



Міністерство розвитку
громад та територій
України

РАДА
"РАІ"
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ,
МІСЦЕВОГО САМОВРІДЦВАННЯ,
РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ТА МІСТОБУДУВАННЯ



ПОЛІСІ-БРІФ

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ОБЛАСТЯХ НА ЛІНІЇ ЗІТКНЕННЯ

ВОЛОДИМИР КІПЕНЬ
РОМАН КИСЛЕНКО
ВІКТОРІЯ БАЛАСАНЯН
КАТЕРИНА КОТЕЛЕНЕЦЬ

Дослідження проведене в рамках проекту "Формування концептуальних та правових засад ефективного повоєнного відновлення деокупованих територій України", який підтримується Міжнародним фондом "Відродження". Проект реалізується у співпраці ВГО "Асоціація сприяння самоорганізації населення", ГО "Центр політико-правових реформ", ГО "Громадська ініціатива Луганщини" та ГО "Асоціація "Відродження та Розвиток".





ВСТУП

Повномасштабне вторгнення РФ в Україну призвело до змін в організації публічної влади в областях на лінії зіткнення, що, в свою чергу, вплинуло на стан кадрового забезпечення органів публічної влади у відповідних областях. Важливо зазначити, що саме органи публічної влади в прифронтових областях є “першою лінією” і захисту громадян, і майбутніх процесів відновлення як постраждалих територій підконтрольних уряду України, так і деокупованих територій.

У цьому полісі-бріфі стисло викладені результати дослідження стану кадрового забезпечення органів публічної влади в областях на лінії зіткнення, а саме в Запорізькій, Харківській та Херсонській, а також запропоновано ряд рекомендацій, спрямованих на вдосконалення кадрової політики в досліджуваних областях.

СТАН КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В ОБЛАСТЯХ НА ЛІнії ЗІТКНЕННЯ

ЧИСЕЛЬНІСТЬ ПРАЦІВНИКІВ ЗА ШТАТНИМ РОЗПИСОМ В 2023 І 2024 РОКАХ ПРАКТИЧНО НЕ ЗМІНЮВАЛАСЬ В ЖОДНІЙ З ТРЬОХ ОБЛАСНИХ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАЦІЯХ (ДАЛІ - ОВА). Кількість працівників коливалась від більше 600 до майже 900 осіб, залежно від величини області.

Реально заповненими виявились від 76% посад в Херсонській ОВА, до 80% в Запорізькій і 83% в Харківській ОВА. Вакантними залишаються від 17 до 24% посад наявного штатного розпису. Медіанний показник вакантних посад згідно з штату по трьох ОВА – 20%.

Показники за штатним розписом і фактичному їх заповненні по районних військових адміністраціях (далі - РВА) в трьох областях мають значні коливання. Кількість працівників РВА за штатним розписом можуть різнитися від 120 осіб до 290. Заповненість по факту також має значні перепади. В Херсонській області по всіх РВА заповнені лише 50 % посад за штатом. В трьох РВА Запорізької області, які надали дані, штати заповнені в межах від 51% до 88%. РВА Харківської області заповнені працівниками загалом на 74% від штату (за даними з 4 РВА). Прослідковується залежність фактичної заповненості посад в районних адміністраціях від статусу району – окуповані повністю чи частково мають значно більше вакансій ніж ті, хто віддалений від зони бойових дій.

Щодо органів місцевого самоврядування (далі - ОМС) та військових адміністрацій населених пунктів (далі - ВА НП), то дані отримано лише по двох областях: Запорізькій та Харківській. Кадрове забезпечення органів публічної влади базового рівня виглядає наступним чином:

- **Міські ради:**

Харківська область (10 рад): 1450 штатних → 1279 фактичних (88%).

Запорізька область (7 рад): 627 штатних → 416 фактичних (66%).

ВА НП у Запорізькій області (5 міст): 79 штатних посад → 37 заповнено (21–67%).

- **Сільські та селищні ради:**

Харківська область (13 рад): 1094 штатних → 902 фактичних (82%).

