IREX

Український Фонд Швидкого Реагування

СХІДНИЙ ВАРІАНТ

Кадри інститутів публічної влади в Донецькій і Луганській областях: стан, виклики та способи їх подолання

Кадри інститутів публічної влади в Донецькій і Луганській областях: стан, виклики та способи їх подолання

Держава сильна інститутами влади та кадрами, що працюють в них. Ними ж визначається також її ефективність/неефективність.

Не будемо торкатися питання міри ефективності публічної влади — держадміністрацій та місцевого самоврядування — Донецької та Луганської області за останні 10 років, з часу російсько-української війни. Хіба що дотично. Зараз воно ще надто політизоване, з діаметрально протилежними оцінками та й, можливо, не на часі. Розбрату й так вистачає.

Зосередимось на більш конструктивному. В якому стані знаходиться зараз, після повномасштабного вторгнення, кадрове забезпечення інститутів влади Донецької та Луганської областей, які проблеми та виклики найбільше проявлені та що бажано робити. Причому аналіз робитиметься у двох площинах. Як щодо актуального функціонування проблем «тут і зараз», так і в проекції прогнозу майбутньої деокупації територій Донецької та Луганської областей.

Щодо першого — важливість самоочевидна. Як в триваючій війні та бойових діях на сході України забезпечити управління неокупованими громадами, надання послуг людям на місці та тим, хто виїхав.

Другий підхід може викликати у декого нерозуміння. Як і коли буде деокупація ніхто передбачити не може. Навіщо займатись підготовкою до того, що невідомо коли буде?

Однак державна політика має дивитись в майбутнє та бути підготовленою до різних сценаріїв подій. Це добре відчувають перш за все ті, хто змушені були евакуйовуватись від приходу окупантів, хто нерідко бачив неорганізованість, відсутність планів дій організацій та установ, розгубленість чи покинутість їх працівників. Підготовка до деокупації, відновлення української державності, відбудови територій, створення умов для повернення людей може бути забезпеченою лише при умові попередньо проведеної нормативної, організаційної і аналітичної роботи. І це стосується перш за все органів влади. А ще — це свідчення нашої віри в майбутнє сходу України.

Опис, виклики, формулювання проблем в цій роботі базується на офіційних даних, отриманих у 78 відповідях на інформаційні запити до органів влади обох областей та до Національного агентства України з питань державної служби (НАДС). Окрім цього використані матеріали індивідуальних інтерв'ю з посадовцями військових адміністрацій (ВА) та експертами та громадськими активістами зі сходу України. Все інше — аналіз документів та висновки з них.

