я, державного управління, держпідприємств, пенітенціарна, децентралізація, Go Global, дерегуляція, реформа правоохоронних органів, аграрного сектору та просування інтересів України у світі.

Моніторинг сприйняття реформ має не менш важливе значення, ніж інші інструменти просування реформ - карти показників (*score-cards*), паспорти реформ, цільові команди реформ тощо. Комбінуючи показники виконання завдань з реформи із показниками сприйняття можна корегувати публічну риторику навколо різних тем.

Декілька основних висновків з річного трекінгу пріоритетних реформ, які були презентовані громадськості у грудні 2016 року.

### Антикорупційна реформа:

■ Активний PR допомагає українцям зрозуміти, що відбувається у країні у напрямку боротьби з корупцією, та формує їхнє ставлення до корупції взагалі, але PR не може вплинути на оцінку ефективності цієї реформи без конкретних дій з боку державних структур, а саме - покарання корупціонерів

■ Активність журналістів у виявленні та подоланні корупції підтримує впевненість громадян у власних силах, але не стимулює їх звертатися до ЗМІ, бо в ефірі забагато інформації про виявлення корупційних дій на державному рівні

■ Громадяни вірять у свої сили в боротьбі з корупцією на низовому рівні та готові до зміни власної поведінки, все більше людей не згодні давати хабар.

### Децентралізація:

■ Активна комунікаційна кампанія мала пряме відображення у поінформованості населення про децентралізацію

■ Мешканці малих населених пунктів вище оцінюють ефективність реформи, ніж мешканці великих міст, швидше, тому, що вони більше відчують рефор-

му на власному житті

■ Населення підтримує реформу децентралізації, але головні перешкоди на шляху реформи пов'язує з політиками та представниками влади, тому очікує змін саме на цьому рівні.

### **Реформа поліції:**

■ Хоча поінформованість про реформу поліції за рік значно знизилася, проте оцінка ефективності реформи знизилася не так суттєво. Позитивний досвід контакту громадян з поліцією сприяє високій оцінці реформи навіть попри зниження рівня довіри до власної поліції

■ Якщо буде вжито заходів з подолання головних перешкод, які заважають новій поліції, - відсутність реальних кадрових змін і недосвідченість нових кадрів на рівні невеликих міст та сіл, - оцінка ефективності реформи поліції зростатиме.

### **Реформа державних закупівель:**

■ Низький рівень активності громадян та їх зацікавленості у справах країни відображається у низькому ступені поінформованості про реформу державних закупівель. Про це свідчить розрив між поінформованістю та ефективністю реформи державних закупівель на користь ефективності

■ Це найважливіші та єдині джерела для оцінки цієї реформи для громадян, тому що тільки певна частка бізнес-сектору може на основі власного досвіду вже зараз оцінити, наскільки проект електронних закупівель ProZorro запобігає корупції

■ Конкретні дії держави у впровадженні реформи та паралельно активний PR допомагає українцям краще оцінити ефективність реформи державних закупівель.

Серед загальних висновків та рекомендацій за результатами першого року моніторингу варто виділити наступне:

**1.** Необхідним є встановлення чітких індикаторів сприйняття реформ (KPI) для

кожної теми.

**2.** Такі індикатори мають бути прив'язані саме до тих комунікаторів, які працюють з темами реформ та комунікують зміни.

**3.** Необхідною є координація зусиль стейкхолдерів, які так чи інакше співпрацюють у межах реформ, - політиків, урядовців, проектних команд, донорських ініціатив та громадського сектору.

### **CASE STUDY 2: EDGE. Структурування та моніторинг реформ**

Керівництво канадського проекту EDGE (Agriteam) звернулось до команди Дмитра Шимківа ще тоді, коли Проектний офіс Національної ради реформ був на етапі фіналізації концепції та укладення угоди про фінансування, - у грудні 2014 року. Ми отримали дві пропозиції щодо підтримки майбутнього Офісу:

**1.** Методологічна підтримка та навчання майбутніх проектних менеджерів, включаючи залучення іноземних профільних експертів.

**2.** Структурування реформ на основі методології RBM (Results Based Management), коли реформа описується на певному часовому проміжку у вигляді результатів, яких необхідно (бажано) досягти у коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі.

Кращі світові практики свідчать, що правильно структурована та спланована реформа дозволяє уникати помилок на етапах імплементації та дозволяє проводити якісний моніторинг та оцінку прогресу, а також ефективну комунікацію суспільству.

Отже, відразу після створення Проектного офісу експерти EDGE провели стратегічну сесію, під час якої проектним менеджерам було представлено методологію RBM та у груповій вправі розроблено так звані паспорти реформ - антикорупційної, освітньої та реформи децентралізації.

Паспорт реформи - це графічне представлення логіки реформи у взаємопов'язаних результатах, яких необхідно

досягти від сьогодні до визначеного горизонту реформи. Паспорт реформи детальніше описаний в окремій главі, присвяченій структуруванню реформ.

Підтримка менеджерів не обмежилася разовим навчанням. Після стратегічної сесії розпочалася робота з представниками цільових команд реформ з метою розробки паспортів реформ, які б відповідали прийнятим усіма пріоритетами і враховували ідеї та думки ключових стейкхолдерів. Цей процес розробки та узгодження паспортів менеджери Проектного офісу організовували у співпраці з експертами EDGE. У результаті протягом півтора місяця були розроблені паспорти пріоритетних реформ, які надалі неодноразово слугували орієнтиром у плануванні та оцінці прогресу серед різних груп стейкхолдерів, зокрема, міжнародних організацій, що надають технічну допомогу в підтримці реформ в Україні.

Через певний час EDGE провів для проектних менеджерів наступний тренінг – з розробки операційних планів реалізації реформ та визначення ключових показників (KPIs) для подальшої оцінки успішності імплементації планів. Плани та показники ефективності визначали у відповідності до розроблених раніше паспортів реформ. Отже, у структуруванні, плануванні та оцінці реформи зберігалася єдина логіка.

Плани, які склалися з конкретних ініціатив та завдань, були вбудовані в дерево цілей реформи та доповнювали його. Така розширена матриця цілей та завдань реформи отримала назву логічної моделі реформи (reform's logic model). Детальний опис логічної моделі реформи на прикладі антикорупційної реформи описано в окремому розділі.

Якщо розширені логічні моделі були розроблені для більшості пріоритетних реформ, то системи ключових оціночних показників так і не були впроваджені у практику. Однак важливість співробітництва з EDGE неможливо переоцінити, оскільки в системі реформ в Україні вперше було запроваджено єдиний підхід до структурування реформ.

## Ключові фактори успіху партнерства:

- Професіоналізм персоналу EDGE
- Орієнтованість на результат, а не на процес
- Швидкість прийняття рішень та гнучкість.

## Чому не все задумане вдалося на 100%:

- Цільові команди реформ функціонували у запланованому режимі не з усіх реформ
- Різний рівень зацікавленості відповідальних за реформи міністрів
- Недостатньо ефективна комунікація реформ.

### Ключові висновки зі співпраці з Agriteam та EDGE:

- Ефективність співпраці державних інституцій з донорськими проектами вища, якщо вона має довгостроковий характер, використовується в практичній площині та побудована на чіткому розподілі ролей і визначенні очікуваних кінцевих результатів
- Міжнародні організації (проекти) мають доступ до різноманітної експертизи та методологічних розробок, лише частина з яких може бути застосована в існуючих українських реаліях. Важливо правильно визначити, яку експертизу необхідно залучати та які ресурси потрібні для досягнення успіху
- Реальний прогрес та відчутні зміни забезпечуються масштабуванням успішних пілотних проектів та ініціатив, для чого необхідно залучення широкого кола відповідних стейкхолдерів



### **CASE STUDY 3: Pact та Transparency International Україна. Запуск комунікаційної платформи «Декорупція»**

На базі цільової команди реформ з антикорупції було розроблено рамкову стратегію антикорупційних комунікацій та концепцію комунікаційної платформи «Декорупція» (далі – Платформа).