Запорізька область (15 рад): 701 штатних → 445 фактичних (63%).

- **Сільські/селищні ВА у Запорізькій області:** при штаті 9–15 осіб працює лише 3–8 (20–55%).

ТАКИМ ЧИНОМ, НА ВСІХ РІВНЯХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ШТАТНІ РОЗПИСИ ПОВНІСТЮ НЕ ЗАПОВНЕНІ, ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧУЄТЬСЯ МЕНШОЮ КІЛЬКІСТЮ ПРАЦІВНИКІВ. Попри те, що фактична чисельність персоналу органів публічної влади у прифронтових областях нині нижча за затверджені штатні ліміти, їх кадровий потенціал залишається достатнім для виконання ключових управлінських функцій. При цьому об'єктивно назріває потреба переосмислити структуру й обсяг кадрового забезпечення органів публічної влади. Оптимізація штатів має спиратися на два взаємопов'язані принципи: функціональну доцільність та політичну й державницьку сталість.

Спостерігається перманентне скорочення кількості державних службовців органів публічної влади в трьох досліджуваних областях. Так, за даними Національного агентства України з питань державної служби (далі - НАДС), у 2022 р. середньорічний рівень звільнень у п'яти прифронтових областях становив **≈ 24 %** від фактичної

чисельності персоналу; у 2023 р. він піднявся до **≈ 29 %**, тоді як за перші дев'ять місяців 2024 р. знизився до **≈ 19 %**. Структура плинності залишалася стабільною: на кожного звільненого керівника (категорія Б) припадало близько 2,5 спеціаліста (категорія В), що корелює з їхнім питомим ваговим співвідношенням у штатних розписах.

Таким чином, можна говорити про те, що кумулятивна плинність кадрів за 3 роки склала приблизно 72%, наслідком чого може стати вимиття інституційної пам'яті, так як нові кадри приходять повільніше, ніж йдуть досвідчені.

Загалом, динаміка звільнень з органів публічної влади відрізнялася за регіонами та рівнями військових адміністрацій. Так, наприкінці 2022 р. найвищі показники фіксувалися у Харківських і Донецьких ОВА/РВА (≈ 27 % та 22 % відповідно); у 2023 р. пік припав на Харків (≈ 40 %) і Херсон (≈ 43 %). Вже в 2024 р. тенденція до скорочення плинності простежувалася в усіх областях, за винятком Запорізької (≈ 22 %). Ключові драйвери таких коливань — інтенсивність бойових дій, безпекові ризики, особливості евакуаційних заходів, а також поетапне зростання заробітних плат, яке, судячи з даних, стало помітним фактором утримання кадрів.

Тож, такі тенденції демонструють необхідність підготовки кадрового резерву для органів публічної влади в першу чергу. Вбачається також доцільним провести детальний аналіз потенційних потреб для органів публічної влади за різними сценаріями: у разі повної деокупації областей, у разі збереження тимчасово окупованих територій в тих межах, в яких вони зараз перебувають та у разі початку більш активних процесів відновлення. Варто провести такий аналіз з урахуванням необхідних компетенцій для відповідних сценаріїв. Що, в свою чергу, може знайти відображення й у відповідних навчальних програмах для кадрового резерву.

РЕФОРМА ОПЛАТИ ПРАЦІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Перш за все, виходячи з отриманих даних із Запорізької, Харківської та Херсонської областей, можна констатувати завершення в 2024 році нової класифікації посад державної служби та присвоєння їм класифікаційних кодів. Після цього були впроваджені в 2024 році і нові умови оплати праці у відповідних військових адміністраціях, що зробило можливим підвищити як базові оклади, так і сумарні виплати державним службовцям.

Також, слід зазначити, що для областей на території яких ведуться активні бойові дії чи дані території є територіями можливих бойових дій Постановами Кабінету Міністрів України №391 від 25 квітня 2023 року та № 1414 від 29 грудня 2023 року передбачено застосування коефіцієнтів 1,5, 2 та 3 при нарахуванні заробітної плати державним службовцям.