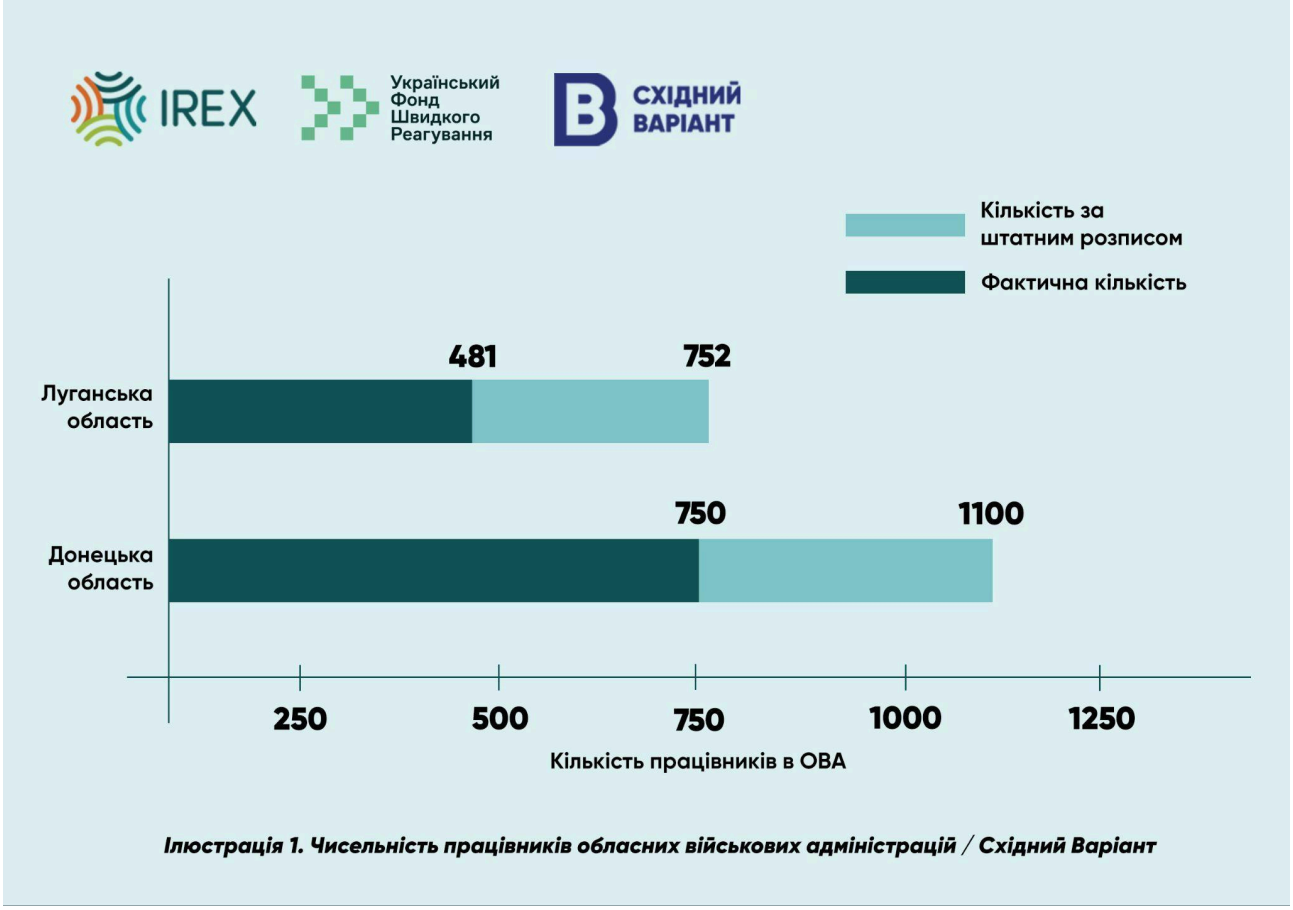
Чисельність і стан кадрового забезпечення в публічній владі регіону

З початком повномасштабного вторгнення статус органів публічної влади в Україні був адаптований до умов воєнного стану. Державні адміністрації та органи місцевого самоврядування отримали статус і повноваження військових адміністрацій. Ці зміни, а головне — захоплення агресором нових територій в Донецькій та Луганській областях та евакуація інститутів публічної адміністрації на нові місця перебування, радикально змінило умови роботи кадрового персоналу.

Прийняті нормативні документи Верховною Радою і Кабміном та зусилля місцевої влади були насамперед спрямовані на збереження існуючих кадрових ресурсів та забезпечення функціональності органів влади під час війни.

Чисельність органів публічної влади в обох областях помітно скоротилася. Донецька ОВА, яка має за штатним розписом близько 1100 працівників, зараз фактично налічує десь 750 службовців, що становить 72% штатних розписів.

Кадровий склад Луганської ОВА зменшився більш суттєво: із затверджених розписом 752 працівників фактично працює зараз 481 особа, що становить 65%.



Ілюстрація 1. Чисельність працівників обласних військових адміністрацій / Східний Варіант

Одне з видимих пояснень цього скорочення — на вересень 2023 року в Донецькій області окуповано десь 50% території, а в Луганській — всі 95%.

Схожі відмінності помітні й на рівні районних військових адміністрацій. Чотири РВА Луганської області скоротились по штатних працівниках майже на дві третини, з 491 особи до 185 (38%). В Донецькій області зменшення кількості чиновників більш скромне, з 268 осіб у трьох РВА, що надали дані, до 200 (75%).

Загалом вакантними за штатним розписом залишаються від 25 до 65% штатних посад в різних органах влади регіону. Певна частина була звільнена чи звільнилася самостійно, хоча отримати релевантні дані щодо цієї категорії колишніх посадовців не вдалося. До цієї категорії осіб, імовірно, входять й ті, хто залишився на окупованій території та ті, хто пішов на співпрацю з окупантами.

Як оцінювати наявність в нинішніх умовах такої кількості працівників в органах влади цих областей? Їхні керівники зазвичай вказують на дефіцит кадрів та на відсутність бажаної кількості службовців, необхідних для виконання роботи.

