



АНАЛІТИЧНЕ ДОСЛІДЖЕННЯ

з наданням висновків та
рекомендацій органам
державної влади, спрямоване
на вдосконалення процедур
прийняття рішень у сфері
формування державної
політики у законодавчій та
виконавчій владі

*(в рамках виконання заходу 2.2.4.1.1 Державної
антикорупційної програми на 2023-2025 роки,
затвердженої постановою Кабінету Міністрів
України від 04 березня 2023 року № 220)*



ОРГАНІЗОВАНО ТА ПРОВЕДЕНО:



НАДС

у співпраці з Центром
адаптації державної
служби до стандартів
Європейського Союзу



ПРОТЯГОМ

червня 2023 року -
березня 2024 року



В РАМКАХ

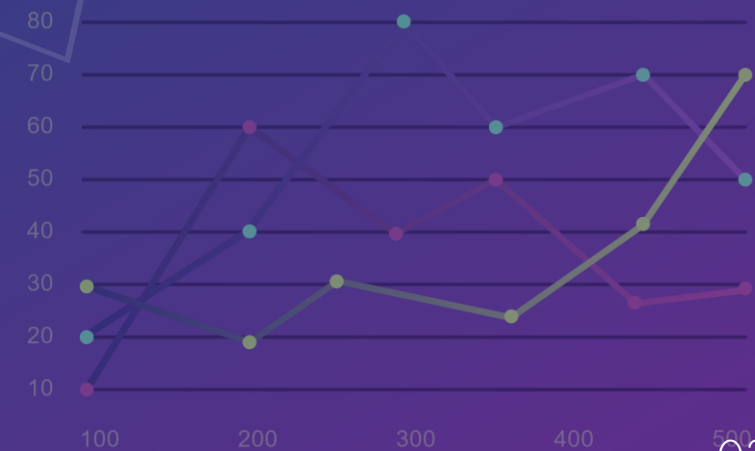
виконання заходу
2.2.4.1.1. Державної
антикорупційної
програми на
2023-2025 рр.



Мета аналітичного дослідження

підготовка висновків та рекомендацій органам державної влади щодо:

- удосконалення процесу підготовки аналітичних та консультаційних документів, що використовуються в процесі формування політики;
- удосконалення системи збору, аналізу, узагальнення та доступу до статистичної інформації;
- проведення консультацій зі стейкхолдерами.



Предмет аналітичного дослідження

ВИВЧЕННЯ, АНАЛІЗ ТА УЗАГАЛЬНЕННЯ:

- 1** номенклатури та вимог до структури та змісту аналітичних і консультаційних документів інституцій Європейського Союзу щодо перспективи узгодження з ними номенклатури та вимог до структури і змісту аналітичних і консультаційних документів, що використовуються суб'єктами, відповідальними за формування державної політики у відповідній сфері в Україні;
- 2** реальних інформаційних потреб суб'єктів, відповідальних за формування державної політики у відповідній сфері в Україні, та перспектив їх задоволення, у тому числі за рахунок удосконалення системи збору, аналізу, узагальнення та доступу до статистичної інформації;
- 3** практик інституцій Європейського Союзу щодо проведення консультацій із стейкхолдерами.



Завдання аналітичного дослідження

- визначити інформаційні потреби органів державної влади, відповідальних за формування державної політики у відповідній сфері в Україні, та рівень задоволеності цих потреб;
- дослідити досвід органів державної влади, відповідальних за формування державної політики у відповідній сфері в Україні, щодо проведення консультацій зі стейкхолдерами;
- з'ясувати можливості та перспективи задоволення інформаційних потреб органів державної влади, у тому числі за рахунок удосконалення системи збору, аналізу, узагальнення та доступу до статистичної інформації;
- узагальнити кращі практики інституцій Європейського Союзу щодо основних принципів та порядку розроблення аналітичних та консультаційних документів (зокрема вимог до структури і змісту);
- з'ясувати основні підходи інституцій Європейського Союзу щодо проведення консультацій зі стейкхолдерами;

підготувати рекомендації щодо:

- можливості застосування в Україні досвіду інституцій Європейського Союзу щодо номенклатури та вимог до структури і змісту аналітичних і консультаційних документів;
- удосконалення, розширення чи оптимізації доступу представників органів державної влади до державних інформаційних ресурсів під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики;
- можливості врахування органами державної влади в Україні практики інституцій Європейського Союзу щодо проведення консультацій із стейкхолдерами.

Етапи аналітичного дослідження

ЕТАП 1

підготовчий

виконання заходів з організації дослідження (підготовка технічного завдання, створення робочих груп, залучення експертної допомоги)

ЕТАП 2

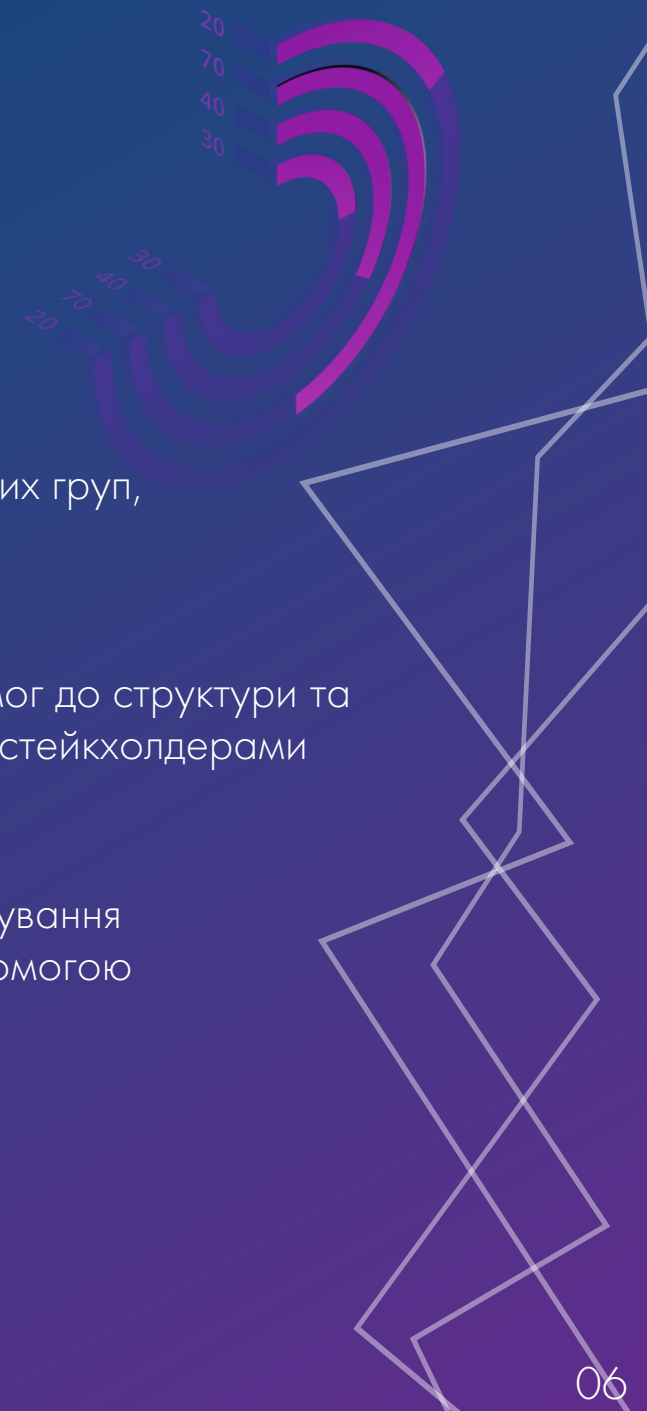
вивчення та узагальнення досвіду інституцій Європейського Союзу щодо номенклатури та вимог до структури та змісту аналітичних і консультаційних документів, а також практики проведення консультацій із стейкхолдерами

ЕТАП 3

визначення реальних інформаційних потреб органів державної влади, відповідальних за формування державної політики у відповідній сфері, шляхом опитування в органах державної влади за допомогою інструменту Google Forms

ЕТАП 4

комплексний аналіз отриманих результатів та підготовка висновків та рекомендацій



Висновки та рекомендації за результатами аналітичного дослідження передбачається врахувати під час підготовки проекту постанови КМУ про внесення змін до Регламенту КМУ (захід 2.2.4.1.3 з виконання Державної антикорупційної програми).

Зазначений проект постанови спрямовується на впровадження повноцінного циклу формування публічної політики (захід 1.1.3.1.2 з виконання Державної антикорупційної програми), який визначає:

- процедури, що забезпечують системне вивчення ситуації у кожній сфері суспільного життя та ідентифікацію в ній усіх ключових проблем;
- обов'язок аналізу всіх ідентифікованих проблем у кожній такій сфері та закріплює принцип пріоритезації їх розв'язання;
- обов'язок пошуку та аналізу різних варіантів розв'язання проблеми;
- загальні засади щодо обрання найбільш оптимального варіанта розв'язання проблеми з огляду на результати проведеного аналізу кожного з потенційних варіантів та ухвалення відповідного рішення;
- обов'язок та потенційні форми координації виконання прийнятого рішення;
- обов'язок та потенційні форми моніторингу стану виконання прийнятого рішення;
- загальні засади здійснення оцінки результатів реалізації прийнятого рішення не лише як інструменту визначення його ефективності, а як інструменту з формування основи для нового циклу політики у відповідній сфері;
- обов'язок підготовки науково обґрунтованих концепцій розвитку законодавства та впроваджує більш ефективне планування правотворчої діяльності КМУ.

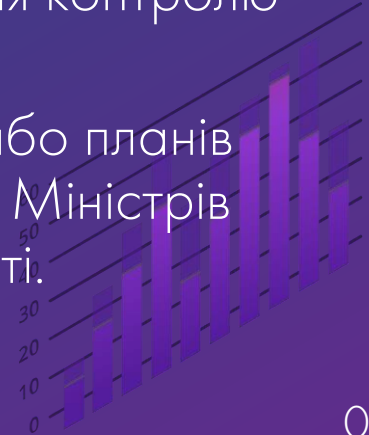
Тобто передбачається широке застосування методології аналізу політики в процесі її формування та реалізації.

Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950

§ 3-1. Засади формування та реалізації державної політики:

Забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах, віднесених до компетенції Кабінету Міністрів України, здійснюється міністерствами шляхом:

- вивчення стану справ у відповідних сферах;
- визначення суспільно важливих проблем, що потребують розв'язання, та їх пріоритезації;
- пошуку оптимальних шляхів розв'язання проблем;
- розроблення та виконання програмних документів Кабінету Міністрів України, а також проведення моніторингу та оцінки їх виконання;
- участі в підготовці документів з питань планування діяльності Кабінету Міністрів України та забезпеченні їх виконання;
- розроблення проєктів законодавчих актів, інших актів законодавства, здійснення контролю за виконанням прийнятих актів;
- розроблення та виконання планів діяльності на середньостроковий період та/або планів роботи на рік, орієнтованих на реалізацію завдань Програми діяльності Кабінету Міністрів України, інших програмних документів та документів з питань планування діяльності.



Складові циклу формування публічної політики Кабінетом Міністрів України, у тому числі використання процедур аналізу політики, визначаються переважно такими основними нормативно-правовими актами:

- Законами України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та “Про державні цільові програми”;
- Регламентом КМУ;
- постановою КМУ від 11 березня 2004 року № 308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”;
- постановою КМУ від 06 вересня 2005 року № 870 “Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України”;
- постановою КМУ від 31 січня 2007 року № 106 “Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм”;
- постановою КМУ від 03 листопада 2010 року № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” тощо.

“Усі ключові функції центру управління, необхідні для добре організованої та послідовної системи планування та формування політики, формально визначені, відповідальність за них покладена на відповідні органи центру управління. До нормативно-правової бази, яка визначає ці функції, входять Закон України “Про Кабінет Міністрів України”, Бюджетний кодекс, Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (Закон про регуляторну політику) та Регламент КМУ. ” – Моніторинговий звіт Програми SIGMA “Державне управління в Україні. Оцінювання на відповідність Принципам державного управління” (грудень 2023 року).



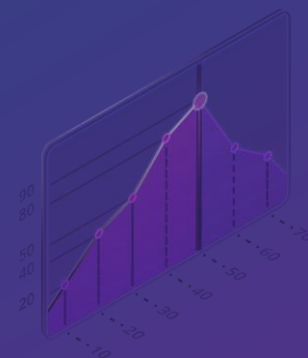
Актуальним залишається підвищення експертного та професійного рівня фахівців суб'єктів нормотворчої діяльності, відповідальних за формування державної політики щодо:

- процедур формування політики та використання методології аналізу політики;
- практики провідних демократичних державах світу щодо підходів до вироблення циклу формування, координації, моніторингу та оцінки публічної політики;
- якісної підготовки аналітичних документів, що супроводжують процес формування політики і передбачені вимогами до підготовки програмних документів Кабінету Міністрів України;
- застосування практики юридичного прогнозування (зокрема з метою вибору критеріїв ухвалення найбільш оптимальних правових рішень та оцінки наслідків ухвалення таких рішень).

У цьому аналітичному дослідженні представлено досвід інституцій ЄС та країн-членів ЄС щодо підготовки аналітичних та консультаційних документів, які супроводжують усі етапи формування політики, а також практики проведення та документального оформлення консультацій зі стейкхолдерами.



Номенклатура та вимоги до структури та змісту аналітичних і консультаційних документів



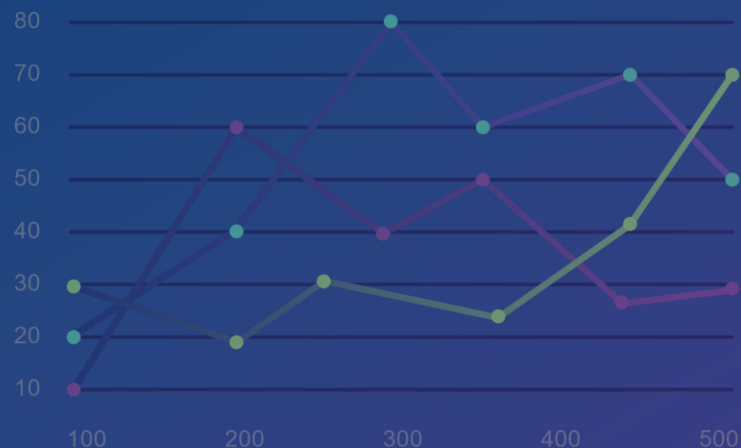
Проаналізовано більше 90 різних джерел інформації, у тому числі близько 50 аналітичних та консультаційних документів:

- річні звіти;
- звіти про виконання вимог та рекомендацій;
- звіти про аналітичне дослідження;
- консультативні документи;
- посібники;
- аналітичні бюлетені;
- періодичні видання з аналітичними статтями;
- аналітичні документи, що видаються в межах оцінки регуляторного впливу.



Критерії аналізу:

- підходи до оформлення;
- особливості структури документа (перелік структурних елементів, обсяг);
- вимоги до формування структурних елементів аналітичних та консультаційних документів (вступу, методології, основних розділів, висновків).

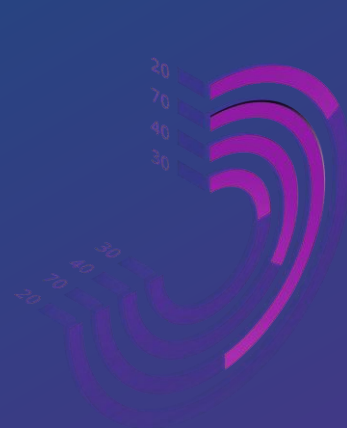
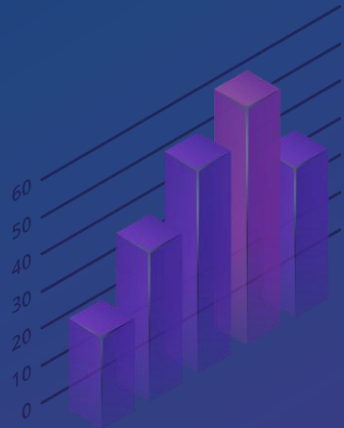
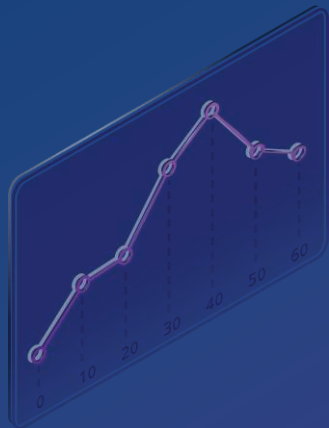


Європейська Комісія



Основні елементи структури документів:

- анотація;
- вступ;
- методологія;
- висновки і рекомендації;
- список використаних джерел;
- додатки.



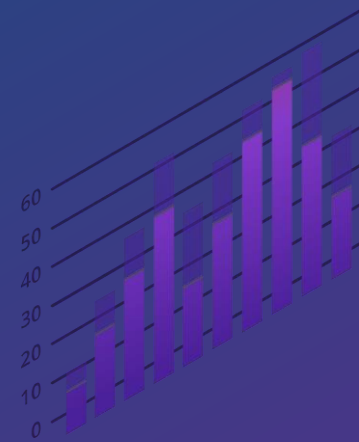
Республіка Австрія

Державні органи і установи, аналітичні та консультативні документи яких були опрацьовані в межах даного аналітичного дослідження:

- Федеральне антикорупційне бюро Австрії;
- Федеральне міністерство праці та економіки Австрії.

Основні елементи структури документів:

- анотація/передмова;
- методологія;
- виклад основного матеріалу;
- висновки;
- рекомендації;
- бібліографія;
- додатки;
- глосарій;
- список скорочень.



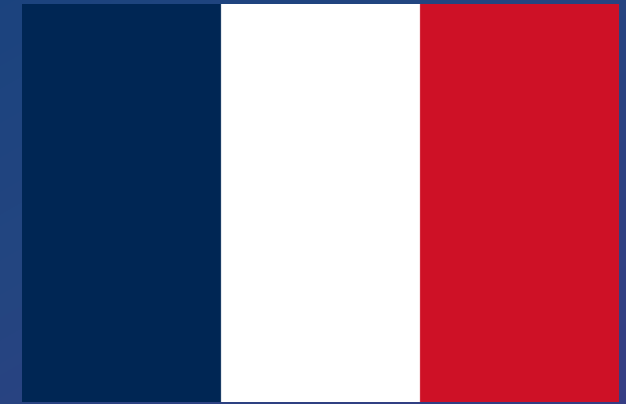
Французька Республіка

Державні органи і установи, аналітичні та консультативні документи яких були опрацьовані в межах даного аналітичного дослідження:

- Вищий орган з питань прозорості в суспільному житті;
- Міністерство економіки фінансів та промислово-цифрового суверенітету Франції;
- Антикорупційне агентство Франції;
- Міністерство Європи та закордонних справ Франції.

Основні елементи структури документів:

- передмова/вступ;
- зміст;
- виклад основного матеріалу;
- висновки;
- додатки;
- контакти.



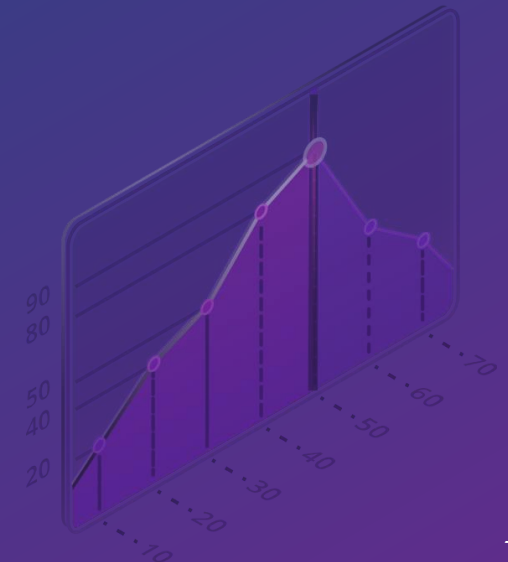
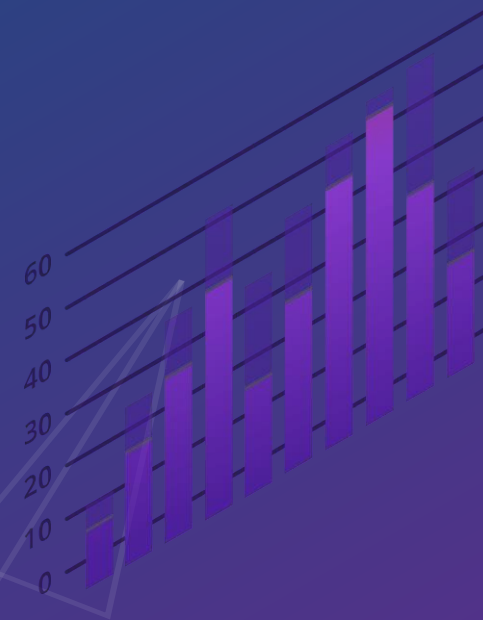
Королівство Швеція

Державні органи і установи, аналітичні та консультативні документи яких були опрацьовані в межах даного аналітичного дослідження:

- Рада превенції злочинів Швеції;
- Шведське агентство державного управління.

