



Посольство  
Великої Британії  
в Україні



Центр політико-правових  
реформ

# ПРОЄКТ КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМИ УРЯДУВАННЯ «Україна після перемоги» Бачення України 2030

**Київ  
2023**

*Видання цієї концепції стало можливим завдяки фінансовій підтримці Уряду Великої Британії в рамках проекту «Україна після перемоги: підготовка і комунікація реформ для реалізації “Бачення України — 2030”», який виконує Центр політико-правових реформ. Погляди, висловлені в цій публікації, належать авторам і можуть не збігатися з офіційною позицією Уряду Великої Британії.*

## ЗМІСТ

<b>1. Формування та координація державної політики.....</b>	<b>4</b>
1.1. Конституційний статус Уряду та порядок його формування .....	4
1.2. Обсяг повноважень Уряду, структурування державної політики .....	5
1.3. Організація міністерств та їх діяльність щодо аналізу та формування політики .....	6
1.4. Планування та ухвалення рішень КМУ, стратегічне планування.....	8
1.5. Роль та функції Секретаріату КМУ, як центру Уряду.....	9
1.6. Забезпечення європейської інтеграції України .....	10
1.7. Взаємодія Уряду з Парламентом і Президентом та іншими конституційними органами у формуванні політики та законотворчому процесі .....	10
1.8. Публічні консультації, взаємодія з самоврядуванням та громадськістю при ухваленні державних рішень, інклюзивність у формуванні політики .....	12
<b>2. Підзвітність системи органів виконавчої влади.....</b>	<b>12</b>
2.1 Функції міністерств щодо реалізації політики, відносини міністерств із ЦОВВ, які реалізують політику .....	12
2.2 ЦОВВ, які забезпечують реалізацію політики (урядові органи) .....	13
2.3 Регіональний та субрегіональний рівні державного врядування .....	13
2.4 Взаємодія з місцевим самоврядуванням в реалізації державної політики, децентралізація повноважень .....	14
2.5 Взаємодія з професійним самоврядування, іншими формами самоорганізації громадян.....	14
2.6 Адміністративна процедура відносин влади з громадянами. ....	14
2.7 Публічна інформація (сайти міністерств, доступ до публічної інформації).....	15
2.8 Контроль та адміністративний нагляд в діяльності виконавчої влади	15
<b>3. Державна служба.....</b>	<b>16</b>
3.1 Вступ на державну службу (конкурси). ....	16
3.2 Правовий статус та кар'єра державних службовців.....	17
3.3 Підготовка кадрів та професійний розвиток державних службовців. ...	17
3.4 Оплата праці державних службовців.....	18
3.5 Дисциплінарна відповідальність та звільнення державних службовців.	19
<b>4 Забезпечення реформи .....</b>	<b>19</b>
4.1 Політичне лідерство та координація реформи.....	19
4.2 Законодавче забезпечення реформи.....	20

<b>4.3</b>	<b>Публічні фінанси та фінансове забезпечення реформи.....</b>	<b>20</b>
<b>4.4</b>	<b>Моніторинг та оцінка реалізації реформи. ....</b>	<b>20</b>
	<b><i>ДОДАТОК 1. СФЕРИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.....</i></b>	<b>22</b>
	<b><i>ДОДАТОК 2. ТЕРМІНОЛОГІЯ. ....</i></b>	<b>25</b>
	<b><i>ДОДАТОК 3. ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВ. ....</i></b>	<b>26</b>
	<b><i>ДОДАТОК 4. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ ТА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ. ....</i></b>	<b>27</b>

# 1. Формування та координація державної політики

## 1.1. Конституційний статус Уряду та порядок його формування

З огляду на необхідність післявоєнної відбудови та забезпеченні євроатлантичного курсу України необхідно посилити роль Уряду у процесах формування та координації державної політики. Досягнути цієї цілі пропонується шляхом удосконалення наступних процедур.

**Посадовий склад КМУ** (кількість і перелік посад) повинен визначатися структурою державної політики та встановлюватися Прем'єр-міністром України при формуванні Уряду і затверджуватися ВРУ при призначенні персонального складу КМУ. Посадовий склад КМУ та розподіл сфер компетенції між його членами повинні забезпечувати формування та реалізацію (чи контроль за реалізацією) політики у всіх сферах державної політики. У разі призначення до складу КМУ міністра, який не очолює міністерство, також визначається сфера його компетенції. Вона не може дублювати сферу компетенції міністерства. Загальна чисельність членів КМУ визначається посадовим складом КМУ. КМУ формується протягом шістдесятиденного строку від дня складення повноважень попереднім складом КМУ або дострокової відставки КМУ.

**Порядок призначення Прем'єр-міністра України** має бути удосконалений наступним чином. Пропозиція коаліції депутатських фракцій у ВРУ щодо кандидатури Прем'єр-міністра України повинна підписуватися не менш як 226 народними депутатами України, які входять до складу коаліції депутатських фракцій у ВРУ. Кандидат на посаду Прем'єр-міністра України до розгляду питання на пленарному засіданні ВРУ має зустрітися з депутатськими фракціями та відповісти на їхні запитання. Його на пленарному засіданні ВРУ представляє Президент України. Після представлення кандидат на посаду Прем'єр-міністра України представляє проєкт Програми діяльності КМУ та відповідає на запитання народних депутатів України.

Прем'єр-міністр отримує не більше 14 днів **на формування Уряду** і підготовку доопрацьованого варіанту програми його діяльності. У цей час він проводить консультації з фракціями парламентської більшості та кандидатами на посади в Уряді, разом з ними за допомогою СКМУ готує Програму діяльності КМУ.

Депутатські фракції, які входять до складу коаліції депутатських фракцій у ВРУ, повинні вносити відповідно Прем'єр-міністру України та Президенту України пропозиції щодо кандидатур до складу КМУ. Подання Прем'єр-міністра України про призначення членів КМУ повинно вноситися разом з посадовим складом КМУ із зазначенням сфери компетенції (відповідно до законодавчо визначених сфер державної політики) кожного члена Уряду єдиним списком не пізніше ніж на п'ятнадцятий день після призначення ВРУ Прем'єр-міністра України. На кожную посаду члена КМУ вноситься одна кандидатура. У разі виникнення вакансії у складі КМУ, подання про призначення на цю посаду вноситься окремо.

**Кандидати до складу КМУ** за пропозиціями депутатських фракцій та комітетів ВРУ до розгляду питання на пленарному засіданні ВРУ повинні зустрічатися з депутатськими фракціями та комітетами ВРУ і відповідають на їхні запитання.

Прем'єр-міністр вносить до ВРУ склад Уряду (за винятком двох міністрів, яких вносить Президент) та Програму діяльності КМУ, підписану всіма кандидатами на

посади в КМУ. Верховна Рада призначає склад КМУ та схвалює Програму його діяльності. У разі відхилення ВРУ кандидатури на посаду члена КМУ нове подання щодо кандидатури для призначення на зазначену посаду повинно вноситися у визначеному порядку у семиденний строк.

КМУ не повинен набувати повноважень без затвердженої програми Уряду. ВРУ розглядатиме Програму діяльності КМУ перед розглядом подання про персональний склад КМУ. ВРУ може зробити перерву в розгляді цього питання на пленарному засіданні для обговорення Програми діяльності КМУ в комітетах ВРУ і депутатських фракціях.

КМУ отримує імунітет на рік під час дії якого ВРУ не може відправити його у відставку через недовіру. При цьому можливість відставки Прем'єр-міністра за власним бажанням залишається незмінною.

У разі винесення вотуму недовіри разом з такою пропозицією одночасно повинна вноситися пропозиція щодо кандидатури нового Прем'єр-міністра.

На першому засіданні Уряду має ухвалюватися постанова про сфери відповідальності кожного члена КМУ, про урядові органи, які ними спрямовуються і координуються.

## 1.2. Обсяг повноважень Уряду, структурування державної політики

Основною функцією КМУ є забезпечення формування та реалізації державної політики. Для виконання цієї функції КМУ має бути наділений відповідними повноваженнями та нести відповідальність за її результативність та ефективність.

Однак, формальне закріплення функції не забезпечує системного підходу у формуванні та реалізації державної політики. Задля практичної реалізації КМУ цієї функції необхідно вжити таких заходів.

Задля забезпечення підвищення якості формування та реалізації політики в законодавстві **необхідно закріпити більш детальний перелік сфер компетенції КМУ** (Додаток 1).

Чинне законодавство не містить чітких визначень «формування державної політики» та «реалізації державної політики», а лише фрагментарно описує окремі етапи чи елементи цих процесів. З огляду на це в законодавстві **необхідно чітко визначити терміни** на підставі аналізу наукової літератури, вітчизняного законодавства, зарубіжного досвіду правового регулювання діяльності органів виконавчої влади та вітчизняного досвіду реформування міністерств (Додаток 2).