Дані, отримані від обласних військових адміністрацій, свідчать про суттєве розширення фондів оплати праці у 2023-2024 роках, що відображає впровадження нової класифікації посад та підвищувальних коефіцієнтів для регіонів із підвищеним ризиком. Зокрема:

- **Харківська ОВА:** місячний фонд посадових окладів зріс із **≈ 6 млн грн** (січень 2023 р.) до **≈ 27 млн грн** (грудень 2024 р.), тобто у 4,5 рази.
- **Запорізька ОВА:** показник збільшився втричі — від **≈ 4,6 млн** до **≈ 13,3 млн грн**.
- **Херсонська ОВА:** приріст становив **≈ 2,7 рази** (з **≈ 4,5 млн** до **≈ 12,1 млн грн**).

Офіційна статистика Мінфіну підтверджує подібну динаміку для всіх п'яти прифронтових областей: середньомісячні нарахування у 2024 р. були на рівні **40–56 тис грн** в ОВА та **26–34 тис грн** у РВА, що є вищим за показники попереднього року, тобто до впровадження нової класифікації посад.

Важливо звернути увагу на показники відношення окладу до загальної зарплати. Вони коливаються у дуже широких межах у службовців різних областей. В Луганській ОВА співвідношення окладу і загальної зарплати складає всього 16,%, а в Харківській ОВА — 42,1%. Така ж тенденція спостерігається по РВА. В Луганських РВА оклад складає 21,8%, а в Харківських РВА 53,2% нарахованої зарплати. Це свідчить про різні підходи до застосування премій, надбавок і підвищувальних коефіцієнтів, що потребує додаткового аналізу та уніфікації.

При цьому дані показують, що відповідного підвищення оплати праці службовців в ОМС не відбулося і ситуація в них з кадровим забезпеченням більш гостра.

Можна припустити, що зростання фондів оплати праці виконало короткострокове завдання — утримати ключових фахівців у зонах підвищеного ризику. Водночас значна варіативність у структурі виплат і розходження у звітних чисельностях персоналу підкреслюють необхідність уніфікування обліку штатів і фактичної зайнятості, гармонізації співвідношення «оклад / надбавки» відповідно до встановленої загальної моделі 70 / 30 % та поетапного коригування коефіцієнтів підвищень у міру стабілізації безпекової ситуації й оптимізації виконуваних функцій адміністраціями.

ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО РЕЗЕРВУ

В 2023 році було започатковано експериментальний проєкт зі створення кадрового резерву для деокупованих територій затвердженого постановою КМУ від 25 травня 2023 року №524. На НАДС покладено забезпечення технічної можливості реалізації даного проєкту. Водночас координатором проєкту, поруч із НАДС, також було Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій, а після внесення змін у вересні 2023 року ще й Вища школа публічного управління. Після ліквідації Мінінтеграції цими питаннями має займатись новостворене Міністерство розвитку громад та територій України.

В експериментальному проєкті щодо створення резерву станом на 13 січня 2025 року зареєстровано 3229 анкет кандидатів для роботи на деокупованих територіях України, з них 1770 анкет подали чоловіки, 1459 анкет подали жінки.

За результатами перевірки відповідності професійної підготовки та професійної компетентності особи за напрямками роботи зараховано до реєстру – 3015 осіб, відхилено – 213. Основними причинами для відхилення анкет кандидатів для роботи на деокупованих територіях України є неналежний рівень освіти та недостатній досвід роботи.

Із числа зарахованих до резерву працівників органів публічної влади для роботи на деокупованих територіях України виявило бажання працювати в:

- Харківській області – 377 осіб;
- Херсонській області – 669 осіб;
- Запорізькій області – 685 осіб;
- Донецькій області – 793 особи;
- Луганській області – 497 осіб.

Разом із тим аналіз заяв органів публічної влади й анкет резерву показує дисбаланс: найдефіцитніші напрями («Фінансовий менеджмент», «ІТ-безпека», «Бухгалтерія») залишаються найменш популярними серед кандидатів. Більшість обирає «Адміністративне керівництво», «Публічні послуги», «Запобігання корупції». Це потребує точкового коригування набору та цільових стимулів, аби закрити критичні кадрові прогалини у прифронтових громадах.