Основні елементи структури документів:

- анотація;
- вступ (інколи включає в себе методологію);
- методологія;
- виклад основного матеріалу;
- підсумковий виклад матеріалу/висновки (інколи після списку додатків);
- рекомендації;
- посилання на джерела;
- список додатків.



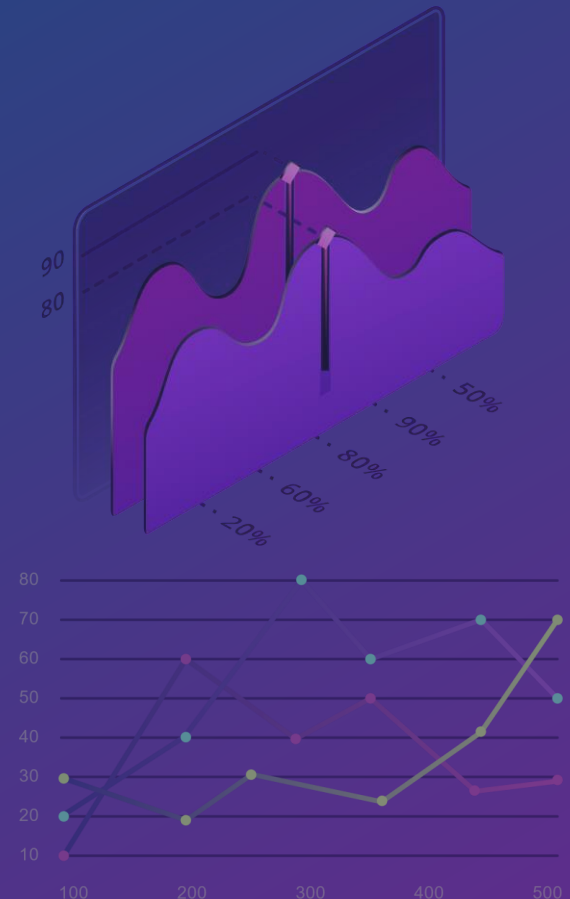
Республіка Естонія

Державні органи і установи, аналітичні та консультативні документи яких були опрацьовані в межах даного аналітичного дослідження:

- Міністерство фінансів Республіки Естонія;
- Міністерство освіти і науки Республіки Естонія.

Основні елементи структури документів:

- зміст;
- список скорочень;
- анотація/вступ;
- методологія (перед викладом основного матеріалу або після);
- виклад основного матеріалу;
- висновки/рекомендації (перед викладом основного матеріалу або після);
- додатки;
- список джерел.



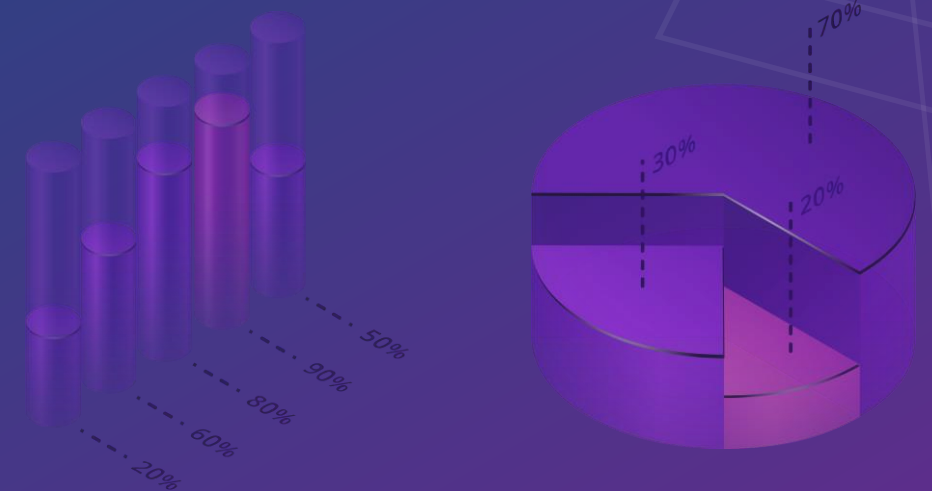
Республіка Польща

Державні органи і установи, аналітичні та консультативні документи яких були опрацьовані в межах даного аналітичного дослідження:

- Центральне антикорупційне бюро Польщі;
- Центр державної безпеки Польщі;
- Міністерство клімату та довкілля Польщі.

Основні елементи структури документів:

- правове підґрунтя;
- вступ/мета і сфера дослідження;
- методологія;
- виклад основного матеріалу;
- висновки та рекомендації;
- список використаних джерел.



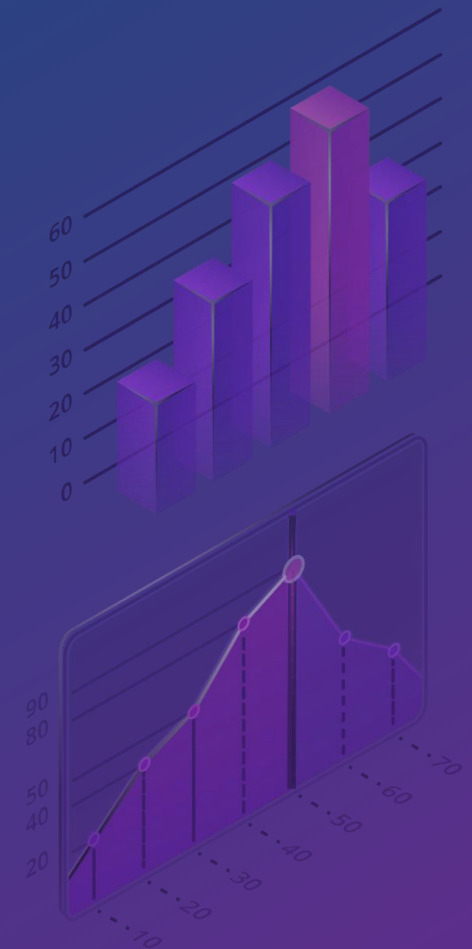
Республіка Болгарія

Державні органи і установи, аналітичні та консультативні документи яких були опрацьовані в межах даного аналітичного дослідження:

- Комісія з питань протидії корупції та конфіскації незаконно набутого майна Болгарії.

Основні елементи структури документів:

- вступна частина;
- виклад основного матеріалу;
- висновки;
- рекомендації;
- додатки.



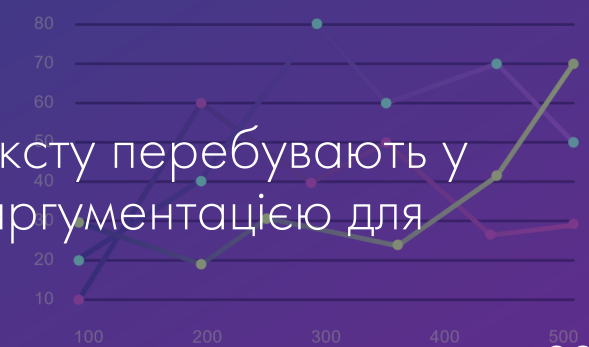
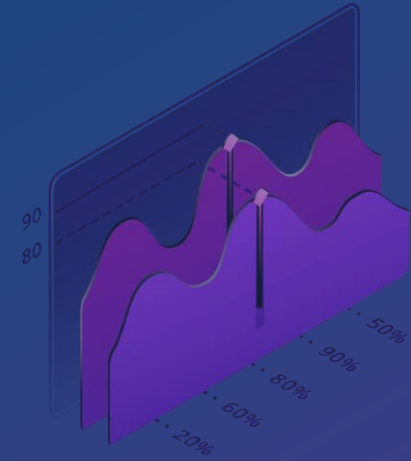
Структурні елементи досліджених аналітичних на консультативних документів

Країна/інституція	Структурний елемент										
	Анотація	Правове підґрунтя	Передмова	Вступ	Методологія	Виклад основного матеріалу	Висновки /рекомендації	Список джерел	Додатки	Глосарій	Список скорочень
Європейська комісія	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Австрія	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Франція			✓	✓		✓	✓		✓		
Швеція	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		
Естонія	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
Польща		✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓		
Болгарія				✓		✓	✓		✓		

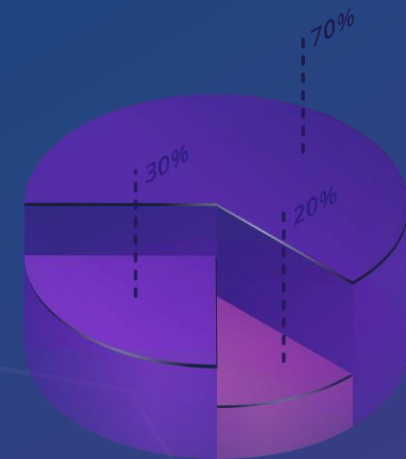
У вивчених інституціях відсутні єдині уніфіковані вимоги до структури та змісту аналітичних документів.

Попри це можна виділити такі закономірності:

- **анотація** (Summary) містить ключові положення дослідження: основні висновки, рекомендації, розкриваються дефініції термінів. Анотація може публікуватися окремо;
- **вступна частина** - зазвичай є відносно невеликим за обсягом елементом дослідження, у якому міститься актуальність, предмет, об'єкт, завдання дослідження та визначаються основні терміни. Зазначені елементи можуть викладатися окремими розділами дослідження або подаватися як загальний текст, у якому один елемент логічно продовжується іншим;
- **методологія** може бути великим за обсягом розділом, що детально описує кожен крок дослідників та показує їх логіку, відображену в змісті дослідження. Також методологія може викладатися стисло та бути складовою вступної частини;
- **виклад основного матеріалу;**
- **висновки та рекомендації** подаються стисло. Зазначені частини тексту перебувають у логічному зв'язку одна з одною. Відтак висновки виступають своєрідною аргументацією для рекомендацій.