Перелік урядових рішень не повинен обмежуватися постановами й розпорядженнями. Оскільки на своїх засіданнях Уряд розглядає також документи державної політики (концепції, стратегії, програми), проєкти законів та актів Президента України, інші документи. Уряд також розглядає питання, вирішення яких не потребує прийняття актів. Необхідно законодавчо закріпити перелік урядових рішень, які може ухвалювати Кабінет Міністрів.

Також необхідно передбачити встановлення Урядом вимоги щодо розробки секторальних стратегій та здійснення подальшого звітування щодо їх реалізації. Такі стратегії повинні розроблятися у кожній зі сфер державної політики відповідно до законодавчо закріпленої структури державної політики.

Окрім того, для системного підходу реалізації функцій усіх інституцій необхідно прийняти закон, що регулюватиме процес розробки нормативно-правових актів (Про правотворчість або Про нормативно-правові акти).

Законами Уряд наділено значною кількістю повноважень щодо нормативно-правового регулювання відомчих питань (затвердження методик, критеріїв, правил тощо), які доцільніше врегульовувати на рівні міністерств. Надання можливості Уряду передавати такі повноваження міністерствам забезпечить його розвантаження та дозволить зосередитися на стратегічних питаннях державного управління.

### **1.3. Організація міністерств та їх діяльність щодо аналізу та формування політики**

Міністерство є провідним органом в системі ЦОВВ, основним завданням якого має стати формування та забезпечення координації реалізації державної політики у визначених КМУ сферах.

Міністерства мають стати продовженням КМУ та формувати політику відповідно до затверджених стратегій у кожній складовій сфер державної політики.

Чинне законодавство передбачає, що міністерства є юридичними особами публічного права. Такий підхід створює надмірне навантаження адміністративними функціями та перешкоджає ефективній реалізації функції з формування політики. Функції забезпечення діяльності мають бути передані до Секретаріату КМУ, який має стати єдиною юридичною особою та обслуговувати Уряд та всі міністерства.

Утворення, реорганізація та ліквідація міністерств здійснюються з урахуванням завдань КМУ та відповідно до визначених сфер державної політики, з урахуванням необхідності забезпечення здійснення повноважень органів виконавчої влади та недопущення дублювання повноважень.

Для ефективного функціонування міністерств необхідно структурувати та законодавчо закріпити процедуру їх утворення/ліквідації:

- закріпити, що у положенні про міністерство зазначаються сфери компетенції міністерства, перелік директоратів, відповідальних за формування державної політики у відповідних сферах, перелік урядових органів, діяльність яких спрямовується і координується КМУ через відповідного міністра, а також перелік підприємств, установ та організацій, віднесених до сфери управління міністерства за рішенням КМУ;
- закріпити, що КМУ, приймаючи рішення про утворення міністерства, одночасно має затверджувати положення про нього;
- закріпити, що рішення про ліквідацію міністерства приймається у разі відмови від виконання відповідних завдань та функцій на державному рівні або доцільності їх передачі іншим органам виконавчої влади;
- чітко визначити функції міністерств (Додаток 3);
- ввести поняття «система міністерства» та закріпити, що до неї входять урядові органи, діяльність яких міністр спрямовує і координує та несе політичну відповідальність за результати їхньої діяльності, а також можуть входити за рішенням КМУ установи, підприємства та організації, які забезпечують виконання міністерством і урядовими органами своїх повноважень;

- розмежувати видання наказів міністерством (якщо такі взагалі потрібні) та міністром (який може бути не тільки керівником міністерства, а й носієм повноважень).

Окрім того, необхідно врегулювати повноваження політичних посад у міністерствах, оновити їх та чітко розмежувати з повноваженнями державних службовців. В свою чергу необхідно врегулювати повноваження державного секретаря забезпечивши функціонування механізмів недопущення політизації цієї посади.

У кожному міністерстві мають функціонувати директорати політики, створені з урахуванням сфер політики та її складових. Пріоритетом має стати функціонування директоратів як центру формування політики у визначених складових сфери державної політики. Для реалізації цього пріоритету необхідно забезпечити кадрове наповнення директоратів кваліфікованими професіоналами (у тому числі реформувати системи пошуку та відбору кадрів).

Директорати повинні здійснювати повний аналіз стану справ, визначати пріоритетні варіанти реформування, готувати проекти концепцій чи стратегій реформ, законодавчі зміни на їх реалізацію, та аналізувати вплив реалізованих змін на державну політику після їх застосування. Для реалізації цього підходу необхідно ухвалити уніфіковану методологію аналізу та формування політики (Додаток 4), а також методологію аналізу застосування законодавства.

Директорати за результатами аналізу та формування політики повинні систематично готувати звіти щодо результатів проведеної роботи. Узагальнені звіти щодо роботи директоратів у міністерствах мають направлятися до Уряду. Окрім того, результати проведення моніторингів реалізації законів в рамках аналізу політики та підготовані директоратами звіти про оцінювання політики (з урахуванням судових рішень, узагальненої судової практики реалізації законодавства, висновків наукових установ та інститутів громадянського суспільства) повинні направлятися для їх розгляду профільними комітетами ВРУ.

*Департаментами міністерства*, на відміну від наявної практики, повинні бути самостійні структурні підрозділи, які можуть утворюватися для виконання функцій з надання адміністративних послуг, управління об'єктами державної власності, здійснення інспекційних повноважень. Треба враховувати, що у міністерств повинні залишитися такі функції як виключення, якщо вони (функції) не можуть бути передані іншим ЦОВВ або їх передача є недоцільною. При цьому, саме керівники цих департаментів, як державні службовці, повинні мати повноваження ухвалювати адміністративні рішення (щодо послуг, майна, інспекції), а не міністри чи їхні заступники.

З метою забезпечення чіткого розмежування у законодавстві необхідно чітко закріпити типологію та визначення кожного із типів структурних підрозділів міністерств та передбачити процедуру створення консультативно-дорадчих органів задля забезпечення комунікації політики з основними зацікавленими сторонами.

Існування формальних щорічних звітів міністерств не дає можливості оцінити їх ефективність. Саме тому необхідно розробити та запровадити ефективну систему оцінки якості роботи міністерств у питаннях аналізу та формування політики.

#### **1.4. Планування та ухвалення рішень КМУ, стратегічне планування**

Планування при формуванні державної політики має стати системним, а всі рішення повинні прийматися відповідно до середньострокових та довгострокових планів.

Систему стратегічного планування необхідно привести у відповідність до системи та строків планування Європейських інституцій. Стратегічне планування має бути системним і здійснюватися як для політики розвитку загалом так і для кожного окремого напрямку державної політики.

У кожній з визначених сфер державної політики повинна розроблятися стратегія розвитку заснована на аналізі державної політики та поточних викликах. Плани до таких стратегій мають бути чіткими, містити завдання з визначення реальних строків виконання.

Обов'язковою умовою має бути узгодження документів політики між собою, а також з євроінтеграційним курсом України.

На разі в нормативно-правових актах документи планування найчастіше використовують під назвою «документи з питань планування», проте доречніше використовувати термін «документи політики».

Окрім того, у законодавстві необхідно запровадити уніфікований підхід до планування діяльності національних інституцій. Цей підхід є ключовим у досягненні ефективної взаємодії державних органів та успішної Європейської інтеграції країни. Для реалізації цього необхідно законодавчо визначити види документів політики та підходи до їх розробки й впровадження.

Регламент КМУ має бути переглянутий для підвищення ефективності КМУ. На сьогодні процедури погодження та ухвалення рішень є занадто ускладненими, що не дає можливості оперативно здійснювати формування політики. Зокрема, це стосується підготовки законопроектів та внесення їх на розгляд ВРУ.

Необхідно внести зміни в існуючий порядок підготовки проектів актів КМУ.

Право ініціювання прийняття актів КМУ повинні мати лише члени КМУ або заступники міністрів у разі виконання обов'язків міністра. Підготовка проектів актів, ініційованих членами КМУ, повинна починатися після отримання згоди Прем'єр-міністра України. Проекти актів КМУ повинні готуватися міністерствами та вноситися на розгляд КМУ. Проект акту, ініційований Прем'єр-міністром України, а також міністром, який не очолює міністерство, з питань, що належать до його компетенції, може за їх дорученням готуватися Секретаріатом КМУ. До підготовки проектів актів та інших документів КМУ можуть залучатися представники урядових органів, ЦОВВ зі спеціальним статусом, Ради міністрів АР Крим, МДА, органів місцевого самоврядування, а також за їхньою згодою – народні депутати України, науковці, представники громадських організацій та спілок, інші фахівці.