Щодо державного замовлення на професійне навчання кадрів публічного управління, то тут слід зазначити, що його розміщення та виконання не розмежовується по областях, а учасниками можуть стати:

- на підвищення кваліфікації – державні службовці, голови місцевих держадміністрацій, їх перші заступники та заступники, посадові особи місцевого самоврядування,
- на підготовку магістрів – державні службовці, голови місцевих держадміністрацій, їх перші заступники та заступники, посадові особи місцевого самоврядування, які здобули ступінь вищої освіти магістра/бакалавра, працюють в органах публічної влади та мають відповідний стаж не менш як один рік на момент подання документів до приймальної комісії.

Таким чином, державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування з областей через які проходить лінія зіткнення можуть не потрапити на відповідне навчання через відсутність спеціальних квот.

РЕЗУЛЬТАТИ ФОКУС-ГРУПОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У трьох досліджуваних областях України — Запорізькій, Харківській та Херсонській — було проведено фокус-групові інтерв'ю з 20 соціально активними мешканцями (представниками громадських організацій, бізнесу, волонтерами, ВПО та колишніми держслужбовцями), адже саме вони можуть бути потенційними працівниками органів публічної влади. Отримані дані дозволяють глибше зрозуміти громадське сприйняття кадрових проблем у публічному секторі, а також бар'єри та стимули до залучення нових фахівців.

КЛЮЧОВІ ВИКЛИКИ

- Хронічний кадровий дефіцит: учасники наголошують на суттєвому браку кадрів у сфері ЖКГ, архітектури, освіти, медицини, що спричинено мобілізацією, вимушеною міграцією та конкуренцією з боку громадського сектору й міжнародних організацій.
- Низька якість нових кадрів: часто на вакантні посади потрапляють некваліфіковані або випадкові люди, оскільки кваліфіковані фахівці виїхали або працюють у третіх секторах.
- Бюрократія, демотивація, зловживання: робота в органах публічної влади асоціюється з надмірною зарегульованістю, вимогою лояльності замість компетентності, високими ризиками, низькими зарплатами та відсутністю впливу на процеси. Це призводить до того, що лише незначна частина фахівців дійсно орієнтована на розвиток громад.
- Системна недовіра до кар'єрного зростання: відсутність прозорих процедур просування по службі, часта зміна команд та політична нестабільність стримують залучення нових людей.

ПОТЕНЦІЙНІ КАДРОВІ РЕЗЕРВИ

Учасники окреслили чотири основні соціальні групи, які можна залучити до публічного управління у фазі відновлення:

1. Ветерани війни — потребують адаптації, перекваліфікації, інклюзивної інфраструктури.
2. Молоді фахівці — зокрема, випускники програм розвитку людського капіталу до 2022 року.
3. Державні службовці та посадові особи органів місцевого самоврядування на фронті — демобілізовані службовці потребують механізмів реінтеграції.
4. ВПО, волонтери, підприємці, активісти з інших регіонів — мають бажання та потенціал, але потребують мотиваційних умов.

ОСНОВНІ СТИМУЛИ ДЛЯ ЗАЛУЧЕННЯ

- Гідна зарплата з чіткою структурою, адаптованою до умов відновлення.
- Житло або житлова підтримка для тих, хто втратив дім.
- Бронювання від мобілізації для критично важливих фахівців.
- Доступ до дитячої інфраструктури — для залучення жінок та сімей.
- Юридичний захист — для уникнення переслідувань у разі адміністративних помилок.
- Гнучкість і повноваження — можливість реалізовувати ініціативи та працювати в ефективних командах.