Аналізуючи успіхи та невдачі боротьби з корупцією в Україні, було зрозуміло, що критична прогалина – це відсутність системи ефективних комунікацій, зокрема таких, які б виховували нульову толерантність до корупції в суспільстві. Однією з ключових проблем є назбалансованість антикорупційних комунікацій, зокрема, за географією, цільовими аудиторіями. Перевага негативних комунікацій, забарвлених емоціями, а не змістом, зовсім не сприяє реалізації реформи та бажанню громадян змінюватися.

Саме для збалансування антикорупційних комунікацій і забезпечення їх системності та комплексності було розроблено концепцію комунікаційної платформи «Декорупція», яка мала (і має) стати центральним комунікаційним майданчиком, що поєднує усі категорії стейкхолдерів, надає рівні можливості доступу до ресурсів та створює об'єктивне сприйняття перебігу реформи як в українців, так і у наших міжнародних партнерів.

До речі, саме завдяки міжнародній підтримці платформа «Декорупція» отримала шанс на практичну реалізацію. У травні 2016 року проект Pact/UNITER, що фінансується USAID, виділив кошти на створення юридичного та контентного фундаменту для існування Платформи.



Грант був виділений через провідну українську неурядову антикорупційну організацію – Transparency International Україна. Своєю чергою, Transparency International Україна отримала додатковий ресурс для запуску чергової креативної соціальної рекламної кампанії «Корупція має бути поміченою», в якій було враховано засади рамкової стратегії антикорупційних комунікацій.

Грант Раст передбачав лише першу фазу – підготовчі роботи та публічний запуск Платформи, який відбувся на початку вересня 2016 року. В рамках проекту, окрім публічного запуску Платформи, було реалізовано наступне:

- Юридичний аналіз та вибір форми функціонування Платформи
- Вибір назви та створення бренду і стилю Платформи

■ Проведення регіональних фокус-груп з тестування гіпотез рамкової стратегії

■ Запуск соціальної рекламної кампанії «Корупція має бути поміченою».

Успіх проекту та досягнуті результати стали можливими за рахунок чіткого розподілу ролей та відповідальності серед членів консорціуму:

- 1.** Проектний офіс – розробка контенту для рамкової стратегії антикорупційних комунікацій та платформи «Декорупція», забезпечення відповідних комунікацій.
- 2.** Transparency International Україна – рекламна кампанія «Корупція має бути поміченою», загальна відповідальність за отриманий грант, формування плану проекту та координація підрядників.
- 3.** Раст – надання фінансування (гранту), розробка та контроль виконання цільових показників результативності проекту.





## Сприяє реалізації візії антикорупційної реформи



### Підтримує вироблення А/К політики та імплементацію національної А/К стратегії

- Мобілізація ресурсів, у тому числі міжнародних донорів та громадянського суспільства, з метою виявлення проблем/перепон у реалізації антикорупційної реформи
- Вироблення а/к політики через проведення дискусій зі стейкхолдерами
- Моніторинг прогресу в реалізації а/к реформи з точки зору виконання завдань а/к стратегії та міжнародних зобов'язань



### Сприяє розвитку різноманітних комунікаційних інструментів та ініціатив

- Комплексні дослідження
- Спільні а/к комунікаційні компанії
- Спільні розслідування
- Загальнодоступні бази даних Спільні спец-проекти у ЗМІ/публікації
- Спільні заходи - конференції, круглі столи, семінари, тощо



### Сприяє більш комплексним, збалансованим та краще координованим А/К комунікаціям

- Забезпечує більше покриття
- Вселяє віру в успіх реформ через баланс висвітлення досягнень та критики
- Успішна комбінація комунікаційних ініціатив



### Навчає та поширює досвід та кращі практики у сфері А/К комунікацій

- Новини, аналітичні статті, дослідження
- Бібліотеки антикорупційних інформаційних ресурсів
- Навчальні онлайн-курси, тренінги, семінари по ефективним а/к комунікаціям, сесії обміну досвідом
- Консультації в часині ефективних а/к комунікацій
- Аутсорсінг ресурсів у держсектор задля проведення ефективних а/к компаній



### Надає рівні можливості доступу та сприяє розвитку громадянського суспільства

- Рівний доступ до каналів комунікацій/цільової аудиторії
- Рівний доступ до ресурсів, у тому числі донорського фінансування
- Рівний доступ до інструментів ефективної боротьби з корупцією
- Рівний доступ до спільних а/к комунікаційних компаній

## Комунікаційна платформа «Декорупція»

- Громадські організації та міжнародні проекти, місія та цілі яких знаходяться в одній площині з ініціативами державних інституцій, можуть стати союзниками та партнерами, що надають необхідні людські та фінансові ресурси
- Поєднання окремих ініціатив у рамках одного проекту дає синергію у кінцевих результатах та забезпечує

швидше досягнення цілей та відчутніший ефект

- Відпрацьовані процеси та чіткий контроль Раст, креатив та гнучкість Transparency International Україна, контент та стратегічний підхід Проектного офісу НРР – такий рецепт успішної співпраці в рамках запуску комунікаційної платформи «Декорупція»





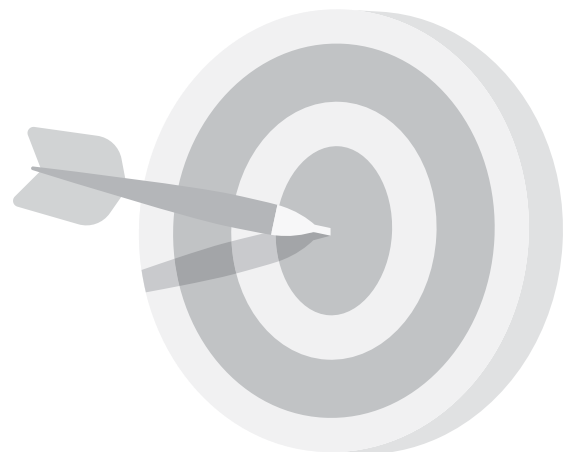
## ЗАВДАННЯ

- ▶ Становлення репутації Національної ради реформ як найвищого майданчика для обговорення реформ ключовими стейкхолдерами під головуванням Президента України та за участі Прем'єр-міністра і Голови Верховної Ради України.
- ▶ Виведення нових облич - людей, які працюють над впровадженням змін у різних темах пріоритетних реформ.
- ▶ Моніторинг сприйняття реформ - розробка та запуск інструментарію.

## &

## РЕЗУЛЬТАТИ

- ▶ Створення інструменту Моніторинг сприйняття прогресу реформ - щомісячного трекінгу сприйняття змін та поінформованості про пріоритетні реформи.
- ▶ Структуровані комунікації пріоритетних реформ. Пояснення суті змін з урахуванням "зрад" і "перемог". Спілкування по реформах off the record (не на камеру).
- ▶ Понад 50% громадян чули чи знають про діяльність Національної ради реформ (Kantar TNS Ukraine).
- ▶ Започаткування Прес-клубу реформ Off the Record - майданчика для неформального спілкування лідерів реформ та ключових ЗМІ.





# ЕФЕКТИВНІ ПУБЛІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ ЩОДО РЕФОРМИ

Петро Іванов

## Аналіз актуальності тем відповідно до порядку денного реформ



**В**изначення актуальності теми для комунікацій залежить від ряду факторів. Спробуємо структурувати їх для більшого розуміння засад формування публічного порядку денного.

**Актуальність.** Національна рада реформ була створена на основі засадничих документів: Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, Коаліційної угоди, Плану дій уряду тощо. Усі ці документи містили перелік пріоритетних реформ на

найближчий період. У результаті, було сформовано набір з 18 пріоритетних реформ, які склали кістяк роботи Проектного офісу. За кожною з реформ були закріплені проектні менеджери, розроблені плани та індикатори ефективності виконання завдань. Відтак, кожна з зазначених тем автоматично потрапляла у фокус першочергових комунікацій.