Проекти нормативно-правових актів та документів державної політики, які готуються до розгляду КМУ, повинні підлягати попередньому оприлюдненню та громадському обговоренню в порядку, встановленому Регламентом КМУ.

Рішення КМУ повинні прийматися на його засіданнях шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу КМУ за умови, що Прем'єр-міністр України підтримує дане рішення. У разі рівного розподілу голосів голос Прем'єр-міністра України є вирішальним.

З метою запобігання надзвичайним ситуаціям і усунення наслідків надзвичайних ситуацій за рішенням Прем'єр-міністра України розпорядження КМУ може бути прийняте шляхом опитування членів КМУ у порядку, передбаченому Регламентом КМУ. Проект такого розпорядження надсилається всім членам КМУ.

Необхідно посилити роль урядових комітетів, які мають стати основним механізмом погодження проектів документів перед внесенням їх на розгляд Кабінету Міністрів. Такий підхід буде значно ефективнішим ніж централізоване погодження на рівні Секретаріату КМУ. Необхідно також посилити взаємодію парламентських комітетів з профільними міністерствами й директоратами.

### **1.5. Роль та функції Секретаріату КМУ, як центру Уряду**

У законодавстві необхідно визначити чіткий функціонал Секретаріату КМУ. Секретаріат КМУ має забезпечувати:

- 1) підготовку і проведення засідань КМУ та урядових комітетів;
- 2) координацію роботи органів виконавчої влади з розроблення планів пріоритетних дій Уряду;
- 3) підготовку пропозицій Прем'єр-міністрові України щодо пріоритетів державної політики;
- 4) формування та реалізацію державної політики у сфері компетенції міністра, який не очолює міністерство, виконуючи функції міністерства;
- 5) розроблення за дорученням Прем'єр-міністра України та міністра, який не очолює міністерство, проектів урядових рішень;
- 6) здійснення моніторингу дотримання вимог Регламенту КМУ та розроблення в установленому порядку пропозицій щодо його вдосконалення;
- 7) розроблення вимог до якості актів законодавства, документів державної політики та стратегічного планування, проекти яких вносяться на розгляд КМУ, та перевірку відповідності таких проектів встановленим вимогам;
- 8) здійснення моніторингу і контролю виконання актів законодавства та доручень Прем'єр-міністра України;
- 9) здійснення організаційного та матеріально-технічного забезпечення діяльності міністерств.

Необхідно посилити спроможність Секретаріату КМУ для проведення якісних та неупереджених експертиз. Для реалізації цього необхідно передбачити підвищення кадрового потенціалу структурних підрозділів відповідальних за проведення експертиз.

Секретаріат КМУ не повинен впливати на міністерства у питаннях формування політики, але повинен здійснювати координацію та експертизу на відповідність внесених проектів урядових рішень на відповідність стратегії КМУ, законам, міжнародним зобов'язанням та затвердженим документам політики.

На даний час функціонал органів центру Уряду розділяють між собою СКМУ, Мінфін, Мін'юст, та Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Проте, необхідно збалансувати їх повноваження, сконцентрувати всі функції центру уряду в СКМУ та передати на нього обслуговуючі адміністративні функції, що переобтяжують міністерства (бухгалтерські функції, функції матеріального забезпечення тощо).

## **1.6. Забезпечення європейської інтеграції України**

Координація європейської інтеграції має здійснюватися ефективно на різних рівнях (політичному та адміністративному). Особливо важливо розвивати спроможність здійснювати євроінтеграційні заходи на адміністративному рівні. У зв'язку з цим необхідно чітко визначити повноваження, функції та завдання Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, а також забезпечити наповнення штату офісу кваліфікованими кадрами, які матимуть досвід освіти чи роботи з правом ЄС.

Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції повинен виконувати функцію координатора на адміністративному рівні в повному обсязі, для чого мають проводитися регулярні обговорення планів у сфері європейської інтеграції та звітів щодо їх реалізації

Також необхідно посилити спроможність СКМУ до проведення експертизи на відповідність актів праву ЄС. Цього можна досягти добором кваліфікованих кадрів чи залученням сторонніх експертів та профільних громадських організацій.

Регулярно має здійснюватися моніторинг євроінтеграційних процесів, шляхом оцінки виконання заходів та моніторингу допомоги ЄС. Для реалізації необхідно розробити методичні рекомендації та встановити строк підготовки звітів щодо моніторингу (не рідше раз на шість місяців).

Урядовий план заходів з виконання Угоди про асоціацію повинен регулярно переглядатися на предмет виконання завдань та строків їх реалізації.

## **1.7. Взаємодія Уряду з Парламентом і Президентом та іншими конституційними органами у формуванні політики та законотворчому процесі**

### *Взаємодія з Парламентом*

Задля ефективного формування та реалізації державної політики Парламент та Уряд мають співпрацювати на всіх рівнях. Ефективність процесу формування політики на пряму залежить від кількості прийнятих законопроектів розроблених КМУ. У зв'язку з цим відсутність взаємодії призводить до ухвалення законопроектів, що не передбачені документами політики і часто їх зміст не співпадає з баченням КМУ чи міністерств.

У зв'язку з цим необхідно посилити роль КМУ як у плануванні законопроектної діяльності, так і у розробці законопроектів. Започаткування системи взаємодії на різних рівнях може знизити рівень бюрократизації процесу. Ключовими в побудові ефективної взаємодії є такі складові:

- врегулювання обміну інформацією та співпраці між відповідними рівнями державних службовців (директорати міністерств – секретаріати комітетів ВРУ, Секретаріат КМУ – Апарат ВРУ) та політичних посадовців (міністри та їх заступники – народні депутати – голови та члени відповідних комітетів ВРУ, Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри – Голова ВРУ та його заступники);
- посилити участь Кабінету Міністрів у формуванні порядку денного Верховної Ради та удосконалити планування законопроектної роботи з урахуванням єдиної структури державної політики (для структури плану);

- запровадження обов'язку надсилати концепції законопроектів, що готуються, до їх реєстрації: міністерствами – відповідним комітетам ВРУ, а народними депутатами - і міністерствам, і комітетам;
- обговорення концепцій законопроектів на засіданні комітету чи на публічних слуханнях, як механізму узгодження позицій між ВРУ та КМУ, через поетапне запровадження такого підходу;
- проведення урядової експертизи щодо всіх законопроектів внесених на розгляд ВРУ на всіх стадіях законодавчого циклу (як перед першим читанням, так і перед другим),
- забезпечення підготовки Урядом імплементаційної карти до ухвалення закону в цілому;
- надати можливість КМУ визначати внесені ним законопроекти першочерговими для окремих законодавчих ініціатив;
- забезпечити пріоритетний розгляд законопроектів передбачених Програмою діяльності КМУ;
- спростити механізм внесення КМУ поправок і пропозицій до законопроектів, які опрацьовуються комітетами ВР до 2-го читання.

Окрім того, необхідно посилити рівень парламентського контролю та налагодити систему звітування як щодо формування та реалізації державної політики, так і щодо оцінки реалізації законів. Директорати мають відігравати ключову роль у цьому процесі, готувати звіти та направляти їх до профільних комітетів для розгляду.

Також беручи до уваги кращі практики європейських країн пропонуємо запровадити інститут інтерпеляції. Застосування такого механізму в Україні дозволить швидко розв'язувати питання щодо діяльності членів Уряду з боку ВРУ. Задля недопущення використання цього механізму з політичних міркувань пропонується передбачити, що:

- інтерпеляція має ініціюватися групою депутатів (150 депутатів);
- інтерпеляція щодо одного і того ж члена Кабміну не може ініціюватися частіше ніж раз на пів року.

Окрім того, необхідно удосконалити практику регулярної комунікації для інформування Урядом Парламенту щодо стану справ у сферах політики («година запитань до Уряду», «День Уряду» тощо).

### *Взаємодія з Президентом*

Необхідно знизити вплив Президента на Уряд у питаннях реалізації Урядом своїх повноважень. Кадрові призначення у виконавчій владі мають відбуватися відповідно до визначених процедур призначення кандидатів на державні посади.

Президент не повинен втручатися в процес формування політики та видавати укази щодо таких питань, його роль має бути контрольно-арбітражною.

Необхідно розробити та впровадити механізми обов'язкової взаємної контрасигнації, що допоможе збалансувати взаємодію та знизити рівень впливу Президента.

Чітке розмежування повноважень Президента та Уряду щодо політики у сферах національної безпеки, оборони та закордонних справ має бути визначене у законодавстві.