Реальні інформаційні потреби суб'єктів, відповідальних за формування державної політики у відповідній сфері в Україні



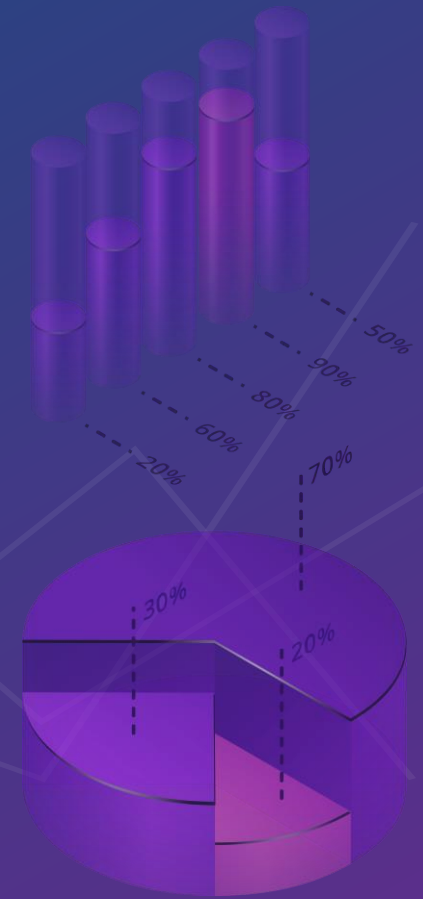
Для визначення інформаційних потреб:

- **розроблено опитувальник** «Анкета для визначення інформаційних потреб міністерств, центральних органів виконавчої влади та інших державних органів», який містив

22 запитання, що стосувалися:

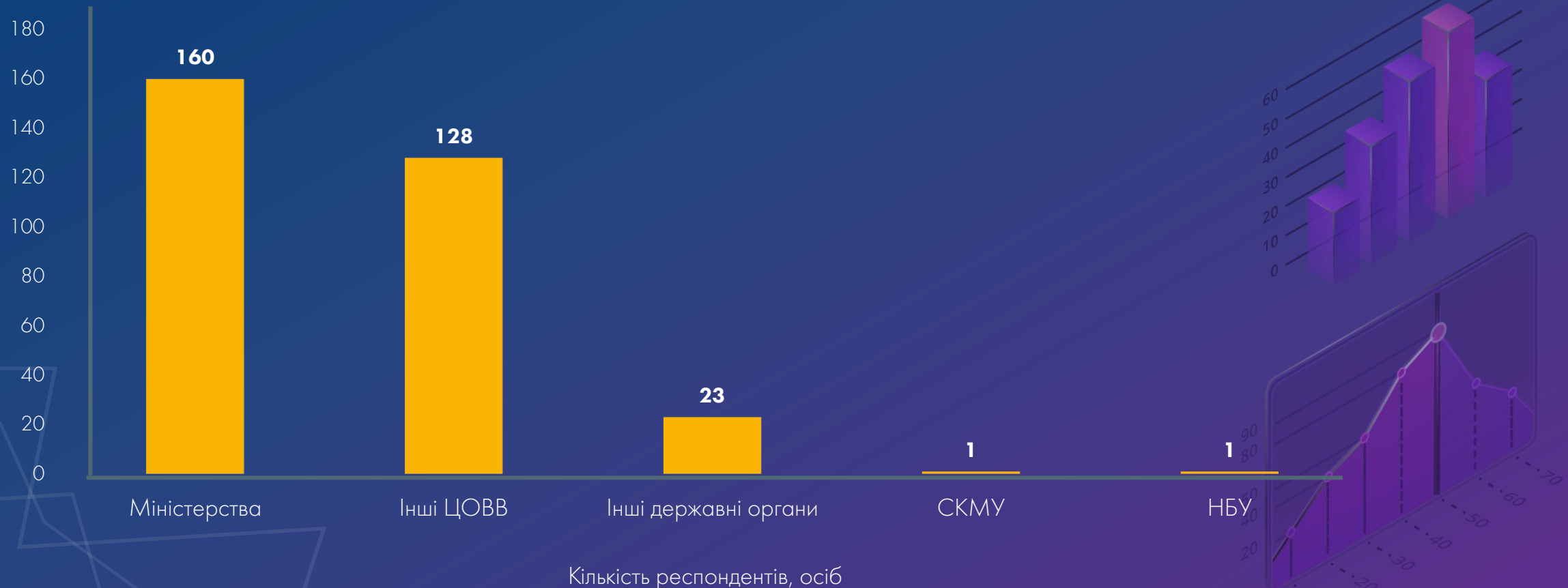
загальних відомостей про респондентів;
рівня задоволеності інформаційних потреб;
джерел інформації, які використовують респонденти для збору даних та їх достатності;
типів аналітичних документів, якими користуються респонденти;
досвіду проведення консультацій із стейкхолдерами.

- **проведено онлайн-опитування** в органах державної влади за допомогою інструменту Google Forms.



Респонденти – представники структурних підрозділів органів державної влади, до компетенції яких належать питання стратегічного планування та аналізу політики.

У опитуванні взяли участь 313 респондентів із 51 органу державної влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Національного банку України.