**Наявність помітного прогресу.** Включення реформи у стратегічні документи далеко не завжди означає, що її прогрес

відзначається більшою динамікою. Наприклад, реформа системи охорони здоров'я та реформа державного управління перебували у червоній зоні за критерієм прогресу аж до того часу, коли ключові стейкхолдери не досягли компромісу та розблокували прогрес цих тем.

Комунікації щодо згаданих реформ протягом тривалого часу було спрямовано на підвищення уваги до проблемних питань, пояснення повільної динаміки та популяризації планів просування реформ.

### **Теми переднього та другого плану.**

Так само, як у бізнесі, у реформаторському порядку денному є теми переднього плану (Front Line), та менш помітні теми заднього плану (Back Office), які мають досить вузьку цільову аудиторію. До прикладу першого типу реформ можна віднести децентралізацію та антикорупційну реформу. До другого – дерегуляцію та реформу державної власності. Усі реформи переднього плану, як правило, потребують безпосереднього залучення громадян. Наприклад, децентралізація передбачає добровільне об'єднання громадян, але пострадянська невпевненість у власних діях та недовіра до всього нового перешкоджають населенню активніше ухвалювати рішення про об'єднання громад. Саме переконання, управління очікуваннями та зміни у сприйнятті реформи децентралізації дозволять спростити та прискорити процес реформи у цій царині. Протилежний приклад – дерегуляція. Безумовно, активність бізнесу та підприємців може надати уряду більшої впевненості у скасуванні застарілих норм, ГОСТів та порядків. З іншого боку, ці зміни потребують дуже ретельного аналізу фахівцями у сферах регуляторного поля, податкових надходжень та міжнародного досвіду. Адже надмірна дерегуляція може зашкодити розвитку бізнесу та спровокувати безлад на ринках.

**Суспільний запит.** Існує перелік тем та реформ, які цікавлять громадськість більше за інші. На прикладі регулярних прес-брифінгів Національної ради реформ можна прослідкувати один з показників зацікавленості тією чи іншою

темою. Наприклад, відвідуваність прес-заходів за результатами обговорення податкової реформи, економічного блоку була значно вищою, ніж презентація рішень стосовно змін в освіті чи державному управлінні. Соціологічні опитування підтверджують, що населення скептично оцінює загальний прогрес реформування – надто високо була встановлена планка очікувань після Революції гідності. В таких умовах оптимальним критерієм вибору публічного просування реформ мав би стати саме суспільний запит як найближчий до очікувань населення.

## Вибір цільової аудиторії відповідно до наявних ресурсів

**Х**то є цільовою аудиторією реформаторів? Кожна з реформ є рішенням, на яке очікує населення країни – «замовник» змін. Проблема з вибором цільової аудиторії полягає у тому, що реформа, як продукт чи послуга, має значно більше репутаційного капіталу, ніж будь-який комерційний продукт. Революція гідності піднесла очікування громадян на той рівень, коли сам прогрес реформ має відбуватися значно швидше, аніж це було у сусідніх країнах. Чи може уся сила комунікаторів, котрі

працюють у командах змін, взяти під контроль очікування пост-фактум? Комунікатори можуть і повинні наповнювати інформаційний простір контентом щодо змін і робити це проактивно. Результатом пасивної позиції є збільшення кількості громадян, які байдуже ставляться до реформ. Саме цей тренд ілюструє порівняння результатів моніторингу сприйняття реформ TNS Ukraine (див. графіки) – з 13% у листопаді 2015 року до 16% у грудні 2016 року.

### Листопад 2016,%



В основі вибору цільової аудиторії для комунікацій від імені Національної ради реформ покладено критерій динаміки показників сприйняття теми, а також наявність чи відсутність публічного резонансу. В основу роботи зі ЗМІ було покладено принцип «розширення ауди-

### Грудень 2016,%



торії» - інформацію про реформу мають отримувати не лише профільні видання чи журналісти, але й інші медіа. Таким чином сформувався широкий пул журналістів, редакторів та блогерів, які отримували інформацію від Проектного офісу та Національної ради реформ.

## Розробка комунікаційного плану та необхідних повідомлень. Вибір каналів комунікації

**К**ожна реформа має цілий спектр стейкхолдерів та зацікавлених сторін, які намагаються публічно висловлювати власну позицію. Це нормально. Проте така ситуація породжує проблему для команд комунікаторів теми. Мультистейкхолдерність створює перепону для впровадження злагодженої стратегії комунікацій, особливо в умовах відсутності єдиного для всіх набору індикаторів ефективності.

Наприклад, реформа децентралізації має приблизно такий набір комунікаторів:

- Прес-служба Прем'єр-міністра В. Гройсмана (разом з командою радників)
- Тема децентралізації перебуває у фокусі комунікацій Президента України П.Порошенка
- Прес-служба Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства і прес-секретарі віце-прем'єр-міністра Г. Зубка
- Центральний офіс реформ (ULEAD), який було створено коштом ЄС
- Проектний офіс секторальної децентралізації, який було створено коштом Edge Agriteam, Канада
- Швейцарсько-український проект DESPRO
- Інші донорські проекти, яких нараховується близько десятка.

Чи можливо в таких умовах створити єдину комунікаційну стратегію, яка б

враховувала інтереси, цілі та завдання кожної із перелічених сторін? Навряд. Проте можна запропонувати тактичні проекти, які б так чи інакше об'єднували зусилля більшості, підсилюючи комунікаційні потуги стейкхолдерів. Комунікаційна платформа Проектного офісу Національної ради реформ позначалась як «Про реформи, зокрема» («Particularly on reforms»). Слабким місцем усіх комунікацій реформ відповідальними командами була (і залишається) відсутність окремого інформаційного потоку щодо реформи. Комунікація змін часто «тоне» у загальному шумі, який складається з щоденної роботи міністерств, відомств та відповідальних за реформу. Ця особливість – виділити реформу з тла «рутинної» роботи міністерств – і була покладена в основу комунікаційної платформи Проектного офісу Національної ради реформ.



Комунікаційна платформа Проектного офісу Національної ради реформ позначалась як «Про реформи, зокрема» («Particularly on reforms»)



Пояснення

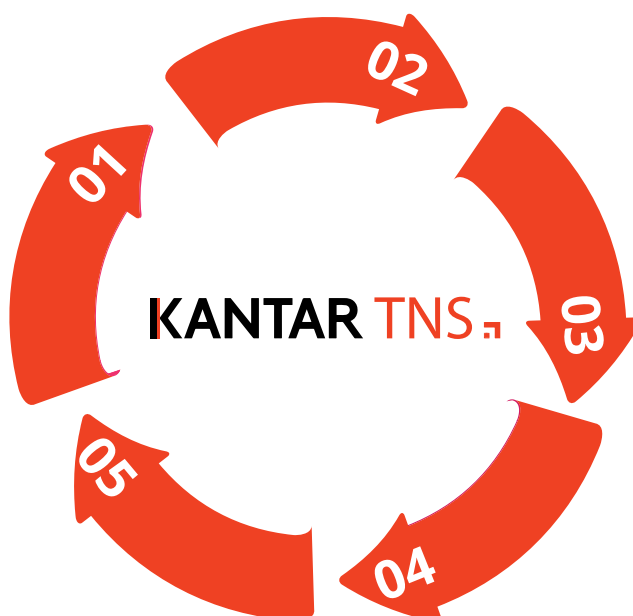


Прес-клуби реформ

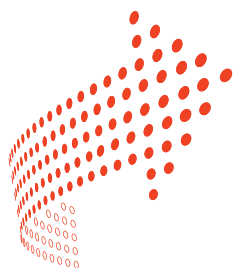
Історія / Story



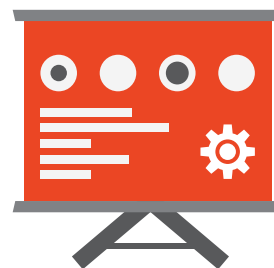
Лонгріди по реформам



НРР



Контент



- Створення звітів
- Структурування даних по реформах
- Розповсюдження серед цільової аудиторії