## **1.8. Публічні консультації, взаємодія з самоврядуванням та громадськістю при ухваленні державних рішень, інклюзивність у формуванні політики**

Необхідно вдосконалити законодавство та практику органів влади щодо публічної комунікації формування державної політики та ухвалення рішень. Таким кроком може стати ухвалення окремого закону про публічні консультації. Проведення публічних консультацій щодо питань формування політики у кожній зі сфер має бути обов'язковим та проводитися з застосуванням уніфікованого підходу всіма відповідальними органами влади. Для цього необхідно розробити методологію проведення та єдині правила аналізу і використання даних отриманих в ході публічних консультацій.

До формування державної політики мають залучатися всі зацікавлені сторони, зокрема професійне самоврядування та представники громадянського суспільства. Необхідно передбачити форми взаємодії та співпраці на приклад створення консультативно-дорадчих органів та/або проведення консультацій щодо ухвалення рішень чи змісту нормативно-правових актів, які планується розглядати. Поступово необхідно розширювати делегування повноважень органам професійного самоврядування та запровадити систему нагляду за законністю їхньої діяльності

Процес висвітлення інформації щодо проведення публічних консультацій та результатів має бути прозорим. Вся необхідна інформація має розміщуватися на офіційних ресурсах органів в належні строки.

## **2. Підзвітність системи органів виконавчої влади**

### **2.1 Функції міністерств щодо реалізації політики, відносини міністерств із ЦОВВ, які реалізують політику**

Міністерства мають передати всі можливі повноваження щодо реалізації державної політики іншим ЦОВВ (урядовим органам) і здійснювати лише їх координацію в цьому напрямку.

Таким чином буде логічно розподілено повноваження між органами системи ЦОВВ:

- Міністерства здійснюють аналіз політики і формують політику, розробляють документи політики та проекти нормативно-правових актів, спрямовують та координують діяльність урядових органів;
- Урядові органи здійснюють реалізацію державної політики у сфері своєї відповідальності, тобто виконують діюче законодавство, керуючи об'єктами державної власності, надаючи адміністративні послуги, здійснюючи інспекційні та наглядові повноваження.

У законодавстві має бути визначено, що спрямування і координація міністром урядових органів, які входять до системи міністерства, полягає у такому:

1) забезпечує формування державної політики та належне правове регулювання в сфері діяльності урядового органу, в тому числі вносить Прем'єр-міністрові України пропозиції щодо утворення, реорганізації та ліквідації урядового органу;

2) впливає на призначення керівника урядового органу, співпрацюючи з конкурсною комісією та розглядаючи і призначаючи кандидатуру на засіданні КМУ,

ініціює питання щодо проведення службового розслідування стосовно керівника урядового органу, порушує перед КМУ питання щодо притягнення його до дисциплінарної відповідальності;

3) вносить до проєкту Державного бюджету пропозиції щодо обсягу бюджетного фінансування урядового органу, контролює виконання його кошторису;

4) затверджує пріоритетні напрями роботи урядового органу, плани його роботи, цілі, яких необхідно досягнути;

5) скасовує акти урядового органу, видає обов'язкові для виконання урядовим органом накази щодо роз'яснення законодавства;

б) затверджує звіти керівника урядового органу про виконання покладених на урядовий орган завдань та планів роботи, оцінює роботу урядового органу та його керівника.

Міністр, який спрямовує та координує діяльність урядового органу, та посадові особи міністерства не мають права втручатися в операційну діяльність урядового органу щодо виконання покладених на нього законом повноважень.

## **2.2 ЦОВВ, які забезпечують реалізацію політики (урядові органи)**

З метою удосконалення термінології, яка використовується в процесі організації та діяльності органів виконавчої влади, пропонується «служби, агентства, інспекції» визначити терміном «урядові органи», який закріпити в законодавстві. Таким чином ЦОВВ будуть визначені міністерства та урядові органи, а також утворені відповідно до Конституції та законів України ЦОВВ зі спеціальним статусом. Окрім того, необхідно базуючись на системному аналізі проблем розробити оновлену модель управління ЦОВВ, що дозволить здійснювати реалізацію державної політики більш ефективно.

Необхідно провести аудит функцій міністерств та передати повноваження щодо надання адміністративних послуг урядовим органам. У міністерств повинні залишитися такі функції як виключення, якщо вони (функції) не можуть бути передані іншим ЦОВВ або їх передача є недоцільною.

ЦОВВ не можуть розробляти документи політики, тобто формувати політику, проте можуть залучатися міністерствами при аналізі політики та зборі інформації на основі якої міністерства будуть формувати політику у межах своєї відповідальності.

## **2.3 Регіональний та субрегіональний рівні державного врядування**

Реформа виконавчої влади має відповідати змінам адміністративно-територіального устрою. Необхідно переглянути та привести у відповідність адміністративно-територіальному устрою територіальні органи і підрозділи ЦОВВ. Проте, оскільки існує необхідність реформування адміністративно-територіального устрою та регіональної політики ці процеси мають відбуватися паралельно.

З огляду на активізацію євроінтеграційного процесу Україні варто розвивати регіональний рівень врядування. Необхідно передбачити на рівні повітів (нових районів) створення/функціонування органів адміністративного нагляду за дотриманням ОМС Конституції України та законів. Цього можна досягнути шляхом перетворення районних державних адміністрацій на органи виконавчої влади префекторального типу.

Окремо потрібно врегулювати питання управління, розпорядження, та утримання адміністративною нерухомістю, покласти відповідальність за це на РДА, уповноважити їх вести реєстр такого майна.

## **2.4 Взаємодія з місцевим самоврядуванням в реалізації державної політики, децентралізація повноважень**

Процес децентралізації необхідно прискорити та поглибити (чи розширити). Необхідно провести функціональний аналіз та визначити перелік повноважень, які повинні бути передані ОМС. Одночасно з цим ОМС повинні бути наділені відповідними ресурсами.

Ключовими в процесі мають бути:

- *Повноваження.* Передача та делегування повноважень з реалізації державної політики до ОМС .

- *Фінансові ресурси.* Необхідно поглибити децентралізацію та переглянути систему фінансування так щоб більше фінансових ресурсів залишалось у громадах.

- *Розвиток службовців ОМС.* Необхідно розвивати кадровий потенціал ОМС. ОМС повинні мати спроможність реалізувати муніципальну та державну політику на належному рівні.

- *Пропорційна оплата праці.* Необхідно врегулювати питання оплати праці службовців ОМС та пропорційно вирівняти відповідно до посадових окладів державних службовців.

## **2.5 Взаємодія з професійним самоврядування, іншими формами самоорганізації громадян**

Необхідно розвивати та посилювати професійне самоврядування у питаннях залучення їх до розробки державної політики, моніторингу та аналізу.

У вже сформованих та активних професійних спільнотах потрібно в пілотному режимі започаткувати практику співпраці органів влади та професійного самоврядування. Така співпраця може полягати як у залученні окремих представників до консультативних органів, так і у проведенні регулярних зустрічей та консультацій з професійним самоврядуванням.

Окремо, необхідно врегулювати питання делегування повноважень органам професійного самоврядування, а також розвитку системи нагляду за законністю діяльності таких органів.

## **2.6 Адміністративна процедура відносин влади з громадянами.**

Ухвалення закону про адміністративну процедуру зупинило процес 20-літньої стагнації. Проте, наразі необхідно привести у відповідність всі підзаконні акти та створити чітку систему актів для реалізації положень закону.

Також необхідно після завершення цього процесу провести навчання усіх службовців, які будуть залучені до процесу реалізації закону. Одним із варіантів є проведення тренінгів із залученням провідних експертів у цій сфері.

## **2.7 Публічна інформація (сайти міністерств, доступ до публічної інформації)**

Система інформування має бути своєчасна та повна, а діяльність органів заснована на пошуку зворотного зв'язку та взаємодії.

Інформація щодо діяльності органів державної влади має висвітлюватися на офіційних ресурсах своєчасно та повною мірою. Особливо це стосується повідомлення інформації щодо розробки документів політики та нормативно-правового регулювання.

На офіційних вебресурсах органів державної влади мають бути запровадженні механізми цифрової комунікації, які будуть моніторитися на регулярній основі. Необхідно запровадити платформи на яких стейкхолдери можуть подати свої пропозиції щодо питань формування, аналізу та реалізації державної політики.

Доступ до публічної інформації має бути безперешкодним для кожного. Необхідно удосконалити практику надання відповідей на запити щодо публічної інформації. Для цього необхідно чітко визначити, які саме дані підпадають розголошенню та в обов'язковому порядку провести навчання службовців з цих питань.