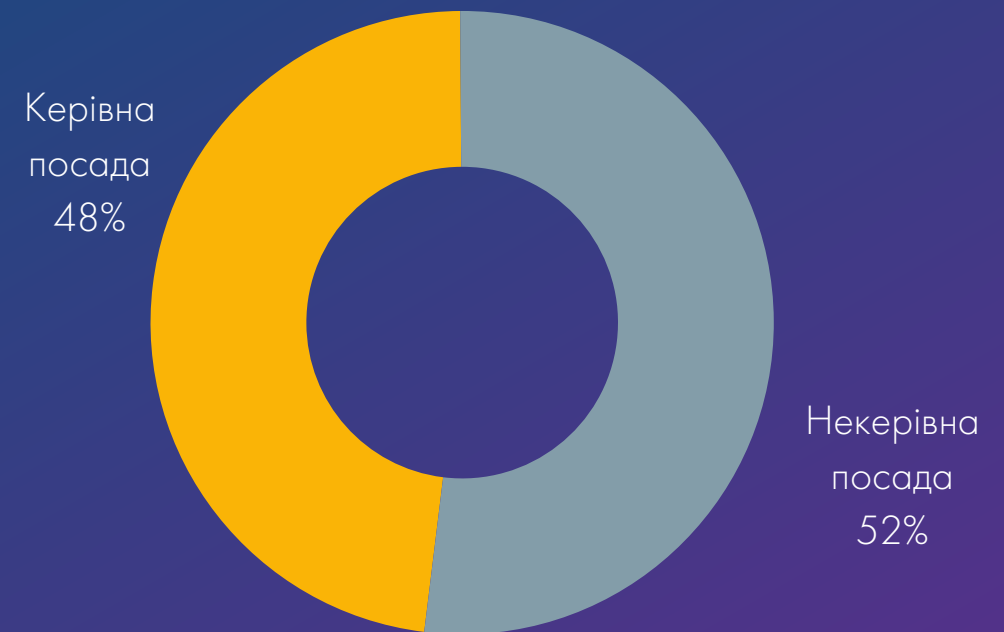


Характеристика респондентів

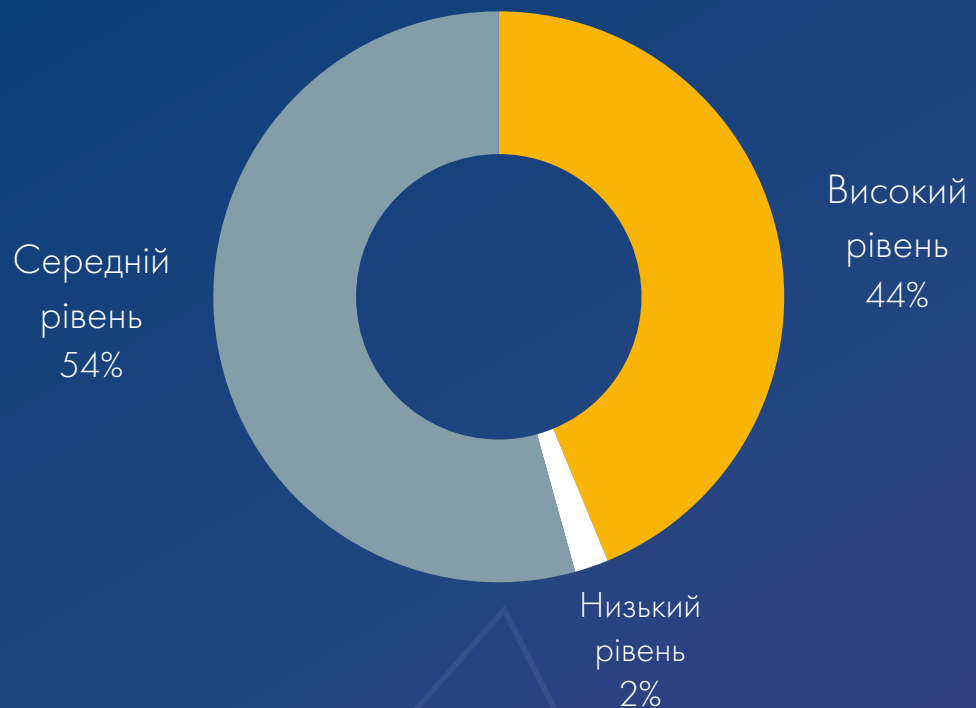
Стать респондентів



Рівень посади респондентів



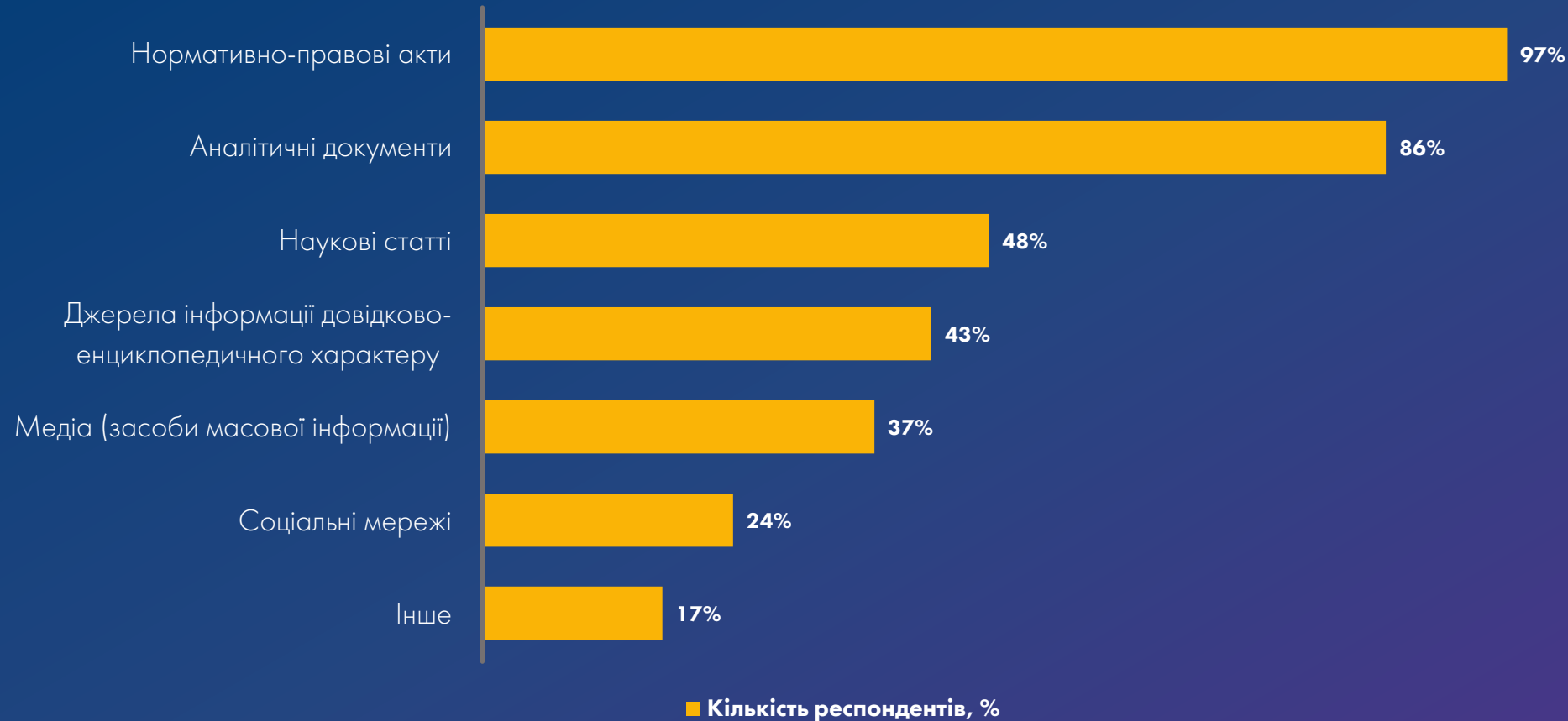
Як Ви оцінюєте рівень задоволеності Ваших інформаційних потреб під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері?



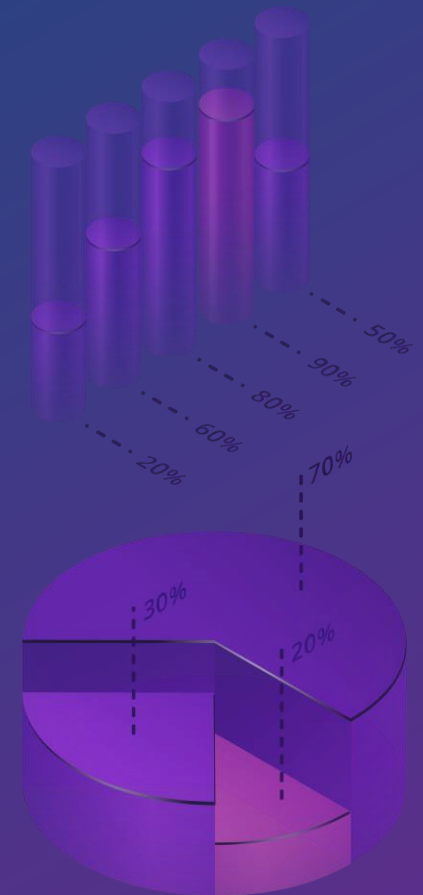
44 % респондентів органів державної влади вважають, що їх інформаційні потреби задовольняються на високому рівні.



Які джерела інформації Ви використовуєте під час збору даних при підготовці пропозицій щодо формування державної політики?



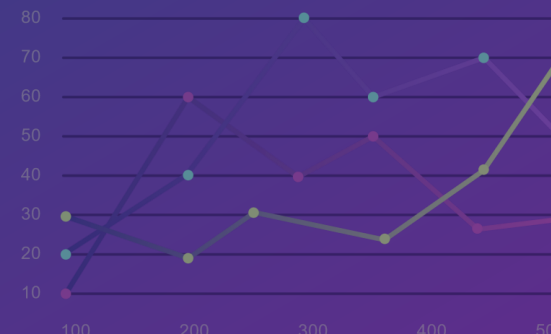
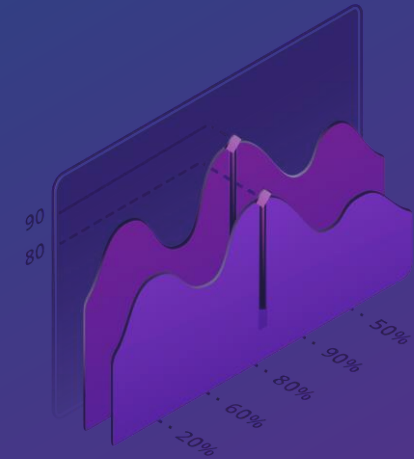
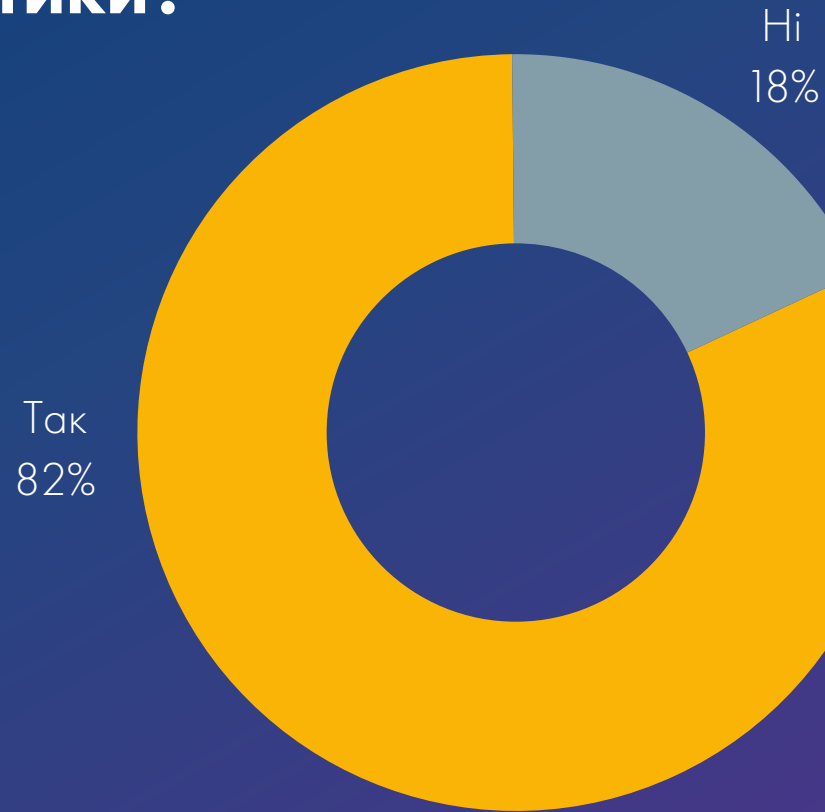
Респонденти обирали від 2 до 5 видів джерел інформації, які вони використовують під час збору даних при підготовці пропозицій щодо формування державної політики.



Чи вистачає Вам наявних джерел інформації для підготовки пропозицій щодо формування державної політики?

82% респондентів вважають, що наявних джерел інформації достатньо для підготовки пропозицій щодо формування державної політики;

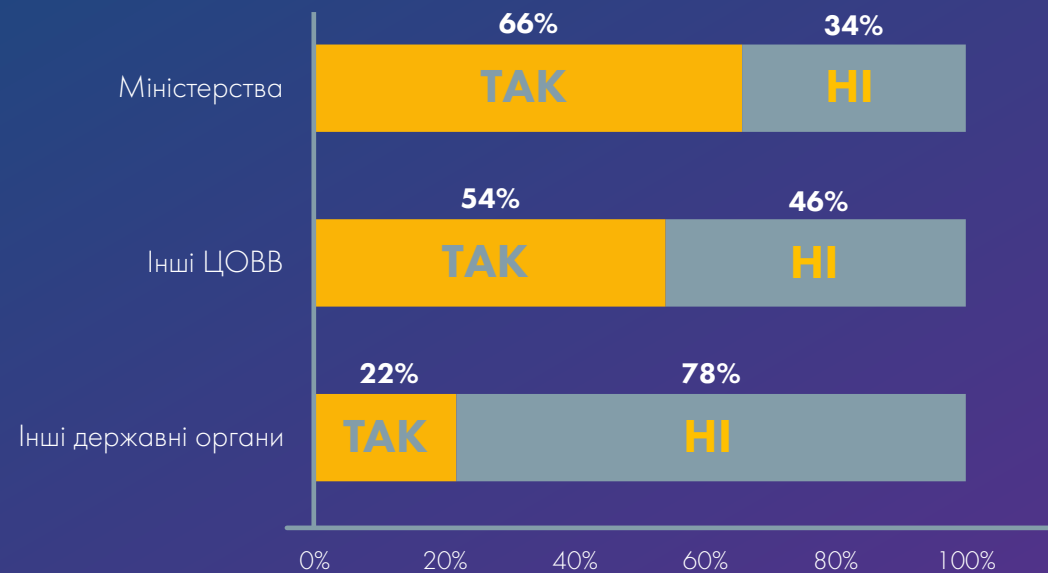
18% респондентів зазначають, що наявні джерела інформації містять неповну інформацію або мають обмежений доступ, зокрема через його платність або вимоги законодавства.