**Учасники**  
**2015 – 2016 рр.**

**Дмитро Шимків,**  
секретар Національної ради реформ,  
Заступник Глави Адміністрації Президента

**Андрій Пивоварський,**  
Міністр інфраструктури  
(в уряді А. Яценюка)

**Володимир Омелян,**  
Міністр інфраструктури  
(в уряді В. Гройсмана)

**Олексій Філатов,**  
Заступник Глави Адміністрації Президента  
(відповідальний за судову реформу)

**Хатія Деканоїдзе,**  
Глава Національної Поліції  
(до 2016 року)

**Олег Прохоренко,**  
СЕО «Укргазвидобування»

**Ігор Перегінець,**  
Заступник Міністра охорони здоров'я  
(в уряді А. Яценюка)

**Павло Хобзей,**  
Заступник Міністра освіти і науки України

**Наталія Севостьянова,**  
Заступник Міністра юстиції України

**Тимур Хромаєв,**  
Голова Національної комісії з цінних  
паперів і фондового ринку

**Юлія Клименко,**  
Заступник Міністра економічного  
розвитку і торгівлі (в уряді А. Яценюка)

**Геннадій Зубко,**  
Віце-прем'єр-міністр, Міністр  
регіонального розвитку і будівництва

**Станіслав Шевчук,**  
Суддя Конституційного  
суду України

**Олександр Водянніков,**  
член Ради з питань  
судової реформи

**Артем Ситник,**  
Директор Національного  
антикорупційного бюро України

**Володимир Демчишин,**  
Міністр енергетики  
(в уряді А. Яценюка)

**Та інші...**

Понад 100 учасників:  
журналістів та редакторів

2-годинна відверта розмова  
по реформі у неформальній  
атмосфері

## Підготовка контенту для комунікацій

**В** основі будь-яких комунікацій лежить потреба створення унікального контенту. Завдяки роботі проектних менеджерів Офісу отримання необхідних даних щодо реформи не потребувало значних витрат часу. Володіючи темою, експерти мали можливість спрямувати запит за точною адресою. Можна виділити кілька типів контенту:

- Матеріали до квартальних та річних Звітів з реформ. Окрім аналітичної довідки з реформи, структура Звіту вимагала створення інфографік (візуального зображення) даних, що відображали суть реформи
- Плани та прогрес виконання завдань з реформи. Така інформація була ключовою щодо реформи і становила високу цінність для журналістів
- Коментарі та позиції стосовно певної теми. Одним з пріоритетних завдань комунікаційної підтримки Проектного офісу було виведення нових спікерів з реформ. Саме через експертні коментарі та інтерв'ю Офіс формував позицію з різних питань реформ
- Додаткова інформація off the record (не для запису), яка могла використовуватися для посилення необхідних повідомлень. За потреби інформація через ЗМІ чи соцмережі могла вкидатися до інформаційного поля з метою актуалізації проблеми.

Отримання певної інформації ще не означає її готовність до використання. Наступним кроком має стати структурування інформації та створення прийнятого формату. Для цього Проектний офіс Національної ради реформ співпрацював з командою дизайнерів-верстальників, літредактором та копірайтерами, які працювали над текстами лонгвідів (аналітичних текстів про реформи) для видань. Зважаючи на дефіцит кадрів та можливостей розширювати штат видань, було використано можливість подавати якісний та структурований контент щодо реформ – готові лонгвіди. Команда Проектного офісу Національної ради реформ періодично готувала такі тексти для розміщення у виданнях «Новое время» та «Українська правда».

Основним критерієм якості контенту лонгвідів має бути об'єктивність подачі матеріалу.



### До репутації реформ

**Е**фективні комунікації повинні бути структурованими навколо чітких та прозорих індикаторів (KPI), які мають піддаватися замірам та об'єктивним оцінкам. Саме тому виникла необхідність підготовки та запуску Моніторингу сприйняття реформ спільно з фахівцями компанії Kantar TNS Ukraine, адже саме така практика є загальноновжованою у просунутому бізнесі.

Національна рада реформ – платформа для обговорення пріоритетних реформ за участі ключових стейкхолдерів політичного процесу: Президента, Голови Верховної Ради, Прем'єр-міністра, членів уряду, голів фракцій коаліції, депутатів та представників громадянського суспільства. Високий статус Національної ради реформ дозволяє не лише координувати прийняття необхідних рішень щодо реформ, але й відслідковувати ключові показники ефективності прогресу. Таку роль протягом 2015 – першого кварталу 2016 років відігравали скоркарди (balanced scorecards). Тож моніторинг сприйняття реформ мав стати логічним доповненням набору індикаторів, які відображають не лише прогрес виконання завдань з реформи, але й рефлексію на це суспільства.

Поки що розмова про управління репутацією реформ залишається напівфантастичною рефлексією, але через деякий час стане необхідністю

З точки зору комунікацій наявність моніторингу сприйняття пріоритетних тем реформування носить додатковий потенціал. А саме – розробка поглибле-



них репутаційних показників оцінки ставлення населення до різних тем. У розвиненому великому бізнесі, переважно міжнародному, часто розробляють структуровані моделі для управління репутацією компанії в розрізі основних публічних аспектів діяльності: продукти/послуги, інноваційність, якість управління активами, компанія як роботодавець тощо. Існують визнані підходи та підрядники, які спеціалізуються на створенні та відслідковуванні показників репутації.

Невід'ємною складовою будь-якої репутаційної моделі є соціологія – польові заміри сприйняття/ставлення людей до теми. Наявний досвід моніторингу репутації підштовхував до проектування схожої моделі – репутації пріоритетних реформ. Адже в результаті комунікаційні команди всередині кожної реформи мог-

ли б отримувати не лише медіа-моніторинги, оцінку діджитал-середовища та час від часу соціологічні дослідження аспектів реформи. Вони могли б мати комплексний інструмент, який узагальнює усі наведені формати моніторингу за допомогою єдиної моделі.

Отримані дані на регулярній основі могли б стати тими самими KPI's, на базі яких комунікатори могли б будувати контрольовані стратегії просування реформ, формуючи завдання на наступний період. Проте для українського комунікаційного порядку денного стратегічний підхід виявився не на часі. Переважна більшість комунікаційних ініціатив щодо реформ продовжує мати спорадичний характер, часто гублячись у потоках щоденної рутинної інформаційної активності держструктур.

Більш-менш якісний комунікаційний результат наразі приносить лише проектний підхід, коли комунікаційна складова осмислено вбудована в просування теми/реформи/рішення. Яскравим прикладом такого підходу є ProZorro.

Для того, аби «репутація реформ» стала можливою, необхідне виконання кількох обов'язкових умов:

- Наявність політичної волі лідерів реформ (міністрів, їхніх заступників, проектних менеджерів)
- Наявність єдиного координаційного центру, який міг би стати хабом для аналізу комунікаційних кампаній стосовно просування реформ
- Консенсус комунікаторів стосовно використання єдиної моделі репутації реформ. Залучення керівників прес-служб міністерств та відомств
- Прив'язка оцінки ефективності роботи комунікаторів реформ до KPI's репутації реформ. Якщо не зарплат, то принаймні додаткових премій.