Моніторинг виконання органами законодавства про надання публічної інформації має бути системним та доступним для аналізу з боку громадськості.

## **2.8 Контроль та адміністративний нагляд в діяльності виконавчої влади**

Законодавство має чітко розмежовувати термінологію щодо нагляду, контролю та інспектування. Терміни в законодавстві мають бути викладені у відповідності науковому обґрунтуванню і визначатися у всіх актах в однаковому формулюванні.

Таким чином, терміни в законодавстві мають відповідати наступним значенням:

**«Нагляд», «наглядові повноваження»** – спостереження за діяльністю або перевірка результатів діяльності об'єкта нагляду, які здійснюються без втручання в його діяльність, з метою забезпечення відповідності такої діяльності встановленим законодавством правилам, виявлення їх порушення, вжиття заходів щодо їх усунення та недопущення в майбутньому.

**«Інспектування», «інспекційні повноваження»** - перевірка діяльності об'єкта інспектування щодо її відповідності встановленим законодавством правилам з метою виявлення їх порушень, вжиття заходів щодо їх усунення та недопущення в майбутньому. Може передбачати вилучення документів, зупинку діяльності тощо.

Нагляд та інспектування здійснюють уповноважені законом посадові (службові) особи відносно підприємств, установ, інших організацій, а також окремих громадян.

**«Контроль», «контрольні функції»** - внутрішня апаратна діяльність спрямована на забезпечення керівниками повного і точного виконання функцій чи інших обов'язків їх підлеглими службовцями чи підпорядкованими їм органами, структурними підрозділами.

Контроль не може передбачатися стосовно приватних, неслужбових, непідпорядкованих суб'єкту контролю осіб та організацій.

### **3. Державна служба**

#### **3.1 Вступ на державну службу (конкурси).**

В Законі України «Про державну службу» не повинно бути норм, які суперечать демократичним європейським засадам вступу, проходження, звільнення з державної служби, дискредитують чи нівелюють її.

Державна служба має стати престижним інститутом, який є міцним фундаментом організації та діяльності державної влади.

Необхідно сформувати привабливий імідж державної служби як конкурентоспроможного, надійного та одного з найбільших роботодавців України. Це дозволить залучати на державну службу як висококваліфікованих професіоналів, так і талановитих молодих спеціалістів. Кількість охочих вступити на державну службу має бути на такому рівні, щоб забезпечити високу конкуренцію знань, досвіду, здобутків, професійних навичок та компетентностей претендентів на посади. Цьому, зокрема, сприятиме проведення інформаційних кампаній щодо популяризації державної служби.

На всі категорії посад державної служби має бути дієва, чесна, справедлива та прозора конкурсна процедура. Вона має орієнтуватися на змагальність, рівні можливості всіх кандидатів та рівне ставлення до них на всіх етапах конкурсу. Методи відбору та система оцінювання компетентностей кандидатів на посади державної служби повинні постійно актуалізуватися та ставати більш ефективними відповідно до змін практичних потреб. Має бути технічно удосконалений Єдиний портал вакансій державної служби.

Конкурсні комісії повинні забезпечувати професійний, об'єктивний та неупереджений підхід до визначення переможця конкурсу. Члени конкурсних комісій повинні мати належну кваліфікацію.

Необхідно відновити довіру до конкурсного відбору на посади державної служби категорії «А», реформувавши Комісію з питань вищого корпусу державної служби. Члени цієї Комісії не повинні зазнавати політичного впливу та не повинні орієнтуватися на персональну лояльність чи відданість претендентів, а зобов'язані керуватися інтересами держави. Доцільно змінити склад та порядок формування Комісії з питань вищого корпусу державної служби, що гарантуватиме її професійність та суспільну легітимність.

Необхідно створити та впровадити кандидатський резерв. До нього включатимуться особи, які під час проведення конкурсу були включені до загального рейтингу кандидатів. А також має діяти кадровий резерв для заміщення посад державних службовців з-поміж кандидатів, які мають відкладене право на зайняття посади та можуть бути призначеними на рівнозначну або нижчу посаду державної служби в державному органі. Всі державні органи повинні мати доступ до системи кадрового резерву, щоб підібрати необхідного фахівця.

Необхідно забезпечити гендерний баланс як під час проведення конкурсів на посади державної служби, так і у складі Комісії з питань вищого корпусу державної служби та конкурсних комісій.

### **3.2 Правовий статус та кар'єра державних службовців.**

За своїм правовим статусом державні службовці не повинні прирівнюватися до працівників, які працюють на підставі трудового договору. Відносини державної служби мають регулюватися виключно спеціальним законодавством про державну службу.

Державна служба має бути аполітичною. Повинен бути відсутній прямий чи непрямий політичний вплив на державних службовців.

Значну увагу доцільно приділяти питанню етичної поведінки державних службовців, підвищенню рівня їх організаційної та управлінської культури.

Має бути справедливе оцінювання результативності службової діяльності державних службовців. Достатньо уваги має приділятися розвитку професійних та особистісних компетентностей, без надмірного зосередження уваги на досягненні КРІ «виробничого» типу.

Підвищення по службі має здійснюватися на основі об'єктивних і прозорих критеріїв та заслуг. Повинні надаватися можливості кар'єрного просування державним службовцям, які отримали відмінну оцінку за результатами щорічного оцінювання службової діяльності.

Служби управління персоналом державних органів вже не повинні працювати виключно як кадрові підрозділи. Їх діяльність має полягати не лише в належному кадровому забезпеченні, а й в тому, щоб адаптувати нових державних службовців до виконання своїх обов'язків, побудувати систему мотивації державних службовців. Служби управління персоналом мають застосовувати на практиці стратегію розвитку персоналу. Вони мають впроваджувати сучасні методи та інструменти управління персоналом для належного організаційного розвитку державного органу з урахуванням його стратегічних цілей і завдань. Кадрове діловодство, підготовка звітно-облікової документації повинні бути максимально автоматизовані. Критерії та процедури, що використовуються для розробки посадових інструкцій, оцінювання і класифікацій посад державної служби мають бути удосконалені.

Має бути повною мірою впроваджена в роботу державних органів інтегрована інформаційна система управління людськими ресурсами (HRMIS) як єдина база для роботи служб управління персоналом. Це дозволить відстежувати та аналізувати інформацію про вакансії, оплату праці, фахівців різних сфер тощо в усіх державних органах.

### **3.3 Підготовка кадрів та професійний розвиток державних службовців.**

Державні органи повинні забезпечувати регулярне навчання державних службовців. Для підготовки кадрів та професійного розвитку державних службовців необхідно виділяти достатні фінансові ресурси.

Система підготовки кадрів та професійного розвитку державних службовців повинна бути продуктивною, з моніторингом якості навчання. Вона має орієнтуватися на індивідуальні потреби державних службовців, результати оцінювання їх службової діяльності, а також на оцінювання стратегічних потреб державного органу в навчанні державних службовців і навіть на майбутні пріоритети розвитку системи державного врядування (мати випереджальний характер).

Державна служба повинна мати комплексний профіль компетенцій загалом та за групами посад, що необхідний для планування та управління професійним навчанням державних службовців.

Має бути налагоджена робота Вищої школи публічного управління, як модернізованої інституції, яка провадить освітню діяльність у сфері післядипломної освіти державних службовців, забезпечує доступність та якість надання освітніх послуг з метою забезпечення професійного розвитку державних службовців тощо.

Повинна бути запроваджена відкрита, прозора система розміщення державного замовлення на підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців з використанням функціональних можливостей вебпорталу управління знаннями у сфері професійного навчання. Потрібно створити рівні умови для вітчизняних закладів освіти різних форм власності у сфері підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. А також мотивувати та стимулювати державних службовців до підвищення кваліфікації за кордоном.

Мають бути розроблені та застосовуватися програми підготовки та підвищення кваліфікації за стратегічними напрямками, з питань проєктного менеджменту, стратегічного планування та управління, управління результативністю, з питань, пов'язаних з прогалинами в управлінських навичках тощо.

Також державні службовці повинні бути орієнтовані на безперервний професійний розвиток та освіту.

Необхідно удосконалити систему індивідуального оцінювання результатів службової діяльності державних службовців та розробки індивідуальних планів професійного розвитку. Процедура повинна відповідати на потреби професійного розвитку, а не бути формальним інструментом.

### **3.4 Оплата праці державних службовців.**

Заробітна плата державних службовців має бути конкурентоспроможною з подібними посадами у приватному секторі та мотивувати громадян вступати на державну службу.

Заробітна плата має бути справедливою. Питання платоспроможності державних органів не повинно мати впливу на формування заробітної плати в конкретних органах. Вона має будуватися на основі удосконаленої класифікації посад державної служби. Заробітна плата на посадах аналогічного рівня та зі схожими функціями не повинна відрізнятись.