Чи використовуєте Ви інформацію, підготовлену Держстатом?

58% респондентів використовують інформацію, підготовлену Держстатом (найбільше інформацію Держстату використовують представники міністерств - 66% респондентів).

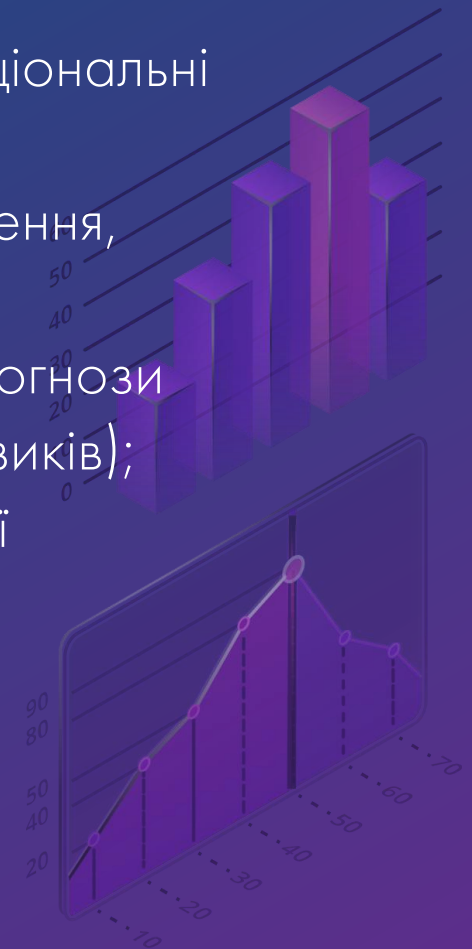
44% респондентів із числа тих, які вказали, що використовують інформацію, підготовлену Держстатом (181 особа), зазначають, що ця інформація покриває їхні інформаційні потреби.



Які аналітичні документи державних органів, установ, організацій, наукових закладів Ви використовуєте при підготовці пропозицій щодо формування державної політики у відповідних сферах?

Респонденти зазначали:

- **документи стратегічного планування** (стратегії розвитку, національні програми, концепції розвитку, секторальні стратегії тощо);
- **аналітична інформація органів державної влади** (дослідження, аналітичні записки, огляди, статистичні дані);
- **прогнози та оцінки**, підготовлені органами державної влади (прогнози соціально-економічного розвитку, оцінки впливу політики, аналізи ризиків);
- **експертна інформація** (висновки експертних груп, рекомендації наукових рад, позиції громадських організацій);
- **міжнародний досвід.**

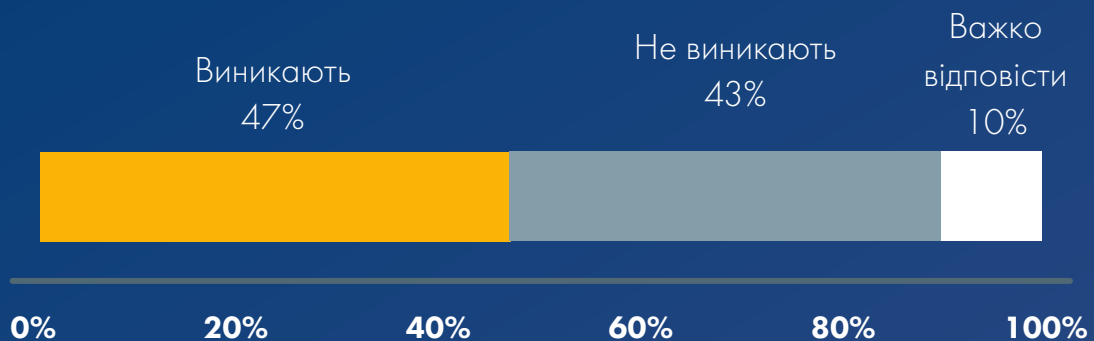


Чи використовуєте Ви під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики аналітичні, інформаційні документи, результати досліджень недержавних аналітичних центрів, громадських організацій?

43% респондентів зазначають, що використовують аналітичні, інформаційні документи, результати досліджень недержавних аналітичних центрів, громадських організацій.



Які труднощі виникають при роботі з аналітичними документами під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері?



47 % респондентів мають труднощі при роботі з аналітичними документами під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері.

Проблемні питання, які виникають у респондентів при роботі з аналітичними документами:

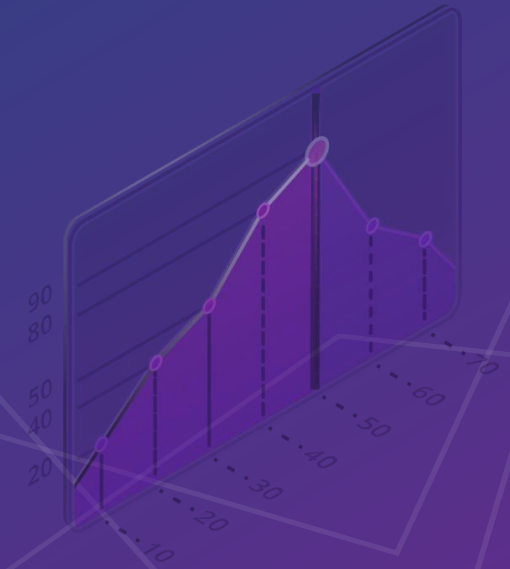
- відсутність потрібної статистичної інформації або доступу до неї;
- закриття державних реєстрів та баз даних;
- несвоєчасність розміщення інформації на офіційних вебсайтах органів державної влади;
- відсутність кваліфікованих авторів/фахівців у певній сфері політики;
- відсутність незалежної оцінки проблем у законодавстві та його практичному застосуванні;
- відсутність практики підготовки об'єктивних аналітичних документів органами державної влади;
- складність визначення достовірності інформації;
- відсутність опису методології досліджень, непослідовність структури документу, що ускладнює сприйняття інформації, розуміння її значущості.

З якими групами стейкхолдерів Ви проводите консультації під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері?

Респонденти у своїх відповідях зазначали одночасно від 2 до 4 груп стейкхолдерів.

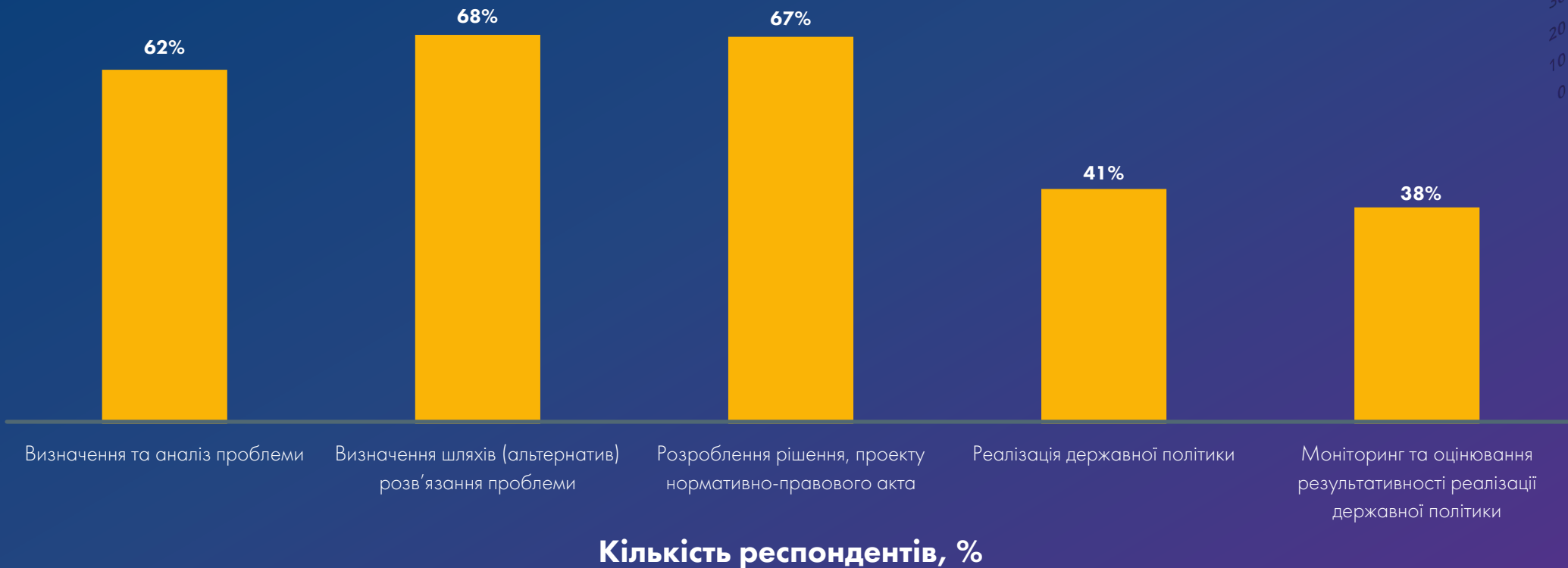


Які форми та формати обговорень застосовуються для консультацій зі стейкхолдерами під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері?

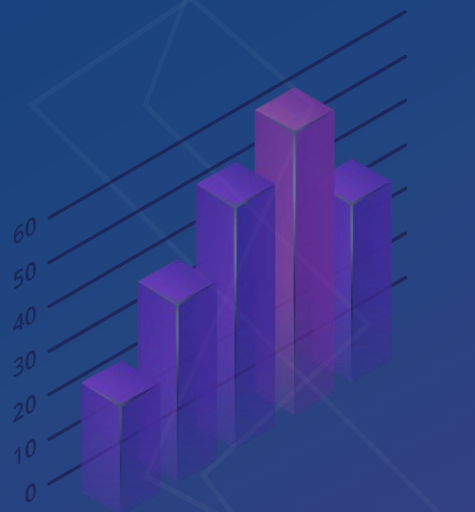


На якому етапі циклу формування політики Ви проводите консультації зі стейкхолдерами?

За результатами опитування встановлено, що консультації зі стейкхолдерами проводяться на усіх етапах формування політики.