Інша позиція у громадських експертів та ЗМІ. Вони зараз нерідко піднімають питання про необхідність в умовах війни радикально скоротити чисельність державних службовців, яка в Україні набагато вища у порівнянні з нормами країн ЄС. Можливо ситуація з кадрами державних структур в окупованій Луганщині та наполовину окупованій Донеччині дозволяє саме тут почати таке скорочення. Адже території та населення на них, якими мають займатись інститути влади, зменшились принципово, а чисельність чиновників зменшується не так сильно. Таке скорочення дасть помітну економію для бюджету країни, приведе до зменшення існуючої бюрократії.

Ставити так питання зараз цілком правомірно, адже країна і народ ведуть війну за власне існування на межі сил проти значно переважаючого в силі ворога і всі ресурси мають направлятись на досягнення Перемоги. Однак, таке радикальне скорочення держапарату має бути ретельно підготовленим нормативно та організаційно, щоб не втратити управління в державі, не дезорганізувати роботу інститутів, не послабити потугу української держави. Зокрема, перед зменшенням кількості людей, треба зменшити кількість непотрібної роботи, провести комплексний аудит функціональних задач. Окрім того, слід мати на увазі і можливість різкого зростання потреби в кадрах держслужбовців при звільненні окупованих територій.

Ілюстрація: Східний Варіант

Певне розуміння необхідності скорочувати держапарат влада також демонструє: в країні за останні пів року скорочено близько 20 тисяч вакантних посад в держструктурах. Проте, послідовності і комплексності в здійснюваних змінах явно недостатньо для принципового покращення держуправління. Лише поєднання рішучості політичної волі у проведенні глибокої реформи державного управління та зваженості і опрацьованості інструментів реалізації може дати вагомий результат для цілей Перемоги.

Проблема чисельності кадрів стосується також фінансової складової функціонування органів публічної влади в цих областях. При незмінних штатних розписах не змінювалось фактично і фінансування структур влади. Так, за орієнтовними підрахунками на Донецьку ОВА лише на фонд заробітної плати на місяць за посадовими окладами необхідно 8—9 млн грн. Такі ж підрахунки фонду заробітної плати на місяць за посадовими окладами всіх структурних підрозділів Луганської ОВА дають цифру у 5—6 млн грн. При цьому посадові оклади у переважної більшості службовців невисокі і без додаткових надбавок, коефіцієнтів, величини яких можуть варіюватися від кількох десятків відсотків до кількох сотень, не можуть служити достатнім стимулом для роботи в складних умовах.

Ілюстрація: Східний Варіант

Наявний фонд оплати праці при зменшенні чисельності фактичних працівників давав керівництву органів влади простір для маневру в плані додаткового стимулювання працевлаштованих, проте створив збільшені можливості для зловживань. Перевірки виявили випадки, коли працівники місцевої влади при окладі в 10 тис. грн отримували завдяки надбавкам 60 тис. Окрім того, як свідчать дані аудиту Мінфіну, існує великий, невиправданий розрив у рівнях заробітних плат очільників громад — міських, селищних, сільських голів та обсягах витрат, нерідко надмірних, на утримання апаратів управління місцевими органами влади, що породжує невдоволення людей.

У 2024 році систему оплати працівників органів влади вирішили скорегувати. Врегулювання оплати праці державних службовців здійснюється на основі нової класифікації посад державної служби та присвоєння їм класифікаційних кодів на основі віднесення посад до відповідних сімей та рівнів, визначених у Каталозі типових посад державної служби. Тепер в нарахованій заробітній платі 70% становить підвищений оклад і лише максимум 30% можливі надбавки. Окрім того, постановою Кабміну від 28.05.2024 року встановлені коефіцієнти 2 і 3 до зарплат службовців, що працюють в зонах бойових дій та в районах вогневого враження окупантів. Це зробило оплату праці більш прозорою і справедливою.

Проте, останні зміни в оплаті праці службовців на 2024 рік сприйняті посадовцями в Донецькій і Луганській ОВА неоднозначно. Зняті надбавки за інтенсивність праці та зменшені нарахування за вислугу років фактично понизили заробітну плату низці працівників. При тому, що бюджет ОВА на оплату праці у 2024 році виріс. Представники влади обіцяють розв'язати проблемні питання при остаточному затвердженні у Верховній Раді оновленого Закону про державну службу № 8222, який має бути прийнятий до 2025 року. В ньому, зокрема, буде введено принцип прив’язки зарплат держслужбовців до ринку, щоб забезпечити конкурентність роботи в державних структурах.