Заробітна плата має бути прозорою, будуватися за принципом 70/30 (70 % - стала частина, 30 % - варіативна частина). При цьому має бути зменшено кількість складових у структурі оплати праці. Зокрема, варто відмовитися від надбавки за ранг, яка є фактично надбавкою за «вислугу років». Адже черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється державному службовцю через кожні три роки з урахуванням результатів оцінювання його службової діяльності. А також відмовитися від місячної премії, як складової варіативної частини заробітної плати. Адже у випадку її виплати щомісяця вона перетвориться на елемент сталої частини заробітної плати. Також варто обмежити можливість призначення різних складових заробітної плати, надбавок і матеріальної допомоги окремим державним службовцям на розсуд керівництва.

### **3.5 Дисциплінарна відповідальність та звільнення державних службовців.**

Державні службовці повинні реалізувати свої повноваження в умовах наявності дієвих інструментів та організаційного механізму сприяння доброчесності, запобігання корупції і забезпечення дисципліни на державній службі.

Дисциплінарні стягнення мають бути пропорційними дисциплінарним проступкам, юридично обґрунтованими та накладатися неупереджено. При цьому доцільно посилити дисциплінарну відповідальність за повторне вчинення державним службовцем дисциплінарних проступків. Дисциплінарні провадження та притягнення до дисциплінарної відповідальності повинні бути вільними від політичного втручання. Звільнення як дисциплінарне стягнення не повинно застосовуватися для «зведення рахунків» з нелояльними державними службовцями. Строки притягнення до дисциплінарної відповідальності державних службовців мають бути оцінені та змінені відповідно до аналізу практики застосування дисциплінарних стягнень.

Комісії з питань вищого корпусу державної служби доцільно повернути повноваження надання згоди на переведення та звільнення з посад державних службовців категорії «А».

## **4 Забезпечення реформи**

### **4.1 Політичне лідерство та координація реформи.**

Необхідно побудувати чітку систему відповідальності за впровадження реформи, яку повинен очолювати особисто Прем'єр-міністр. Підвищення рівня політичного лідерства у впровадженні реформи пропорційно підвищить пріоритетність реформи та залученість всіх державних органів до її реалізації.

На кожному рівні реалізації реформи має бути визначено відповідального за контроль та координацію впровадження реформи. Координаційні органи повинні здійснювати моніторинг та розглядати на своїх засіданнях виключно питання, які стосуються впровадження реформи. Засідання таких органів мають проводитися регулярно та системно, а самі засідання мають бути відкриті для громадськості.

Окрім того, координаційні органи мають провести удосконалення і взаємоузгодження Стратегії РДУ та СРСУДФ, зокрема встановити реалістичні строки виконання завдань, визначити обов'язки зі здійснення заходів реформування на рівні конкретних структурних підрозділів та встановити цільові значення для всіх індикаторів виконання завдань.

Розробка наступних стратегій реформ повинна здійснюватися з широким залученням громадськості. Громадськість має бути долучена до розробки, рецензування та доопрацювання фінального тексту документа.

## 4.2 Законодавче забезпечення реформи.

1. **Конституція.** Задля ефективного здійснення реформи державного управління необхідно внести зміни до Конституції України з метою удосконалення процедури формування Уряду, його повноважень та відставки.
2. Законодавство щодо функціонування системи органів виконавчої влади потрібно переглянути та оновити відповідно до системних проблем та викликів війни. Таким чином необхідно внести зміни до ЗУ «Про КМУ» та ЗУ «Про ЦОВВ», або ухвалити об'єднаний закон.
3. Правотворча діяльність. Окремо потрібно наголосити на необхідності прийняття узагальненого закону щодо розробки та ухвалення нормативно-правових актів. Такий законопроект (Про правотворчу діяльність (5707)) знаходиться на розгляді ВРУ та при його ефективному доопрацюванні зможе запровадити уніфікований підхід всіх інституцій до розробки нормативно-правових актів.
4. Прийняти **Закон «Про публічні консультації»** задля забезпечення відкритості процесу формування державної політики.
5. Внести зміни до ЗУ «Про МДА» забезпечивши таким чином здійснення реформи не лише на центральному рівні.

## 4.3 Публічні фінанси та фінансове забезпечення реформи.

Дефіцит фінансових ресурсів та нецільове використання коштів призводить до неефективної реалізації реформи. При розробці стратегій реформування Уряду необхідно звертати увагу на наявні фінансові ресурси і визначати строки виконання з урахуванням цих показників. Таким чином для ефективного проведення реформи, завдання та строки мають чітко співвідноситися з наявними фінансовими ресурсами. Такий підхід не тільки забезпечить ефективність проведення реформ, але й знизить тиск на державний бюджет.

Стратегія реформування державного управління та Стратегія управління державними фінансами мають бути узгоджені оскільки фактично вони є двома окремими документами, але на практиці містять заходи, які спрямовані на реформування та удосконалення врядування.

Також необхідно виправити недоліки відзначені експертами SIGMA у 2018 році, а саме чітко визначити обсяг та джерела фінансування кожного окремого завдання реформи.

Окремо варто зауважити, що без винятку всі документи політики повинні розроблятися та реалізуватися прозоро, а особливо щодо витрат фінансових ресурсів на виконання завдань передбачених такими документами.

## 4.4 Моніторинг та оцінка реалізації реформи.

Реформа державного управління має бути ефективною, динамічною, та результативною. Досягнути цього можна лише шляхом систематичного моніторингу реалізації та оперативного коригування завдань і строків їх виконання.

Наразі системи ефективного моніторингу реалізації реформи в Україні не має. Натомість існує формальна підготовка звітів про заходи без оцінки їхніх результатів.

Таким чином необхідно розробити сучасну та ефективну систему моніторингу, яка дозволила б відстежувати динаміку реформи, оперативно коригувати завдання і строки відповідно до пріоритетів, а також виявляти потенційно слабкі місця реформи.

Система моніторингу повинна включати підготовку звітів з визначеними показниками, рівень виконання завдань відповідно до встановлених строків, залучення цифрових механізмів контролю виконання завдань, залучення громадськості до аудиту реалізації реформи, чек-листи для відповідальних за контроль моніторингу, а також моніторинг ефективності державних органів, які реалізують реформу.

Також необхідно передбачити проведення незалежної оцінки реалізації реформи із залученням міжнародних та національних експертів, громадських активістів. Результати такої перевірки мають розглядатися на засіданнях координаційних органів.

## ДОДАТОК 1. СФЕРИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ.

### 1) правова політика:

- політика правового регулювання публічної влади,
- політика правового регулювання приватного сектору,
- розвиток судочинства, кримінальної юстиції та виконання судових рішень,
- міжнародні правові відносини,
- розвиток правничої освіти і науки, питання реєстрації та систематизації законодавства.

### 2) політика внутрішніх справ:

- громадська та інформаційна безпека,
- безпека державного кордону,
- міграція та громадянство,
- попередження та розслідування кримінальних злочинів,
- цивільний захист, запобігання виникнення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків.

### 3) фінансова політика:

- бюджетна політика,
- фіскальна політика,
- політика управління державною власністю,
- боргова та міжнародна фінансова політика,
- політика регулювання фінансових ринків та послуг.

### 4) політика місцевого та регіонального розвитку:

- регіональна політика,
- розвиток місцевого самоврядування і децентралізація,
- житлово-комунальне господарство,
- містобудування, архітектура та будівництво.

### 5) політика розвитку інфраструктури:

- розвиток електронних комунікацій та пошти,
- енергетична інфраструктура (ЛЕП і трубопроводи)
- інфраструктура пасажирських перевезень,
- інфраструктура вантажних перевезень,
- розвиток транспортної інфраструктури.

### б) політика праці та соціальна політика:

- праця та зайнятість населення,
- соціальне страхування та пенсійне забезпечення,
- сприяння сім'ї, дитинству, молоді,
- рівні можливості (захист людей з особливими потребами),

- подолання бідності та соціальний захист,
- соціальна підтримка внутрішньо переміщених осіб.

#### **7) політика охорони здоров'я:**

- громадське здоров'я (запобігання захворюваності),
- медична допомога та лікувальні установи,
- фармацевтичне забезпечення (ліки та медичні вироби),
- розвиток медичної освіти і науки.

#### **8) екологічна політика:**

- безпечність навколишнього середовища,
- кліматична політика,
- збереження фауни і флори,
- збереження та раціональне використання природних ресурсів,
- Чорнобильська зона відчуження.