Практики інституцій Європейського Союзу щодо проведення консультацій із стейкхолдерами



Рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) щодо проведення консультацій зі стейкхолдерами

- **співпрацювати** зі стейкхолдерами щодо перегляду існуючих та розробки нових нормативних актів;
- **залучати** всі групи стейкхолдерів до процесу прийняття нормативних актів;
- **планувати** консультації, щоб максимізувати якість отриманої інформації та її ефективність;
- **проводити** консультації щодо усіх аспектів оцінки впливу/оцінки відповідності;
- **надавати** можливість усім стейкхолдерам зробити внесок у процес підготовки проєктів регуляторних актів шляхом використання різних форм та форматів консультацій (включаючи онлайн);
- **термін, відведений для консультації**, залежить від типу (складності) нормативного акта, і повинен бути достатнім для отримання відгуків від усіх груп стейкхолдерів;
- **робити доступними** для стейкхолдерів усі матеріали, що стосуються консультації (публікація матеріалів та результатів консультацій);
- **повна та актуальна нормативна база** має бути вільно доступною для стейкхолдерів зі зручним інтерфейсом та можливістю пошуку.



Досвід Європейської Комісії щодо проведення консультацій із стейкхолдерами

Принципи консультацій:

- **участь:** максимально широке проведення консультацій;
- **відкритість та підзвітність:** процес консультацій та його вплив на формування політики прозорий для зацікавлених сторін;
- **ефективність:** метод проведення та обсяг консультації відповідають ступеню впливу пропозиції, яка виступає предметом консультації;
- **узгодженість:** належна координація та звітування у процесі консультації.

Стандарти консультацій:

- чіткий зміст процесу консультацій;
- консультації з усіма цільовими групами (відчують вплив політики; будуть зобов'язані її реалізувати; мають підтверджену зацікавленість у політиці);
- публікація усіх матеріалів і результатів (вебпортал "Have Your Say");
- достатні часові рамки (8 тижнів для письмових консультацій і 20 робочих днів для проведення зустрічей);
- підтвердження про отримання відповідей та зворотний зв'язок зі стейкхолдерами.

Єврокомісія проводить консультації у три етапи:

ЕТАП 1

Планування та визначення стратегії консультацій:

КРОК 1. Визначення обсягів та цілей консультацій.

КРОК 2. Структурування стейкхолдерів.

КРОК 3. Визначення методів, інструментів консультації та забезпечення їх доступності.

ЕТАП 2

Безпосереднє проведення консультаційної роботи:

КРОК 1. Оголошення початку консультацій.

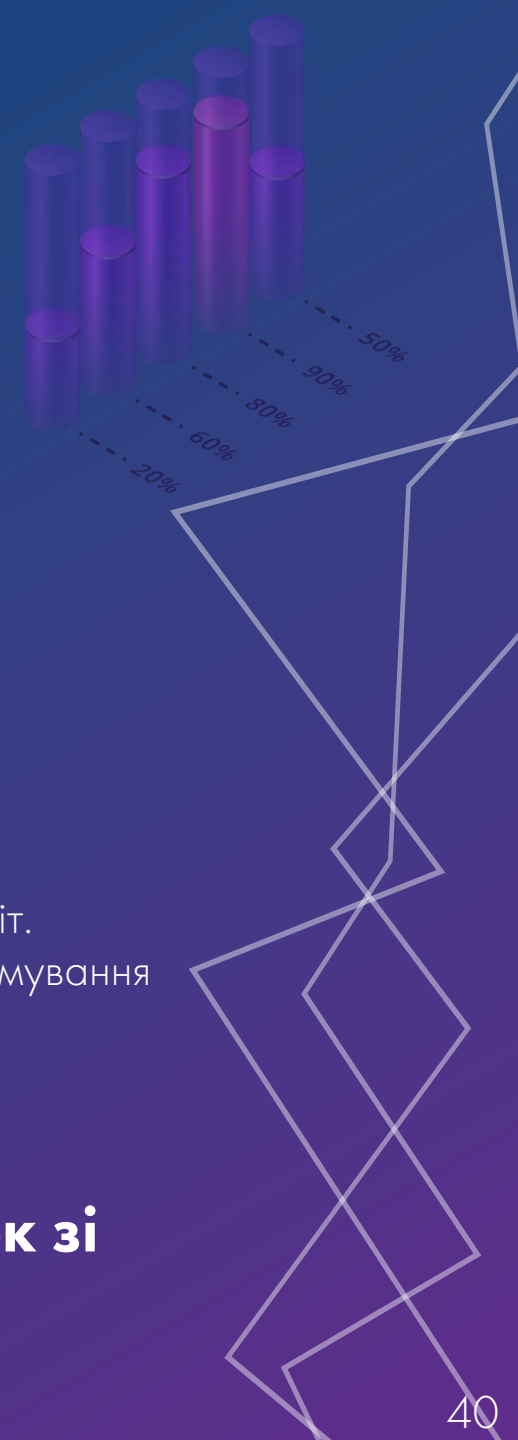
КРОК 2. Проведення консультацій.

КРОК 3. Надати інформацію про отримані матеріали від стейкхолдерів та підготувати фактичний звіт.

КРОК 4. Аналіз отриманих матеріалів та підготовка узагальнюючого короткого звіту з метою інформування про результати консультацій осіб, відповідальних за розробку політики, та зацікавлених сторін.

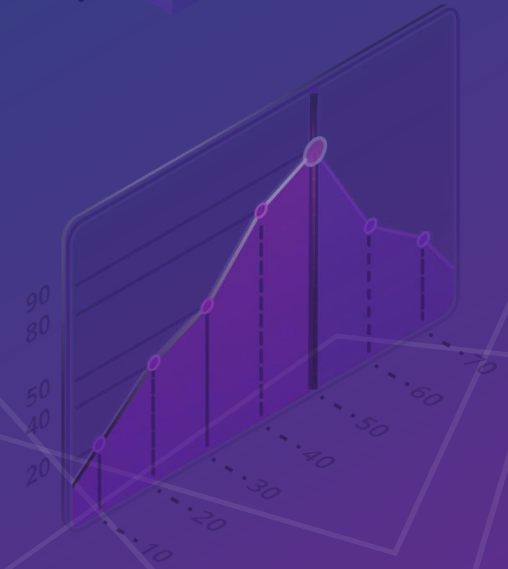
ЕТАП 3

Надання інформації для розробки політики та зворотний зв'язок зі стейкхолдерами.



Консультаційні документи Єврокомісії містять:

- стислий опис умов, предмета і завдань консультації, у тому числі вказівку на окремі питання для обговорення або питання виняткової важливості для Єврокомісії;
- докладну інформацію щодо будь-яких слухань, засідань або конференцій (за потреби);
- контактні дані та кінцеві терміни;
- роз'яснення процедур розгляду коментарів Єврокомісією, очікуваного зворотного зв'язку та опис подальших етапів розробки політики;
- посилання на пов'язані документи (нормативний акт, що розглядається, супровідні документи тощо).



Загальні правила складання фактичного звіту за результатами консультації:

- стислий та пропорційний огляд матеріалів, зібраних у інформаційні блоки;
- надається інформація щодо процесу консультації (що зроблено в рамках консультаційних заходів і які наступні кроки);
- надається фактична інформація щодо отриманих даних (групи стейкхолдерів, які взяли участь у консультації, канали комунікації, перелік проблемних питань, що розглядалися, отримані пропозиції);
- додається застереження (підкреслити, що отримані матеріали не можуть розглядатися як офіційна позиція Єврокомісії та її структурних підрозділів);
- уся інформація подається без оцінювання даних (нейтральна позиція);
- публікується протягом 8 тижнів після закриття публічної консультації.



Основні вимоги Єврокомісії до складання Короткого звіту за результатами консультацій:

- посилання на стратегію консультацій;
- методи та інструменти консультації, перелік груп стейкхолдерів та їхні інтереси; кількісні дані про учасників консультаційних заходів з використанням візуальних засобів (таблиці, графіки);
- опис результатів кожного консультаційного заходу, включаючи кількісний та якісний (інтерпретаційний) аналіз та опис методології та інструментів, використаних для обробки даних;
- інформація про проведені публічні консультації;
- додаткові параграфи та/або розділи (за потреби).



Особливості досвіду Республіки Болгарія щодо проведення консультацій зі стейкхолдерами

Болгарський портал для громадських консультацій (strategy.bg)-

прозоре середовище для заохочення співпраці між громадянами, підприємствами та неурядовими організаціями, а також експертами державних установ з формування політики та розробки законів.

Портал:

- заснований у 2008 році;
- адмініструється Радою Міністрів Республіки Болгарія;
- має три основні розділи: "Громадські консультації", "Стратегічні документи", "Сьогодні вирішує суспільство" та дискусійний форум;
- містить усі стратегічні документи Болгарії;
- забезпечує доступ до інформації про заплановані зміни в політиці та законодавстві;
- надає відкритий доступ до всієї інформації, документів і новин;
- зареєстровані користувачі можуть брати участь у публічних консультаціях, залишати зауваження та пропозиції.



Особливості досвіду Королівства Данія щодо проведення консультацій зі стейкхолдерами

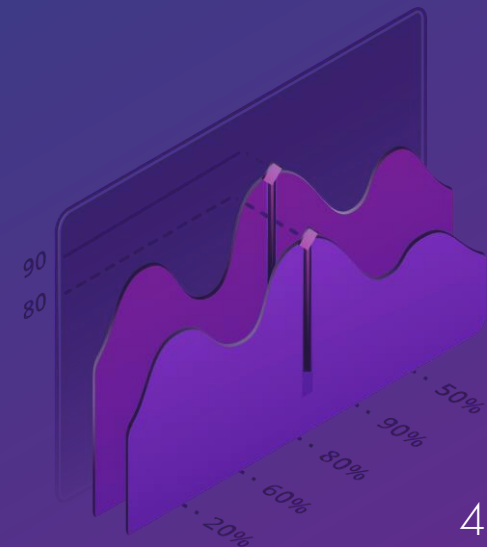
Бізнес-форум за краще регулювання (Business Forum for Better Regulation) – створений з метою оновлення регулювання бізнесу.

Бізнес-форум:

- створений у 2012 році;
- заснований Міністром промисловості, бізнесу та фінансів Данії;
- складається з представників данських бізнес-організацій, профспілкового руху, данських компаній і спеціальних експертів на керівному рівні. Також залучено відповідні міністерства, зокрема Міністерство закордонних справ;
- збирається тричі на рік, щоб вирішити, які пропозиції направити Уряду;
- має офіційний вебсайт.