Ілюстрація: Східний Варіант

Серед перспективних ініціатив влади, орієнтованих на майбутнє, найвідоміша — започаткування експериментального проєкту зі створення кадрового резерву для деокупованих територій (постанова КМУ від 25 травня 2023 року №524). Його координує НАДС, Мінреінтеграції та Вища школа публічного управління. Реалізація триває вже рік.

На цей час подали заяви близько 2400 кандидатів, зараховано в резерв понад 2200 претендентів, які висловили готовність працювати на різних деокупованих територіях, з них понад 500 — кадровий резерв саме для Донецької та Луганської областей. Такі працівники можуть стати суттєвим підсиленням кадрової спроможності українських інститутів публічної влади при звільненні захоплених територій.

Отже, інституційна вертикаль державної влади в Донецькій і Луганській областях вціліла в умовах екстраординарних викликів війни та загалом може, судячи з кадрового наповнення, виконувати деякі покладені на неї функції. Зрозуміло, що повністю виконувати всі свої обов'язки органи влади не спроможні з огляду на активні бойові дії та окупацію територій. Проте, ядро кадрового складу в обласних і районних ВА, в міських та сільських структурах влади існує: у 2022—2023 роках державні органи евакуйовані із зон бойових дій та розміщені в інших областях, а більшість службовців донині працюють дистанційно.

Значну роль у збереженні кадрового ресурсу відіграло створення мережі гуманітарних хабів для вихідців з Донецької й Луганської областей. Це дозволило службовцям частково переорієнтувати свою професійну діяльність на роботу хабів. Через них надавати гуманітарну допомогу людям з громад, підтримувати з ними комунікацію. Це може бути важливим при відновленні громад і повернення в них людей.

Виклики та проблеми кадрового забезпечення

Звернемось до зафіксованих нами проблем і викликів.

Штатні розписи адміністрацій в областях не змінювалися ні у 2022, ні у 2023 роках і залишаються такими ж, як і до повномасштабного вторгнення. Чисельність працівників у ВА визначається кількістю населення територій, зафіксованою статистикою довоєнного періоду. Реальні дані щодо чисельності населення зараз відрізняються кардинально та продовжують змінюватися. Тому **прив'язка штатної чисельності органів влади до офіційної чисельності населення території, визначеної до окупації їх агресором**, видається неприйнятною. Суттєво змінились функціональні задачі та обсяги роботи самих органів влади.

Ілюстрація: Східний Варіант

Отже, існує розрив між старими штатними розписами обласних і районних військових адміністрацій, фактичною чисельністю працівників та функціями і завданнями органів влади в умовах воєнного стану та подальшого повоєнного відновлення. Різке зменшення населення і території, підконтрольній українським органам інститутам публічної влади в Донецькій і Луганській областях, вимагає оптимізації їхніх організаційних структур та чисельності працюючих у них службовців. Це перша проблема, яку фіксуємо на основі проведеного огляду.

Викликом для української влади залишається **продовження і поглиблення реформ державного управління.** Це важливо і для підняття якості управління територіями, і є однією з умов нашого прийняття в ЄС. Мова про впровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами у державних органах (HRMIS), а також нової класифікації посад державної служби та присвоєння їм класифікаційних кодів на основі віднесення посад до відповідних сімей і рівнів, визначених у Каталозі типових посад державної служби. Головним в цьому ряду наразі є прийняття оновленого Закону України «Про державну службу», який впроваджує єдині підходи в оплаті праці держслужбовців (№8222 від 23.11.2022). У липні 2023 року в першому читанні був прийнятий проєкт цього Закону і вже рік робота над ним все ще триває.

Можна зрозуміти, що в умовах воєнного стану ці ініціативи просувати нелегко. Ще важче пробивають дорогу більш радикальні підходи до реформ. Але рух в цьому напрямі є, хоча хотілось би інтенсивніший. У військових адміністраціях проведено класифікації посад державної служби та впроваджується єдиний підхід в оплаті праці. При цьому реалізація вказаних змін стикається з низкою проблем і створює певну напруженість серед працівників ВА. Уряду варто швидше запропонувати виходи.