#### **9) освітня та наукова політика:**

- дошкільне виховання, загальна середня освіта, педагогічна освіта,
- середня професійна освіти для здобуття фаху,
- вища освіта та освіта дорослих,
- наука та інновації.

#### **10) політика розвитку культури та спорту:**

- збереження культурної та історичної спадщини,
- мистецтво та культурні індустрії,
- статус і використання державної мови,
- фізична культура,
- спорт,
- політика щодо нацменшин, корінних народів та релігійних громад.

#### **11) політика закордонних справ:**

- двостороннє співробітництво,
- багатостороннє співробітництво,
- дипломатична служба,
- консульська служба та підтримка українців за кордоном.

#### **12) оборонна політика:**

- воєнна безпека (розвиток Збройних Сил),
- військова освіта, мобілізація, територіальна оборона, медичне забезпечення та соціальний захист військовослужбовців і ветеранів,
- забезпечення озброєнням і військовою технікою, тилове забезпечення,
- інформаційний захист і військова розвідка

#### **13) енергетична політика:**

- електроенергетика,

- нафто-газовий комплекс,
- вичопні енергоресурси,
- ядерно-промисловий комплекс,
- енергозбереження.

#### **14) аграрна політика:**

- продовольча безпека,
- раціональне використання аграрних ресурсів,
- підтримка аграрного виробництва,
- ветеринарія та фітосанітарія,
- харчова та переробна промисловість,
- підтримка сільського підприємництва і фермерства.

#### **15) економічна політика:**

- макроекономічне прогнозування розвитку України,
- розвиток підприємництва та забезпечення сприятливого інвестиційного клімату,
- розвиток промисловості та залучення інвестицій,
- регулювання торгівлі, взаємодія з СОТ та розвиток експорту.

#### **16) державне управління:**

- система органів виконавчої влади;
- державна служба та управління людськими ресурсами в публічній сфері;
- обіг інформації та електронне урядування в діяльності органів публічної влади;
- порядок фінансування органів виконавчої влади та державних закупівель у них;
- запобігання та протидія корупції в органах виконавчої влади.

## ДОДАТОК 2. ТЕРМІНОЛОГІЯ.

**Формування державної політики** можна визначити як аналіз стану справ, ідентифікація проблем, прогноз викликів, визначення варіантів розвитку, їх аналіз, комунікація з адресатами політики, підготовка та ухвалення документів політики – концепцій, стратегій тощо, підготовка та ухвалення законів, інших нормативно-правових актів.

Синонімами «формування політики» є «вироблення політики», «розробка політики». Англійською мовою «формування політики» перекладається як «policy-making» або «policy development». У такому разі «policy formulation» логічно трактувати як технічний процес формулювання документів політики.

**Реалізація державної політики** – будь-яка діяльність, спрямована на виконання як документів політики, так і будь-яких норм законів чи інших правових актів. У цьому випадку «реалізацію політики» можна розділити на дві складові – «впровадження політики» і адміністративно-службову діяльність з виконання передбачених законом функцій.

До «впровадження політики» відноситься планування виконання документів політики та новоприйнятих законів і все, що може передбачатися такими планами: правове забезпечення – підготовка і видання правових актів (розпорядження, накази, положення тощо), фінансове забезпечення – бюджетування відповідних реформ, організаційне забезпечення – здійснення організаційних заходів; методичне забезпечення і навчання персоналу; контроль за виконанням планів виконання політики.

### ДОДАТОК 3. ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВ.

Перелік функцій міністерства:

- 1) аналізує на основі дослідження всіх вірогідних джерел інформації стан справ у сфері його компетенції з метою ідентифікації проблем та викликів;
- 2) визначає коло заінтересованих сторін, що є об'єктами впливу державної політики у сферах його компетенції, з метою залучення їх до процесу формування державної політики, вивчає, узагальнює і враховує результати таких консультацій;
- 3) формує пропозиції щодо альтернативних шляхів розв'язання виявлених проблем та реагування на виклики, здійснює оцінку їх переваг та ризиків;
- 4) розробляє пропозиції щодо формування державної політики, готує відповідні проекти документів державної політики, аналітичні, інформаційні, довідкові та інші матеріали;
- 5) організовує та проводить інформування громадськості щодо засад державної політики міністерства, готує методичні рекомендації та надає необхідні роз'яснення;
- 6) здійснює аналіз нормативно-правових актів у сферах його компетенції з метою виявлення прогалин та неузгодженостей, узагальнює практику застосування законодавства, розробляє пропозиції щодо його вдосконалення та готує відповідні проекти законодавчих актів, актів Президента України та КМУ, актів міністерства;
- 7) проводить фінансово-економічні розрахунки щодо обсягу фінансових та матеріальних витрат, необхідних для забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах його компетенції, визначає джерела покриття можливих витрат доходів або додаткових видатків державного бюджету;
- 8) забезпечує узгодженість проектів документів державної політики та проектів актів законодавства, що ним розробляються, з цілями та пріоритетами, визначеними Програмою діяльності КМУ, планами пріоритетних дій Уряду, іншими документами державної політики, зобов'язаннями України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угоди про асоціацію), іншими міжнародними зобов'язаннями України;
- 9) здійснює моніторинг та оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері його компетенції за визначеними показниками досягнення поставлених цілей, включаючи результати діяльності урядових органів, діяльність яких спрямовується та координується КМУ через відповідного міністра, готує пропозиції щодо продовження, перегляду або коригування державної політики;
- 10) відповідно до сфери своєї компетенції висловлює позицію щодо проектів документів державної політики та актів законодавства, що готуються іншими державними органами та подаються на розгляд КМУ, а також щодо законопроектів, які подаються на розгляд ВРУ іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи; готує зауваження і пропозиції до прийнятих ВРУ законів, що надійшли на підпис Президентіві України;
- 11) бере участь у процесі стратегічного планування, готує пропозиції до планів пріоритетних дій Уряду з питань, що належать до його компетенції;
- 12) здійснює координацію залучення, надання та використання міжнародної фінансової допомоги у сферах його компетенції;
- 13) виконує інші функції відповідно до законів України або відповідає за виконання таких функцій відповідним урядовим органом.

## ДОДАТОК 4. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ ТА ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИКИ.

Чинне законодавство не містить чіткого правового регулювання процесу формування державної політики. На нашу думку, в процесі формування державної політики важливо дотримуватися наступного алгоритму.

**1.** З метою з'ясування ситуації (стану справ) у сфері своєї компетенції директорат політики міністерства здійснює **моніторинг стану справ**, включаючи політичні, правові, фінансові, організаційні та інші аспекти, аналізує існуючі та виявляє нові проблеми на основі дослідження статистичних даних, звернень державних органів, органів місцевого самоврядування, громадян, звітів, публікацій у ЗМІ, інших джерел інформації, узагальнення та аналізу практики застосування законодавства.

**2.** На основі отриманої інформації директорат політики міністерства готує доповідь про стан справ у сфері своєї компетенції (Зелену книгу). **Зелена книга** є документом для проведення консультацій із заінтересованими особами як з числа громадських об'єднань, так і органів публічної адміністрації.

Зелена книга повинна містити як перелік проблем у сфері, так і причини їх виникнення.

Підготовка Зеленої книги здійснюється періодично у визначені Кабінетом Міністрів терміни (наприклад, не рідше як раз на три роки) чи за потреби, наприклад, у випадку призначення нового складу Уряду. Також Зелена книга може готуватися за дорученням міністра, коли він вважає певний напрямок сфери компетенції міністерства особливо проблемним і таким, що потребує проведення консультацій щодо проблем у ньому.

Директорат політики міністерства готує одну чи декілька Зелених книг з питань сфери своєї компетенції.

**3.** Не частіше, ніж раз на рік директорат політики міністерства проводить **громадські консультації** з метою обговорення Зеленої книги.

З цією метою директорат політики:

1) визначає коло заінтересованих сторін, що є об'єктами впливу державної політики у сфері його компетенції (представники окремих верств населення, громадські об'єднання, суб'єкти господарювання, представники інших органів публічної адміністрації тощо);

2) проводить консультації із заінтересованими сторонами з метою залучення їх до процесу формування державної політики, вивчає та узагальнює результати таких консультацій під час аналізу стану справ у сфері його компетенції;

3) забезпечує здійснення фахових комунікацій.

За результатами консультацій має формуватися звіт за наперед затвердженим формуляром. Він має містити відповіді на питання щодо достовірності встановлених у Зеленій книзі проблем та їх пріоритетності.

**4.** Директорат політики міністерства враховує результати консультацій та фахових комунікацій і доопрацьовує Зелену книгу.

**5.** Зелена книга через державного секретаря подається на розгляд (доповідається) міністру, який затверджує пріоритетні проблеми, що потребують вирішення і, відповідно, складатимуть основу політики міністерства.