У кожному разі, застосування більш тонких та глибинних метрик для постановки стратегічних цілей комунікацій реформ – питання часу. Беручи до уваги низький рівень довіри населення до

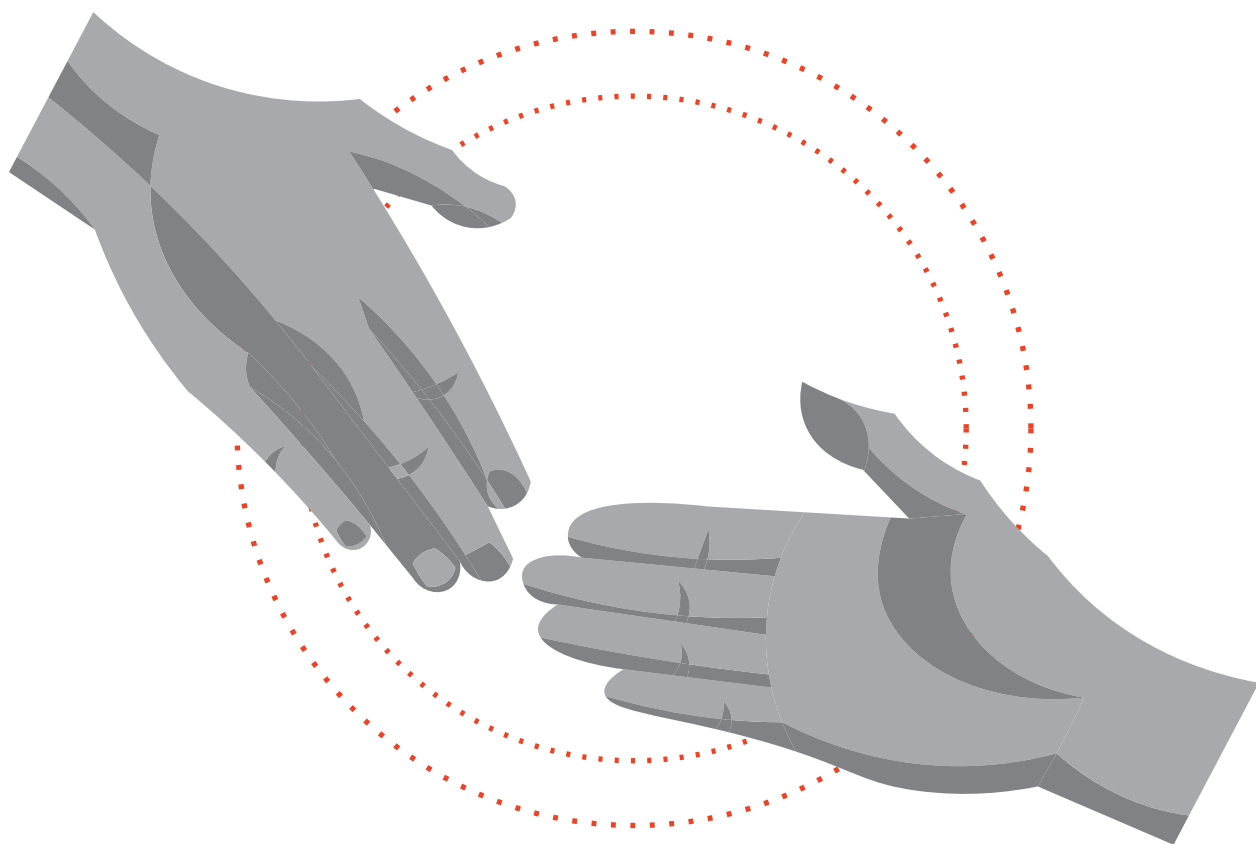
державних структур, які є ключовими стейкхолдерами реформування країни, вищезгаданий підхід стимулюватиме прогресивні сили до окремого підходу в управлінні комунікаціями реформ.

## **Репутація Національної ради реформ**

На початку реалізації комунікаційної платформи «Про реформи, зокрема» ми не ставили чітких індикаторів (KPI's) для Національної ради реформ. Причина - в унікальності проекту, а тому підхід був приблизно, як до стартапу в галузі просування та фасилітації реформ. Звісно, через деякий час ми почали прогнозувати динаміку медійних показників, а також індикаторів ефективності роботи в соціальних медіа. Що стосується моніторингу сприйняття – вперше, у грудні 2016 року, в анкету було додано запитання щодо Національної ради реформ. Отримані результати відверто здивували, якщо аналізувати їх через призму витрачених незначних ресурсів на просування.

Отже, 28% респондентів вважають, що НРР несе відповідальність за прогрес реформ у країні. Більше відповідальності – у Президента, уряду та Верховної Ради. Якщо ж аналізувати відповідь на питання про те, завдяки кому насправді відбуваються реформи, – тут панують громадські організації, ЄС та США. До речі, Проектний офіс Національної ради реформ фінансувався коштом Європейського Банку Реконструкції і Розвитку.

Наступний блок питань стосувався безпосередньо помітності НРР. Отже, 13% українців знають про діяльність Національної ради реформ. 17% сумарно оцінюють роботу Ради реформ як ефективну.



## ЗАВДАННЯ

&

## РЕЗУЛЬТАТИ

### Stakeholders Management

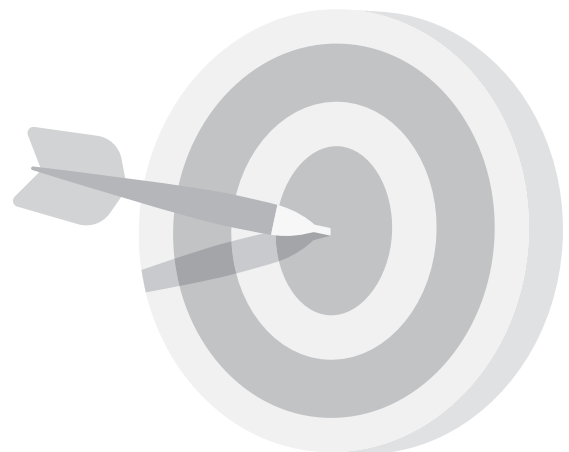
- ▶ Залучити широке коло стейкхолдерів (зацікавлених сторін) до процесу реформування
- ▶ Створити систему контентних дискусій та досягнення консенсусу щодо планування та реалізації реформ

- ▶ Створено систему інструментів із залученням різних категорій стейкхолдерів на усіх рівнях управління - від загально-політичного до операційного
- ▶ Концепція функціонування ЦКР (цільових команд реформ) була схвалена та прийнято рішення про їх створення на засіданні НРР 17 лютого 2015 року

### Функціонування донорських робочих груп

- ▶ Налагодити постійну співпрацю та стратегічне партнерство між державними інституціями та міжнародними організаціями/проектами
- ▶ Підвищити рівень узгодженості державних пріоритетів реформування та донорів

- ▶ Проведено реструктуризацію роботи тематичних донорських груп з метою узгодження із 18 затвердженими пріоритетами реформ в Україні
- ▶ Налагоджено комунікацію та співпрацю донорських груп з цільовими командами реформ при міністерствах



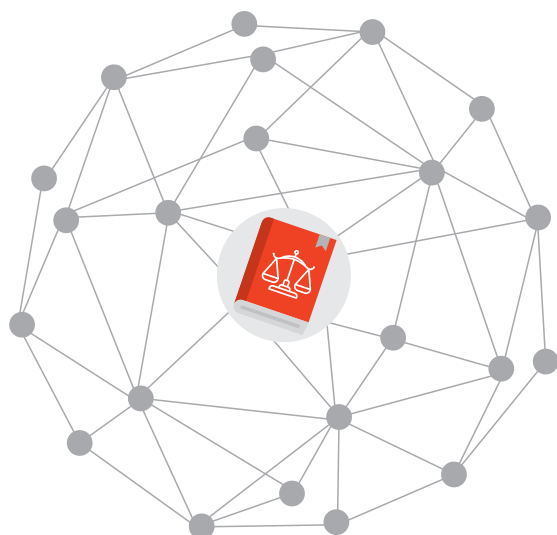




# STAKEHOLDERS MANAGEMENT

Ігор Гончаренко

## Визначення та класифікація стейкхолдерів



Реформи – це спільна мета, спільний процес, у якому кожен бере участь у межах своїх можливостей та повноважень. Ефективність та результати досягаються за рахунок синергії від скоординованої роботи різних категорій стейкхолдерів. Без такої синергії більшість реформаторських ініціатив так і не здійснилися б або не мали успіху

**П**роцес реалізації реформ – спільна справа. Це не відповідальність окремого міністерства, відомства чи навіть окремої гілки влади. Реформи – це позитивні зміни, які впливають на все суспільство, отже, і відповідальність за ці зміни є спільною, лише з різними ролями та розподілом функцій.