Ілюстрація: Східний Варіант

Наступний проблемний вузол пов’язаний з **експериментальним проєктом створення кадрового резерву для деокупованих територій**. Проєкт, що реалізується Урядом має певні позитивні проміжні результати, однак не здатен повністю задовольнити потреби органів влади в кадрах. Динаміка наповнення резерву залишається невисокою, існують розриви між заявленими претендентами посадами і реальними потребами органів влади. Та й в наших умовах великої невизначеності для людей знаходження особи в резерві зовсім не гарантує реальну готовність переїжджати на деокуповану територію.

Звичайно, слід продовжувати реалізацію проєкту з формування кадрового резерву для деокупованих територій. При цьому паралельно напрацьовувати альтернативні механізми залучення управлінських кадрів на деокуповані території. І головним середовищем для залучення кадрів в органи влади має стати ветеранська спільнота. Варто зараз законодавчо закріпити посилення можливостей ветеранів війни, учасників бойових дій на роботу в органах влади. Це особливо важливо саме для Донецької та Луганської областей.

Для працівників органів публічної влади, що працюватимуть на деокупованих територіях, принципово важливо запропонувати реально мотивуючу систему оплати їх праці з урахуванням віддачі та результативності, а отже необхідно вдосконалювати нині існуючу.

Насамкінець — про напевне найнебезпечніший виклик щодо кадрів органів влади на сході України. Його можна сформулювати так: **без дієвого перехідного правосуддя перспективи появи на Донеччині й Луганщині вмотивованих і професійних управлінських кадрів у достатній кількості є примарними.**

Однією з базових умов повернення на деокуповані території Донецької та Луганської областей як людей загалом, так і управлінських кадрів зокрема, є розв'язання питань безпеки та справедливості. Існує широкий запит від громадянського суспільства, державницько-орієнтованих спільнот з Донецької й Луганської областей на справедливість та очищення управлінських структур від службовців, які заплямували себе недоброчесними діями та колаборацією з проросійськими та окупаційними силами. Відтак, належне кадрове забезпечення органів публічної влади прямо залежить від того, чи вдасться реалізувати на практиці ефективну модель перехідного правосуддя.

На окрему увагу заслуговує проблема кадрової політики в цілому та діяльності державних органів щодо забезпечення кадрами органів публічної влади в Донецькій та Луганській областях. В попередні роки кадрова політика та діяльність органів публічної влади в регіоні піддавалась різкій критиці з боку державницьких проукраїнських сил, політиків, громадських структур, активістів. Кадри державної служби та особливо кадри органів місцевого самоврядування не змогли забезпечити проведення ефективної державницької політики, виявились засмічені представниками колабораціоністських політичних сил, обслуговували інтереси олігархічних (та

здебільшого проросійських) фінансово-промислових груп. Це стало однією з вагомих причин захоплення агресором великих територій краю з 2014 року та подальшого повномасштабного вторгнення з надією на внутрішню підтримку колаборантів при владі. У 2022 році під час вторгнення агресора органи влади в регіоні нерідко не могли ефективно справитись з новими викликами, забезпечити організовану евакуацію людей, цінностей, підприємств, що також ставить багато питань до наявних кадрів державних інститутів.

Врахувати уроки минулого вкрай необхідно у проведенні політики деокупації, реінтеграції та відновлення регіону. Успішна кадрова політика буде одним з головних чинників успіху цих процесів. І навпаки, інерційне продовження старої кадрової політики чи імітація оновлених підходів неминуче різко негативно позначиться на реінтеграції та процесах відновлення регіону, знову стане загрозою національній безпеці країни. Тому формування якісного кадрового резерву, очищення структур військових адміністрацій в регіоні, створення умов та мотивацій для масового входження державницьких і професійних кадрів в органи влади деокупованих територій — задача надважлива.

Ілюстрація: Східний Варіант

Проте зрозуміло й те, що покладатися лише на НАДС і ОВА у формуванні контингенту кадрового резерву для деокупованих територій може бути надто простим і невиправданим рішенням. Без активного підключення громадянського суспільства,

ветеранських і волонтерських спільнот, а також українського патріотичного бізнесу створити реальний, потужний, професійний та державницько-орієнтований кадровий резерв для органів влади не вийде. Відтак, може бути провалене й кадрове оновлення інститутів регіональної влади, тому розробка стратегії дій в цьому напрямі є необхідною та нагальною.