**6.** З метою визначення варіантів, шляхів вирішення проблем директорат політики міністерства здійснює підготовку Білої книги.

**Біла книга** є документом для проведення консультацій із заінтересованими особами щодо вибору оптимальних варіантів реагування на проблеми, визначені в Зеленій книзі і затверджені міністром як пріоритетні для вирішення на поточний період.

Директорат політики міністерства:

- 1) визначає показники (індикатори) результативності державної політики, досягнення яких свідчатиме про розв'язання проблеми;
- 2) формує пропозиції щодо альтернативних варіантів розв'язання виявлених проблеми, здійснює оцінку їх переваг та ризиків;
- 3) оцінює потенційні впливи реалізації визначених варіантів розв'язання проблеми, визначає та аналізує можливі ризики, пов'язані з їх реалізацією;
- 4) проводить фінансово-економічні розрахунки щодо обсягу фінансових та матеріальних витрат, необхідних для забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері його компетенції, визначає джерела покриття можливих витрат доходів або додаткових видатків державного бюджету.

Біла книга повинна містити різні варіанти конкретних способів, інструментів та заходів, які можливо вжити для вирішення кожної проблеми; прогноз наслідків їхнього впливу; оцінку необхідних ресурсів для реалізації рішення; перелік факторів, що створюють ризики недосягнення результату.

**7.** Директорат політики міністерства проводить **громадські консультації** з метою обговорення Білої книги:

- 1) визначає коло заінтересованих сторін, що є об'єктами впливу державної політики у сфері його компетенції (представники окремих верств населення, громадські об'єднання, суб'єкти господарювання, представники інших органів публічної адміністрації тощо);
- 2) проводить консультації із заінтересованими сторонами з метою залучення їх до процесу формування державної політики, вивчає та узагальнює результати таких консультацій під час аналізу стану справ у сфері його компетенції;
- 3) забезпечує здійснення фахових комунікацій.

**8.** Директорат політики міністерства враховує результати консультацій та фахових комунікацій і доопрацьовує Білу книгу.

**9.** Біла книга через державного секретаря подається на розгляд (доповідається) міністру. Міністр визначає пріоритетні варіанти чи шляхи вирішення проблем у відповідній сфері (галузі). Попередньо міністр чи заступник міністра проводять наради, щоб прийняти відповідне рішення.

**10.** На основі Зеленої та Білої книг з урахуванням затверджених міністром пріоритетів директорат політики міністерства готує **проект Концепції політики** – документу державної політики, що містить загальне системне уявлення про шляхи переходу від поточного стану справ у сфері компетенції директорату до бажаного, від проблеми до її результативного вирішення. У випадку, коли вирішення проблем у сфері компетенції директорату політики потребує виконання спільних дій з директоратами інших міністерств, для підготовки міжміністерських концепцій створюється робоча група.

Концепція державної політики повинна містити опис:

- проблеми, яка потребує розв'язання, із зазначенням її причин та конкретних вимірюваних показників, що свідчать про її існування;

- вимірюваних цілей, що полягають в усуненні причин або зменшенні їх впливу на існуючу проблему;
- шляхів і способів розв'язання проблеми з урахуванням необхідності досягнення поставлених цілей;
- показників, за якими проводитиметься оцінювання результативності та ефективності державної політики, порядок і періодичність проведення такого оцінювання.

При підготовці проекту Концепції директорат політики міністерства забезпечує його узгодженість з цілями та пріоритетами, визначеними Програмою діяльності Кабінету Міністрів, планами пріоритетних дій Уряду, іншими документами державної політики, зобов'язаннями України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, іншими міжнародними зобов'язаннями України.

**11.** Проект Концепції політики подається державному секретарю для підготовки на розгляд міністру, який приймає рішення про його затвердження.

Директорат стратегічного планування та європейської інтеграції міністерства:

1) проводить аналіз розробленого проекту Концепції щодо його відповідності політиці Уряду, тобто цілям та пріоритетам, визначеним Програмою діяльності Кабінету Міністрів, планам пріоритетних дій Уряду, іншим документам державної політики;

2) здійснює юридичну експертизу проекту Концепції;

3) здійснює експертизу проекту Концепції на відповідність зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, іншим міжнародним зобов'язанням України.

За необхідності проект Концепції політики може бути доопрацьований за рішенням державного секретаря міністерства.

**12.** Проект Концепції політики представляється міністру з усіма додатковими матеріалами (додатками, висновками експертиз тощо). Міністр затверджує проект Концепції.

**13.** Проект Концепції політики подається міністерством на розгляд Уряду. **Концепція політики** затверджується актом Уряду. Процедура проходження, розгляду та прийняття такого акту визначається Регламентом КМУ.

**14.** Після затвердження Урядом Концепції політики директорат політики міністерства готує **операційний документ (план заходів)** з її реалізації. Операційний документ (план заходів) в подальшому використовується Урядом при підготовці планів його діяльності.

Операційний документ (план заходів) повинен містити завдання для:

- нормативно-правового забезпечення реалізації політики;
- організаційного забезпечення реалізації політики;
- фінансового забезпечення реалізації політики;
- інформаційно-комунікаційного забезпечення реалізації політики.

Операційний документ (план заходів) затверджує міністр. У виняткових випадках Уряд може взяти до свого розгляду питання затвердження операційного документу з реалізації політики. Насамперед це варто застосовувати у випадках

проведення міжміністерських реформ і, відповідно, підготовки спільних концепцій кількома міністерствами.

**15.** Після затвердження операційного документу (плану заходів) директорат політики міністерства відповідно до нього здійснює **реалізацію Концепції політики:**

1) здійснює підготовку проектів таких документів:

- законопроектів;
- актів Уряду та Президента;
- наказів нормативно-правового та організаційно-розпорядчого змісту.

Крім цього, директорат політики міністерства за дорученням міністра чи Уряду, а також у випадках, визначених законодавством, готує аналітичні та інформаційні матеріали;

2) проводить необхідні організаційні заходи (наради, зустрічі, обговорення тощо) за участю заінтересованих осіб;

3) надає методичну допомогу (роз'яснення, інструкції, рекомендації тощо) органам виконавчої влади, які реалізують державну політику;

4) здійснює моніторинг і контролює виконання органами виконавчої влади державної політики;

5) інформує заінтересованих осіб про стан виконання операційного документу (плану заходів);

6) бере участь у бюджетному процесі на рівні міністерства з метою забезпечення ефективного використання бюджетних коштів у сфері його компетенції.

**16.** Директорат стратегічного планування міністерства на етапі реалізації державної політики:

1) надає директорату політики методично-консультативну допомогу в ході підготовки документів на виконання операційного документу (плану заходів);

2) здійснює такі експертизи підготовлених директоратом політики міністерства документів:

- щодо їх відповідності політиці Уряду, тобто цілям та пріоритетам, визначеним Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, планам пріоритетних дій Уряду, іншим документам державної політики;

- щодо їх відповідності законодавству та юридичній техніці;

- щодо їх відповідності зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, іншим міжнародним зобов'язанням України;

3) на основі Концепції та операційного документу (плану заходів) забезпечує підготовку пропозицій до Середньострокового плану діяльності Уряду та до планів пріоритетних дій Уряду.

**17.** Щорічно або по закінченню строку, відведеного на реалізацію Концепції політики, директорат політики міністерства здійснює **оцінювання результатів реалізації державної політики** у сфері його компетенції за визначеними показниками досягнення поставлених цілей (індикаторами ефективності діяльності), включаючи результати діяльності центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через відповідного міністра.

Результативність політики – ознака політики, що характеризує її успішність з точки зору досягнення визначених цілей.

Ефективність політики – ознака політики, що характеризує співвідношення її результативності та розміру ресурсів, витрачених для цього.

Індикаторами результативності та ефективності діяльності міністерства є показники (зокрема, статистичні) стану сфери компетенції міністерства. Індикаторами не вважаються заходи та дії, що виконуються для реалізації Концепції.

**18.** За результатами оцінювання директорат політики міністерства готує звіт про стан реалізації політики та її ефективність з пропозиціями щодо її продовження, перегляду або скасування.

**19.** Якщо за результатами оцінювання зроблено висновок, що політика була малоефективною/неефективною, цілі не досягнуті/досягнуті частково (що може бути спричинено неповним чи невірним переліком варіантів вирішення проблеми, невірним вибором варіанту вирішення проблеми, помилковим прогнозом наслідків обраного варіанту вирішення проблеми і ін.), директорат політики переглядає політику чи коригує її. Для цього необхідно виконати дії, починаючи з пункту 6 цього розділу.