З точки зору реформ, стейкхолдери, або зацікавлені сторони, – це фізичні особи, групи осіб чи організації, які можуть впливати на реформу, або на яких може вплинути реформа. Для того, щоб рефор-

маторська ініціатива була успішною, необхідно ще на етапі планування класифікувати ключових стейкхолдерів та визначати їхні інтереси у реформі та порядок денний. Функціонування Національної ради реформ, її Проектного офісу та досягнуті ними результати довели, що вчасна ідентифікація та послідовна робота з відповідними категоріями стейкхолдерів є надважливою складовою успіху в імплементації реформ, особливо у випадку таргетування швидких перемог.

У своїй роботі команда НРР та Проектного офісу використовували наступні принципи / механізми для забезпечення ефективної взаємодії зі стейкхолдерами:

- 1.** Склад Національної ради реформ забезпечив широку репрезентативність усіх гілок влади України на найвищому рівні, а також громадянського суспільства.
- 2.** Цільові команди реформ, створені при відповідальних за реформи міністерствах, поєднали представників операційного рівня від держорганів, бізнесу, міжнародних організацій, громадянського суспільства, ЗМІ з метою оцінки поточного прогресу в реформах та реалізації конкретних ініціатив та завдань.
- 3.** Тематичні донорські групи поєднали представників міжнародних організацій та проектів у рамках окремої реформи та стали майданчиком для регулярних комунікацій з Національною радою реформ та державними інституціями з метою узгодження пріоритетів і досягнення синергії в імплементації пріоритетних реформ.
- 4.** Участь проектних менеджерів у діяльності тематичних урядових комітетів та робочих груп, профільних комітетів Верховної Ради стала дієвим механізмом для підтримки пріоритетних урядових рішень та законодавчих актів.
- 5.** Регулярні звіти НРР та постійні комунікації з реформ надавали широкому загалу зацікавлених сторін комплексну та об'єктивну оцінку прогресу в реформах та перелік пріоритетних наступних кроків.

## **Організація постійно діючих робочих груп за участю різних категорій стейкхолдерів**

---



а першому засіданні Національної ради реформ 24 грудня 2014 року заступник голови Адміністрації Президента України Дмитро Шимків представив проект національної моделі управління реформами, де було описано роль та задачі НРР. У моделі також було означено нові органи, які дозволяли б сприяти виконанню рішень, прийнятих на засіданнях НРР. Зокрема, йдеться про цільові команди реформ (ЦКР), які мали бути створені при міністерствах/відомствах, відповідальних за 18 пріоритетних реформ.

Концепція отримала схвалення членів НРР, і вже у лютому 2015 року на черговому засіданні НРР було затверджено перелік відповідальних за пріоритетні реформи ЦОВВ та прийнято рішення про створення цільових команд реформ. До складу кожної ЦКР мав увійти відповідний менеджер Проектного офісу НРР, який би координував та організовував роботу ЦКР, організовував її зустрічі та фіксував ухвалені рішення, здійснював моніторинг та комунікацію прогресу в реалізації реформи. Було запропоновано, щоб ЦКР очолював заступник міністра (керівник ЦОВВ), а її секретарем був менеджер Проектного офісу.

Більшість ЦКР були створені наказами відповідних міністерств ще в лютому-березні 2015 року, але після створення Проектного офісу та формування штату проектних менеджерів з реформ частина ЦКР була переформатована з метою оптимізації їх складу та структури відповідно до схваленої НРР концепції.

## Дизайн цільової команди реформ, затверджений на засіданні НРР

**О**дним з прикладів ефективної ЦКР стала антикорупційна команда, створена при Міністерстві юстиції

України, яке було визначено як ключовий орган, відповідальний за реалізацію антикорупційної реформи в країні.



| Державні органи                                                                                                                                                                                                                                                                            | Громадські організації                                                                                                                                                                       | Міжнародні організації та експерти                                                                                                                                                                                  | Інші стейкхолдери                                                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Міністерство юстиції</li> <li>■ Комітет з питань запобігання і протидії корупції</li> <li>■ Комітет ВРУ з питань запобігання та протидії корупції</li> <li>■ НАБУ</li> <li>■ НАЗК</li> <li>■ Спеціалізована антикорупційна прокуратура</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Transparency International Україна</li> <li>■ Центр політико-правових реформ</li> <li>■ Центр протидії корупції</li> <li>■ Центр "Ейдос"</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Делегація ЄС в Україні</li> <li>■ Консультативна місія ЄС</li> <li>■ Рада Європи</li> <li>■ ПРООН</li> <li>■ OECD</li> <li>■ EDGE</li> <li>■ Фонд "Відродження"</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Офіс Бізнес-омбудсмена</li> <li>■ Бізнес-асоціації</li> <li>■ ЗМІ / Антикорупційні онлайн-ресурси</li> </ul> |

Склад переформатованої ЦКР з антикорупції був затверджений наказом міністра юстиції від 18 травня 2015 року. Головою ЦКР була призначена перший заступник міністра Наталія Севостьянова, функції секретаря виконував менеджер з антикорупції Проектного офісу НРР Ігор Гончаренко. 12 червня відбулося перше засідання ЦКР, під час якого було затверджено регламент роботи групи та прийнято рішення про розширення її складу. Протягом наступного року відбулося 7 засідань ЦКР, порядок денний яких включав наступні блоки:

- Апдейт з пріоритетних завдань реформи

- Затвердження планів та показників оцінки успішності реформи
- Квартальна та річна оцінка прогресу в імplementації реформи
- Розгляд пропозицій з реалізації окремих проектів / ініціатив
- Обговорення прогресу в окремих проектах / ініціативах, ініційованих членами ЦКР.

Орієнтовна тривалість засідання 2-2,5 години.

## Приклад порядку денного засідання ЦКР з антикорупції

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>ПОРЯДОК<br/>проведення засідання<br/><b>Цільової команди реформ</b><br/><b>у сфері очищення влади та антикорупції</b></p> <p><b>17 березня 2016 року, 14:00 год</b><br/>(розрахункова тривалість 2 год.)<br/>Міністерство юстиції України,<br/>пр. Рильський, 10</p> <p><b>1.</b> Статус по ключовим поточним процесам у реформі:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Відбір членів НАЗК</li><li>■ Створення та запуск системи електронного декларування</li><li>■ Створення ДБР</li><li>■ Створення Національного агентства із розшуку, арешту та управління майном, здобутим злочинним шляхом</li><li>■ Розслідування корупційних правопорушень: НАБУ та САП</li></ul> <p><b>2.</b> Пріоритети в антикорупційній реформі на 2016 рік.</p> <p><i>Наталія Севостьянова, Ігор Гончаренко.</i></p> <p><b>3.</b> Створення моделі взаємопов'язаних документів по реформі: паспорт, план дій, показники оцінки прогресу.</p> <p><i>Руслан Кундрік, Ігор Гончаренко.</i></p> <p><b>4.</b> Розробка рамкової стратегії антикорупційних комунікацій: статус.</p> <p><i>Члени відповідної робочої групи.</i></p> <p><b>5.</b> Розробка та впровадження правил поведінки держслужбовців: статус.</p> <p><i>Анна Чухай, Катерина Бондар.</i></p> <p><b>6.</b> Запровадження загально національного антикорупційного навчального курсу у середніх навчальних закладах.</p> <p><i>Ігор Гончаренко.</i></p> <p><b>7.</b> Інші питання (за потребою).</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