Рекомендації

Проведений аналіз дозволяє запропонувати низку **рекомендацій** щодо державної політики з питань кадрового забезпечення.

Донецькій та Луганській обласним військовим адміністраціям:

- необхідно **переглянути власні організаційні структури та штатні розписи**, а також організаційні структури та штатні розписи районних ВА і ВА населених пунктів з урахуванням реалій воєнного і повоєнного стану цих територій, принципових змін у кількості й розміщенні населення, нових завдань і функцій органів влади під час війни, при деокупації та в процесах відновлення;
- **більше уваги приділити налагодженню діалогу та створенню постійно діючих майданчиків для взаємодії з громадськими, ветеранськими, волонтерськими організаціями та спільнотами, міжнародними донорами та проєктами технічної допомоги**, які варто розглядати як джерело і ресурс залучення нових управлінських кадрів. Посилити комунікаційні зусилля щодо формування кадрового резерву та залучення потенційних кандидатів.

Кабінету Міністрів України та військовим адміністраціям областей слід **продовжити політику оптимізації штатних посад, скорочення чисельності службовців**. Верховній Раді України пропонується продовжувати розпочату роботу щодо врегулювання граничної чисельності працівників органів місцевого самоврядування та державних / військових адміністрацій, розробити відповідні законодавчі ініціативи, які б дозволили оптимізувати/зменшити чисельність службовців відповідно викликів воєнного стану та змін функціональних задач.

Верховній Раді України необхідно розглянути та **прийняти в другому читанні й у цілому проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про державну службу»** щодо впровадження єдиних підходів в оплаті праці державних службовців на основі класифікації посад з урахуванням необхідності відрегулювати виявлені колізії при реалізації нової системи оплати праці згідно з проведеною класифікацією посад державної служби в умовах воєнного стану.

НАДС має забезпечити методичний супровід такого перегляду, розробити рекомендовані моделі організаційних структур і штатних розписів для ВА різних адміністративних рівнів з урахуванням особливостей територій, на яких вони діють (окуповані території, деокуповані території, території активних або можливих бойових дій, тилові території тощо) та довести їх до відповідних органів влади.

Необхідною є **розробка нової системи мотивацій та стимулювання працівників державної служби та місцевого самоврядування** до роботи в складних умовах на звільнених територіях при їх відновленні та реінтеграції в загальноукраїнський державний простір. Система мотиваційних індикаторів мала б включати як фінансові стимули, так і низку інших — соціальних, кар'єрних показників. Слід врахувати, щоб ця система мотиваційних спонук була достатньо

переконливою для залучення кваліфікованих кадрів з інших територій України для роботи в органах публічної влади на деокупованих територіях Донеччини і Луганщини. Бачиться доцільним розробка центральними органами влади відповідної програми для цього.

Ілюстрація: Східний Варіант

Задля належного кадрового забезпечення органів публічної влади в Донецькій та Луганській областях на час війни і повоєнного відновлення української влади в регіоні насамперед необхідно буде реалізувати **дієве перехідне правосуддя** та забезпечити очищення органів влади регіону від колаборантів та проросійськи орієнтованих суб'єктів. Без вирішення цього фундаментального завдання інші заходи навряд чи будуть дієвими, як і загалом під сумнівом буде повернення в регіон переважної більшості колишніх жителів. Відповідним державним структурам виконавчої та судової гілок влади бажано підготувати нормативну базу для розгортання інститутів перехідного правосуддя, метою яких стане недопущення в органи публічного врядування недоброчесних осіб та очищення державних чи муніципальних органів влади від скомпрометованих кадрів.

Громадянському суспільству України, ветеранським, волонтерським, донорським організаціям, бізнес-спільнотам варто активніше включатися, спільно з органами публічної влади Донецької і Луганської областей, у формування і підготовку кадрових резервів для інститутів влади на цих територіях. Діючим

державним/військовим адміністраціям на регіональному і субрегіональному рівнях необхідно суттєво активізувати співпрацю з цими спільнотами та структурами з формування і підготовки кадрів для деокупованих територій.

Кіпень Володимир, Донецький національний університет імені Василя Стуса

***

Цей аналітичний матеріал виданий завдяки програмі «Український фонд швидкого реагування», що втілює IREX за підтримки Державного департаменту США. Вміст є виключною відповідальністю громадської організації «Східний Варіант» і не обов'язково відображає погляди IREX та Державного департаменту США