Реформа кадрової політики у прифронтових та деокупованих громадах повинна поєднувати соціальну підтримку, правові гарантії, справедливу оплату та інституційну модернізацію. Без вирішення системних бар'єрів та активної роботи з формуванням і мотивацією нового кадрового резерву ефективне управління в умовах відновлення залишатиметься під загрозою.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

- Верховній Раді України законодавчо врегулювати питання статусу працівників військових адміністрацій населених пунктів, внівши зміни в Закон України “Про правовий режим воєнного стану”.
- Верховній Раді України винести на розгляд у другому читання законопроект № 4298 про реформу місцевих державних адміністрацій, з нормами про впровадження статусу державного службовця для голови місцевої ДА зі збереженням чинної процедури призначення та про можливість потрапляння до кадрового резерву на посади голів РДА представників місцевого самоврядування.
- Кабінету Міністрів України, Міністерству фінансів напрацювати і прийняти нормативний документ щодо врегулювання оплати праці відряджених до військових адміністрацій військовослужбовців.
- Забезпечити фінансову стійкість у разі скорочення зовнішньої допомоги шляхом формування резервного фонду для критичних виплат і підготувати сценарний план на випадок скорочення міжнародної фінансової допомоги з чіткими тригерами скорочення видатків.
- Провести аудит ефективності діяльності (Performance Audit) ОВА/РВА з коригуванням штатних розписів з урахуванням контурів підконтрольної території та планів деокупації.
- На основі аудиту ефективності діяльності оптимізувати чисельність державних службовців в ОВА та РВА прифронтових областей під реальні функції та ризики.
- Уніфікувати систему оплати праці для державних службовців в прифронтових областях і зменшити бюджетний дисбаланс. Зокрема до моменту стабілізації безпеки зберегти коефіцієнти 1,5-3 лише для посад із виїздами в зони високого ризику або для посад, які постійно знаходяться на територіях активних бойових дій чи територіях можливих бойових дій.
- Посилити кадрову стабільність через нематеріальні стимули, зокрема впровадити програми пільгового кредитування на житло та медичне страхування для критично важливих фахівців. Також, розробити механізм бронювання від мобілізації для ключових спеціалістів і запровадити інститут «професійного наставника» та KPI-контракти для керівників.
- Переформатувати кадровий резерв під дефіцитні компетенції. Зокрема, у державному реєстрі резерву встановити цільові квоти за напрямками «фінконтроль», «ІТ-безпека», «проєктний супровід відбудови», запровадити фіксовану одноразову стимулюючу виплату після 2 років роботи в органах публічної влади у прифронтовій області.
- Таргетувати державне замовлення на навчання державних службовців впровадивши квоти для окремих регіонів та включити регіональний критерій у форми звітності про виконання держзамовлення.
- НАДС, Вищій школі публічного управління, відповідним університетам збільшити кількість спеціалізованих курсів з організації роботи на територіях зон бойових дій при організації підвищення кваліфікації службовців та навчанні осіб, зарахованих до резерву державної служби.

ПРО ПРОЄКТ

Проект “Формування концептуальних та правових засад для ефективного відновлення деокупованих територій України” підтримується Міжнародним фондом “Відродження”. Усі заходи проекту реалізуються у співпраці ВГО “Асоціація сприяння самоорганізації населення”, ГО “Центр політико-правових реформ”, ГО “Громадська ініціатива Луганщини” та ГО “Асоціація “Відродження та Розвиток”

Проект покликаний сприяти розбудові інституційної спроможності місцевої публічної адміністрації забезпечувати ефективне повоєнне відновлення деокупованих територій України.

Ця мета дотягатиметься через:

- переосмислення комплексу викликів для інституційного відновлення на деокупованих територіях (шляхом масштабування проведених раніше аналітичних досліджень щодо Донецчини й Луганщини на інші регіони України);
- розробку та адвокатування чіткої моделі (або кількох моделей) перехідного врядування на деокупованих територіях;
- сприяння залученню громадського суспільства до процесів відновлення та реінтеграції цих територій.

Для того, щоб дізнатись більше про дослідження та ознайомитись із його повною версією перейдіть за QR кодом або ж відвідайте сайт

<https://www.future-east.org>



Для зворотного зв'язку чи коментарів просимо звертатися на e-mail - samoorg@ukr.net.