За результатами кожного засідання складали протокол з переліком прийнятих рішень. Хоча рішення ЦКР носили консультативно-дорадчий характер, вони дозволяли фіксувати позицію членів ЦКР та виносити окремі питання на вищий рівень прийняття рішень – міністра юстиції, Кабінету Міністрів, Національної ради реформ. Зокрема, діяльність ЦКР сприяла реалізації наступних завдань:

- Розробка та затвердження паспорту (логічної моделі) антикорупційної реформи
- Розробка, затвердження та регулярне оцінювання карти показників оцінки успішності реформи
- Підготовка засідання Національної ради реформ, повністю присвяченого питанням запобігання та протидії корупції (24 вересня 2015 року)
- Підготовка та проведення 1-ї міжнародної антикорупційної конференції «Запобігаємо. Боремось. Діємо» (16 листопада 2015 року)
- Розробка рамкової стратегії антикорупційних комунікацій
- Розробка концепції та запуск комунікаційної платформи «Декорупція»
- Початок процесу запровадження антикорупційних навчальних курсів у навчальних закладах України
- Підтримка та просування ідеї антикорупційних коміксів
- Розв'язання конфлікту навколо виборів представників громадськості до складу конкурсної комісії з відбору членів Національного агентства із запобігання корупції.

До того ж ЦКР стала майданчиком для регулярного та змістовного спілкування між представниками різних категорій стейкхолдерів реформи. Таке спілкування нерідко переростало у співробітництво в конкретних ініціативах/проектах.

Задля співпраці в окремих ініціативах у

рамках ЦКР було створено робочі групи, зокрема, за такими питаннями:

- Розробка паспорта антикорупційної реформи
- Підготовка та проведення Міжнародної антикорупційної конференції
- Розробка рамкової стратегії антикорупційних комунікацій.

Такі робочі групи зустрічалися значно частіше, ніж ЦКР (приблизно раз на тиждень на 1-2 години), а результати своєї роботи представляли на чергових засіданнях загального складу ЦКР.

Чому функціонуючі ЦКР були корисними для імплементації реформ:

- Поєднання в одній команді представників різних категорій залучених до реалізації реформи сторін
- Операційний рівень членів ЦКР, тобто це ті люди, хто може «власними руками» створювати кінцевий продукт та забезпечувати реальні результати
- Зв'язок з Національною радою реформ – майданчиком для прийняття політичних рішень найвищого рівня

Однак були і фактори, що ускладнювали та зменшували ефективність роботи ЦКР:

- Відсутність формальних повноважень у реалізації реформи. В антикорупційній реформі, наприклад, навіть якщо Міністерство юстиції і було визначено основним відповідальним, воно жодним чином не могло впливати на більшість залучених до реформи державних інституцій
- Недостатньо висока активність представників громадських організацій в частині відвідання засідань ЦКР, участі у функціонуванні робочих груп та наданні коментарів та пропозицій з питань, що обговорювалися поміж зустрічами.

## Залучення стейкхолдерів до ініціатив, публічних подій та комунікацій

**Р**еформи – це спільна мета, спільний процес, у якому кожен бере участь у межах своїх можливостей та повноважень. Ефективність та результати досягаються за рахунок синергії від скоординованої роботи різних категорій стейкхолдерів. Без такої синергії більшість реформаторських ініціатив так і не здійснилися б або не мали успіху. Яскравим прикладом ефективного партнерства влади, міжнародних донорів та бізнесу стала Міжнародна антикорупційна конференція «Запобігаємо. Боремось. Діємо».

При нульових витратах з державного бюджету захід зібрав близьк 1000 таргетованих учасників та 40 спікерів високого рівня з понад 10 країн світу. Конференція, що пройшла 16 листопада 2015 року в Києві, стала наймасштабнішим за часи незалежності України професійним публічним заходом у сфері запобігання та протидії корупції.

Ініціатива проведення такої конференції виникла на базі цільової команди антикорупційної реформи, що була створена при Міністерстві юстиції в травні 2015 року на чолі з першим заступником міністра юстиції Наталією Севостьяною. За рішенням членів ЦКР було створено спеціальну робочу групу з підготовки антикорупційної конференції. Пізніше організації, представники яких увійшли до цієї робочої групи, стали офіційними партнерами конференції.

До складу партнерів увійшли такі міжнародні донорські організації / проекти:

- Організація з економічного співробітництва та розвитку (OECD)
- Програма розвитку ООН в Україні (UNDP)
- Представництво ЄС в Україні
- Офіс Ради Європи в Україні
- Проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE)
- Раст та проект UNITER Агенції з міжнародного розвитку США (USAID)
- Проект ЄС «Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні»
- Консультативна місія Європейського Союзу (EUAM)
- Міжнародний фонд «Відродження».

Європейська бізнес-асоціація стала ексклюзивним партнером конференції від бізнесу.

Серед медіа-партнерів були телеканали «24» та Ukraine Today, інформаційне агентство «Інтерфакс», журнал «Новое время».

Організаторами конференції виступили Міністерство юстиції України та Проектний офіс Національної ради реформ.

Програма конференції охопила усі основні аспекти антикорупційної реформи:

1. запобігання корупції або превенція
2. розслідування корупційних справ та відповідні санкції
3. повернення активів, отриманих злочинним шляхом
4. нульова толерантність до корупції та забезпечення ефективних механізмів парламентського і громадського нагляду
5. ключова роль антикорупційних ініціатив в реалізації секторальних та регіональних реформ
6. роль бізнесу у зниженні рівня корупції в країні

Аудиторія конференції зібрала усі категорії сторін, залучених до сфери боротьби та протидії корупції, – безпосередньо детективів, слідчих, прокурорів, суддів, антикорупційних спеціалістів з різних міністерств та відомств, а також парламентарів, бізнесменів, представників громадянського суспільства та журналістів-розслідувачів.

Значну частину аудиторії сформували представники міжнародної спільноти, а саме міжнародні організації, офіційні місії та посольства іноземних держав, які є тією «рушійною силою» антикорупційної реформи, що надає фінансову та експертну підтримку та здійснює певний тиск ззовні.

За результатами конференції було видано інформаційний бюлетень, який зібрав ключові думки спікерів та їхні рекомендації для України.

Отже, ініціатива, яка розпочалася з односторінкової концепції, представлена на одному із засідань ЦКР з антикорупції, перетворилася на масштабну подію світового рівня як за контентом, та і за організацією. Конференція представила кращий світовий досвід у різноманітних сферах найважливішої для України реформи – антикорупційної, зібрала усіх ключових стейкхолдерів, включаючи правоохоронців та суддів, у одній аудиторії, сформулювала пріоритетні завдання у реформі. При цьому держава не витратила жодної копійки на

проведення заходу.

Успіх конференції був забезпечений за рахунок:

1. Формування окремої робочої групи з представників ключових міжнародних організацій, залучених до підтримки антикорупційної реформи в Україні, а також бізнесу. Група збиралася щотижнево протягом двох місяців. Кожен учасник групи мав чіткі завдання, виконання яких обговорювалося та оцінювалося на кожній зустрічі. Ключові рішення приймалися спільно.
2. Кожна організація-член робочої групи виділила певні ресурси для проведення заходу – адміністративно-організаційні, технічні, фінансові, експертні тощо. Таким чином, захід було повністю профінансовано за рахунок недержавних коштів та у розмірі, достатньому для забезпечення найвищого рівня спікерів, приміщень та супроводження.
3. Підтримка концепції конференції на засіданні Національної ради реформ, що дозволило залучити до участі Президента та Прем'єр-міністра України, низку вищих посадовців, послів іноземних держав.
4. Дуже ретельна підготовка структури та контенту конференції, а також підбір відповідних спікерів, які мали важливий для України досвід та були б цікавими для аудиторії. При цьому вдалося уникнути політичної забарвленості заходу – усі отримали можливість висловити свою думку, але з позиції аргументів та фактів, а не емоцій.
5. Таргетування аудиторії з метою залучення саме тих представників влади, бізнесу, громадянського суспільства та міжнародних організацій, які впливають на процес прийняття рішень у плануванні та реалізації антикорупційної реформи в Україні.
6. Окрему увагу було приділено комунікаціям – як задовго до, так і після конференції. Комунікації включали різні формати та канали (анонси, тематичні статті та інтерв'ю, прес-заходи, спеціально створений веб-сайт тощо).