Завдання Бізнес-форуму:

- визначати сфери, які бізнес вважає найбільш обтяжливими, і пропонувати заходи для спрощення;
- визначати та встановлювати конкретні цілі щодо спрощення у відповідних сферах.



Загальні висновки

1

Складові процедури формування публічної політики Кабінетом Міністрів України, у тому числі використання аналізу політики під час розробки програмних документів та політичних пропозицій, визначаються такими основними нормативно-правовими актами:

- Законами України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та “Про державні цільові програми”;
- постановами Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”, від 18 липня 2007 року №950 “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України” та від 03 листопада 2010 року № 996 “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” тощо.

Проте підвищення експертного та професійного рівня фахівців суб'єктів нормотворчої діяльності, відповідальних за формування державної політики, залишається актуальними.

Щодо номенклатури та вимог до структури та змісту аналітичних і консультаційних документів інституцій Європейського Союзу:

2

Встановлено, що в інституціях Європейського Союзу відсутні єдині уніфіковані вимоги до номенклатури, структури та змісту аналітичних документів, що використовуються в процесі формування політики. Проте переважно структуру аналітичних документів складають: анотація (Summary), вступна частина, методологія, основна частина, висновки та рекомендації.

3

Встановлено, що на відміну від аналітичних та консультаційних документів загального характеру, вимоги до аналітичних документів, що готуються за результатами оцінки регуляторного впливу, регламентуються у кожній країні відповідними нормативними актами. Типовими елементами таких аналітичних документів є:

- описова частина (містить відомості про проблему, огляд національного законодавства у сфері регулювання тощо);
- формулювання цілей (містить пояснення бажаного ефекту та індикатори результативності);
- виклад альтернативних варіантів вирішення проблеми;
- аналіз впливу (містить прогноз щодо наслідків прийняття нормативного акта у короткостроковій, середньостроковій або довгостроковій перспективі);
- результати консультацій із стейкхолдерами;
- строки ex post оцінки (повторної оцінки впливу).

Щодо реальних інформаційних потреб суб'єктів, відповідальних за формування державної політики у відповідній сфері в Україні, та перспектив їх задоволення:

- 4** Встановлено, що 44% респондентів вважають, що їх інформаційні потреби задовольняються на високому рівні, 54% - на середньому рівні, 2% - на низькому рівні.
- 5** Основними джерелами інформації під час збору даних при підготовці пропозицій щодо формування державної політики є нормативно-правові акти (97% респондентів), аналітичні документи (86% респондентів), дані із наукових статей (48% респондентів) та довідково-енциклопедичних джерел (43% респондентів). Водночас 82% респондентів вважають, що наявних джерел інформації достатньо для підготовки пропозицій щодо формування державної політики.
- 6** Встановлено, що при підготовці пропозицій щодо формування державної політики респонденти найбільше використовують такі аналітичні документи: документи стратегічного планування; аналітичну інформацію органів державної влади; прогнози та оцінки, підготовлені органами державної влади; експертну інформацію та міжнародний досвід. 43% респондентів використовують аналітичні та інформаційні матеріали недержавних аналітичних центрів та громадських організацій.
- 7** Під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики 58% респондентів використовують інформацію, підготовлену Держстатом. Ця інформація покриває інформаційні потреби 44% таких респондентів. Частіше інформацію Держстату використовують у міністерствах (66% респондентів).

- 8 Встановлено, що 43% респондентів відчують труднощі при роботі з аналітичними документами під час підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері, пов'язані з відсутністю потрібної статистичної інформації або доступу до неї, складністю визначення достовірності наведеної інформації, відсутністю опису методології досліджень, непослідовністю структури документу, що ускладнює сприйняття інформації, розуміння її значущості.
- 9 Встановлено, що основними групами стейкхолдерів, з якими взаємодіють респонденти в процесі підготовки пропозицій щодо формування державної політики у відповідній сфері, є: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, неурядові організації, міжнародні партнери, суб'єкти господарювання, наукова спільнота та галузеві експерти.
- 10 За даними опитування пріоритетними формами та форматами консультацій зі стейкхолдерами є: письмові звернення з проханням надати пропозиції, наради, робочі групи, зустрічі, круглі столи, електронні консультації, опитування (анкетування), громадські слухання.
- 11 Встановлено, що переважна більшість консультацій проводиться на таких етапах аналізу політики, як: визначення та аналіз проблем, визначення шляхів (альтернатив) розв'язання проблеми та розроблення рішення або проекту нормативно-правового акта.
- 12 За даними опитування узагальнено пропозиції респондентів щодо удосконалення, розширення чи оптимізації доступу до інформаційних ресурсів. Узагальнені пропозиції включено до переліку рекомендацій за результатами цього аналітичного дослідження.

Щодо практики інституцій Європейського Союзу щодо проведення консультацій із стейкхолдерами:

- 13** Результати дослідження свідчать, що основними принципами проведення консультацій із стейкхолдерами, яким слідують більшість інституцій країн ОЕСР та Єврокомісія, є: участь, відкритість, підзвітність, пропорційність, ефективність та узгодженість.
- 14** Визначено, що стандарти, яких дотримуються Генеральні директорати Єврокомісії під час усіх консультацій, стосуються змісту процесу консультацій, повноти залучення стейкхолдерів, публікації інформації щодо консультації в єдиній точці доступу, достатності строків проведення консультацій та встановлення зворотного зв'язку зі стейкхолдерами.
- 15** Встановлено, що консультації зі стейкхолдерами здійснюються Єврокомісією в такій послідовності:
- ЕТАП 1** Планування та визначення стратегії консультацій.
 - ЕТАП 2** Безпосереднє проведення консультаційної роботи.
 - ЕТАП 3** Надання інформації для розробки політики та зворотний зв'язок зі стейкхолдерами.
- 16** Встановлено, що в країнах Європейського Союзу строк проведення консультацій зі стейкхолдерами повинен бути достатнім для отримання відгуків від усіх груп стейкхолдерів. Понад дві третини країн ОЕСР офіційно закріпили мінімальний період консультацій, який зазвичай становить від 8 днів до 12 тижнів.

17 За результатами дослідження сформульовано основні вимоги до консультаційних документів, що готуються інституціями Європейського Союзу:

- стислий опис умов, предмета і завдань консультації;
- докладна інформація щодо слухань, засідань або конференцій;
- контактні дані та кінцеві терміни;
- роз'яснення процедур консультації та опис подальших етапів розробки політики;
- посилання на пов'язані документи (проект нормативного акту, супровідні документи тощо).

18 Визначено та узагальнено правила складання фактичного звіту (документ, підготовлений за матеріали, отриманими від стейкхолдерів в процесі консультації) та самостійного Короткого звіту (підсумковий документ, підготовлений за результатами усіх консультаційних заходів).

19 Встановлено, що більшість країн ОЕСР та Єврокомісія розміщують інформацію про консультації на центральній платформі, яка діє як єдина точка входу для зацікавлених сторін.

20 Встановлено, що зазначені у цих висновках засади (стандарти) проведення публічних консультацій під час формування та реалізації державної політики, принципи, механізми та інструменти, які використовують інституції Європейського Союзу, уже враховано у проекті Закону про публічні консультації № 4254, поданому до Верховної Ради України. Прийняття Закону сприятиме впровадженню принципів належного врядування шляхом залучення заінтересованих сторін до прийняття рішень, запровадження сучасних стандартів підготовки рішень на всіх рівнях влади.

Рекомендації для органів державної влади (відповідно до компетенції та з урахуванням ресурсного забезпечення):

- 1** Створення єдиної інформаційної платформи зі зручним інтерфейсом та відповідною рубрикацією для розміщення аналітичних, наукових, інформаційних та статистичних матеріалів за сферами суспільних відносин з метою підготовки пропозицій щодо формування державної політики.
- 2** Забезпечення відкритого доступу до державних інформаційних ресурсів для державних органів з метою підготовки пропозицій щодо формування державної політики.
- 3** Удосконалення правового регулювання функціонування та використання інформаційних ресурсів, зокрема спрощення процедури створення державних електронних реєстрів відповідно до Закону України "Про публічні електронні реєстри".
- 4** Можливість відновлення подання Держстату статистичної, фінансової звітності та інших документів фізичними особами, фізичними особами-підприємцями, юридичними особами з дотриманням вимог до забезпечення національної безпеки під час дії воєнного стану. Розширення переліку інформації, що готується Держстатом, з урахуванням інформаційних потреб органів державної влади.
- 5** Організація моніторингу за публікацією відомчих нормативно-правових актів органів державної влади.

- 6 Забезпечення високого рівня захисту інформації та конфіденційності користувачів шляхом використання сучасних технологій кібербезпеки.
- 7 Налагодження співпраці із закладами вищої освіти та науковими установами для спрямування їх досліджень у напрямках, які є актуальними для органів державної влади.
- 8 Залучення ресурсів міжнародної технічної допомоги та партнерів з розвитку до підтримки та розвитку інформаційних ресурсів органів державної влади в Україні.
- 9 Унормування питання проведення консультацій із стейкхолдерами шляхом прийняття проекту Закону "Про публічні консультації" № 4254.
- 10 Можливість перегляду процедури оцінки регуляторного впливу задля імплементації кращих практик інституцій Європейського Союзу.
- 11 Можливість використання інформації, отриманої за результатами дослідження, при підготовці консультаційних документів, що використовуються в процесі формування державної політики.
- 12 Національному агентству України з питань державної служби сприяти підвищенню рівня професійної компетентності державних службовців органів державної влади з питань аналізу державної політики, зокрема шляхом розроблення загальної професійної (сертифікатної), загальної короткострокової програми з питань аналізу політики та проведення відповідного підвищення кваліфікації.

Вищевикладене має рекомендаційний характер, не встановлює зобов'язань і не має негативних юридичних наслідків.

Надані висновки та рекомендації жодним чином не зменшують значних досягнень і результатів діяльності органів державної влади.



ДЯКУЮ ЗА УВАГУ!

Центр адаптації державної служби
до стандартів Європейського Союзу

вул. Прорізна, 15, м. Київ, Україна

center@center.gov.ua
+38 (044) 278 36 44
www.center.gov.ua