## Головна сторінка веб-сайту Міжнародної антикорупційної конференції

English  
українська



Підтримка новостворених державних антикорупційних інституцій

[Головна](#) [Про конференцію](#) [Програма заходів](#) [Галерея](#) [Сторінка спонсорів](#) [Трансляції](#)

Запобігаємо. Боремось. Діємо.  
Міжнародна антикорупційна конференція  
16 листопада 2015 року  
НСК "Олімпійський", м.Київ

[Оновити сторінку](#)

Організатори



Міністерство  
юстиції  
України

Партнери конференції



Programmatic Cooperation Framework for  
Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova, Ukraine and Belarus



BETTER POLICIES FOR BETTER LIVES

Partner  
of the European Union  
and the Council of Europe

Partner of the Council of Europe



USAID  
U.S. Agency for International Development

Відродження

EDGE

EBA  
European Bank for Reconstruction and Development



pact  
building local promise.

uniter

Підтримка реформ  
у сфері юстиції  
в Україні

EUAM  
European Union Agency for Asylum



Foreign Affairs, Trade and  
Development Canada

Affaires étrangères, Commerce  
et Développement Canada

Европейський Союз

Медіапартнери



новое  
время

UT  
UKRAINE  
TODAY

interfax-UKRAINE

24  
канал

За технічної підтримки  ticketforevent



Фонд підтримки реформ в Україні

ЗАПОБІГАЄМО. БОРЕМОСЬ. ДІЄМО  
Міжнародна антикорупційна конференція

190

## Функціонування донорських робочих груп

**П**ісля Революції гідності громадянське суспільство отримало «карт бланш» і стало у багатьох аспектах рушійною силою реформаторських ініціатив. Але внутрішні ресурси України були і залишаються дуже обмеженими. Отже, без фінансової, експертної та технічної допомоги наших міжнародних партнерів впроваджувати реформи було б значно важче, а іноді і неможливо. Навряд чи ми б зараз мали дієздатну армію, нову поліцію або функціонуюче Антикорупційне бюро без зовнішньої підтримки.

Обсяги зовнішньої підтримки, безсумнівно, зросли після Революції; відповідно, зросли як можливості, так і ризики того, що виділені ресурси можуть бути використаними не з максимальною ефективністю. Причин таких ризиків було кілька, у тому числі широка географія надходження допомоги, різні категорії донорів та проектів, відсутність загальної координації різноманітних ініціатив тощо. Отже, необхідність донорської координації була очевидна, і навіть існували близька 30 тематичних донорських робочих груп, поєднаних навколо окремих реформ або напрямків діяльності.

Але ефективність такої координації все одно була обмеженою, оскільки:

- Не було регулярної співпраці з представниками влади (державних інституцій)
- Не було взаємозв'язку зі стратегічними пріоритетами реформ на порядку денному керівництва держави.

## Блок-схема взаємодії НРР та донорської спільноти



Для підвищення загальної ефективності надання міжнародної технічної допомоги Україні за ініціативою Представництва ЄС в Україні донори прийняли спільне рішення про переформатування тематичних донорських робочих груп у відповідності із 18 пріоритетами реформ, затвердженими Національною радою реформ. У новій схемі саме цільові команди реформ при відповідальних за реформи міністерствах мали стати зв'язковою ланкою між донорами та міністерствами у впровадженні реформ.

Реорганізація системи донорської координації мала за мету:

- Підсилити українську владу в імплементації програми реформ і забезпеченні прогресу за рахунок підвищення ефективності та узгодженості донорської підтримки
- Сфокусуватися на підтримці реформ у галузевих міністерствах, щоб забезпечити міцну основу для співпраці
- Завдяки політичному консенсусу, отриманому за допомогою НРР, діяти в рамках спільно узгоджених пріоритетів реформ
- Стимулювати стратегічний діалог між донорами та урядом щодо прогресу в досягненні цілей реформ, визначених у рамках системи моніторингу
- Тематичні робочі групи донорів ставали основним засобом, за допомогою якого донори можуть узгоджувати спільні позиції та реагувати на критичні проблеми.

Реорганізацію донорських груп було проведено протягом літа 2015 року, після чого частина груп розпочала активну роботу. На жаль, не усі групи збиралися однаково регулярно та працювали однаково ефективно з точки зору координації та підтримки реформ. Одними з кращих прикладів функціонування донорських груп стали групи з децентралізації, антикорупції, інфраструктури. Деякі групи майже не збиралися.

Успіх окремих робочих груп у новому форматі був можливий завдяки:

■ Проактивності донорів, визначених як лідерів груп

■ Залученості проектних менеджерів та ЦКР до координації

■ Бажанням та готовністю профільного міністерства до співпраці.

Разом з тим ефективність функціонування груп інколи була обмежена:

■ У деяких питаннях недостатньою орієнтованістю на кінцевий результат

■ Недостатньою узгодженістю / координацією пріоритетів донорів з пріоритетами реформ, визначеними державою

■ Певною конкуренцією між донорськими проектами, спрямованими на підтримку тієї самої інституції або ініціативи

■ Недостатньою відкритістю та гнучкістю процедур та політик донорів.

Отже, ще існує потенціал для підвищення ефективності використання донорської допомоги. Але для цього необхідний ефективний механізм центральної координації з боку влади, а також більше бажання донорів співпрацювати між собою та поєднувати зусилля у досягненні пріоритетів України.



## Автори

---

|                              |                                                                       |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <b>Дмитро Шимків</b>         | секретар Національної ради реформ                                     |
| <b>Анна Чухай</b>            | менеджер проекту Секретаріату та Проектного офісу                     |
| <b>Ігор Гончаренко</b>       | менеджер з антикорупційної реформи                                    |
| <b>Валерій Пекар</b>         | співзасновник громадянської платформи «Нова країна»                   |
| <b>Дмитро Романович</b>      | проектний менеджер реформи Деретуляція                                |
| <b>Кристина Гуцалова</b>     | ProZorro Team                                                         |
| <b>Олександр Стародубцев</b> | ProZorro Team                                                         |
| <b>Петро Іванов</b>          | директор з комунікацій Національної Ради Реформ (офіс підтримки)      |
| <b>Марина Краснопольська</b> | проектний мненджер СЕД                                                |
| <b>Сергій Гайда</b>          | проектний менеджер у<br>Міністерстві економічного розвитку і торгівлі |
| <b>Олена Сімоненко</b>       | менеджер реформи місцевого самоврядування<br>та децентралізації влади |
| <b>Іван Хілобок</b>          | проектний менеджер реформи<br>державного управління                   |
| <b>Марія Горностай</b>       | проектний менеджер програми Цифрова Україна                           |



# HOW-TO, АБО ПОСІБНИК РЕФОРМАТОРА

Проектний офіс Національної ради реформ: досвід, досягнення, уроки

Керівник проекту: *Дмитро Шимків*

Редакційна колегія: *Анна Чухай, Ігор Гончаренко, Петро Іванов*

Літературна обробка: *Андрій Баш, Олена Зварич*

Дизайн та верстка: *Олександр Нестеренко*

Офіс підтримки Національної ради реформ

Фонд підтримки реформ в Україні

Підписано до друку 2017 рік  
Формат: 205 x 290 мм  
Наклад: 2000 примірників

Друк: Поліграфічна компанія ВАІТЕ  
01042 Тверський тупик, 4  
vaite@vaite.kiev.ua