



**„Бібліотека молодого державного службовця”**

# **МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ключові гравці**



Київ 2008

**Матеріали для Sigma готували:** Міхал Бен-Гера (частина 1), Саймон Джеймс (частина 2), Томас Броенг Йоргенсен (частина 2, Данія), Яцек Чапутович (частина 2, Польща), Жозе Александр Гімайєрес де Суза Рінейро (частина 2, Португалія), Антоніо Натера-Пераль та Франціско Хав'єр Руїз-Мартінез (частина 2, Іспанія), Катаріна Раймонд (частина 2, Велика Британія).

Випуск серії видань „Бібліотека молодого державного службовця” здійснюється у рамках державної Програми підготовки та залучення молоді до державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, створення умов для її професійного зростання, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 року № 1444 та Програми розвитку державної служби на 2005—2010 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 року № 746, зі змінами та доповненнями.

**Менеджмент** державної політики: ключові гравці / Міхал Бен-Гера, М50 Саймон Джеймс [та ін.]; [пер. з англ. І. Чуприна, Т. Перепелиця]. — К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. — 144 с. — (Бібліотека молодого державного службовця). — Переклад за вид.: Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation (Sigma OECD, 2007); Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants in European Countries (Sigma OECD, 2007). — Бібліогр.: с. 138—141. — ISBN 966-8918-19-3

Видання спирається на документи програми Sigma та присвячене важливим питанням формування державної політики. Зокрема, розглянуто підходи, що використовують різні країни Організації економічного співробітництва і розвитку з метою реалізації кожного з кроків циклу аналізу державної політики. Збірка містить також огляд ролі та функцій політичних радників як представників патронатних служб та їх відносин із державними службовцями.

Видання розраховане на державних службовців, управлінців, а також студентів ВНЗ управлінського спрямування і спрямоване на подальше зміцнення спроможності державних службовців до формування, моніторингу та оцінювання державної політики, а також забезпечення адаптації процедур у державному секторі України до стандартів Європейського Союзу.

**ББК 66.0-67.301**

**Оригінальні випуски видано ОЕСР англійською мовою під назвами:**

**Sigma Paper No. 39:** The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation (Sigma, 2007) © OECD, 2007

**Sigma Paper No. 38:** Political Advisors and Civil Servants in European Countries (Sigma, 2007) © OECD, 2007.

Усі права застережено.

Відповідальність за якість перекладу українською мовою та його автентичність несе Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу.

Видання здійснене коштом Державного бюджету України.

# ЗМІСТ

Передмова від видавця .....	5
-----------------------------	---

## Частина 1. Роль міністерств у виробленні, моніторингу та оцінюванні державної політики

Передмова .....	8
Стислий виклад.....	9
<b>1. Вступ .....</b>	<b>12</b>
<b>2. Огляд процесу розроблення та реалізації політики .....</b>	<b>14</b>
<b>3. Функції міністерств у процесі вироблення політики .....</b>	<b>18</b>
3.1. Крок 1: Визначення урядових пріоритетів.....	19
3.2. Крок 2 : Річна політика та планування законопроектної роботи .....	22
3.3. Крок 3: Підготовка пропозицій щодо політики (включаючи аналіз політики, оцінювання впливу, консультації з громадянським суспільством).....	25
3.4. Крок 4: Підготовка законопроектів.....	29
3.5. Крок 5: Міжміністерські консультації .....	32
3.6. Крок 6: Подання документів до секретаріату уряду .....	34
3.7. Крок 7: Розгляд урядовим секретаріатом.....	36
3.8. Крок 8: Розгляд комітетами міністерств .....	37
3.9. Крок 9: Рішення уряду (ради міністрів).....	39
3.10. Крок 10: Парламентський процес та ухвалення рішення.....	41
3.11. Крок 11: Впровадження.....	42
3.12. Крок 12: Моніторинг та оцінювання .....	44
<b>4. Підсумки та рекомендації .....</b>	<b>46</b>
4.1. Питання, що потребують удосконалення .....	46
4.2. Рекомендовані подальші кроки.....	48
<i>Додаток.</i> Приклади з оглядів ситуацій у країнах .....	49

## ~~Частина 2. Працівники патронатних служб та державні службовці у Європейських країнах~~

<del>Вступ.....</del>	<del>68</del>
<del>Стислий виклад .....</del>	<del>69</del>
<del><b>1. Політичні радники в європейських країнах: порівняльне дослідження .....</b></del>	<del><b>72</b></del>
<del>1.1. Визначення політичних радників .....</del>	<del>73</del>
<del>1.2. Кількість, роль, прийняття на службу та попередній досвід .....</del>	<del>75</del>
<del>1.3. Функції.....</del>	<del>77</del>
<del>1.4. Відносини з міністром .....</del>	<del>79</del>

1.5.	Відносини з державною службою .....	80
1.6.	Система Кабінетів .....	83
1.7.	Політичні радники прем'єр-міністра .....	87
1.8.	Відповідальність, етика та дії в складних ситуаціях .....	88
1.9.	Висновки та уроки .....	89
<b>2.</b>	<b>Огляд країн .....</b>	<b>91</b>
2.1.	Данія	
1.	Загальний адміністративний та політичний контекст .....	91
2.	Розвиток системи політико-стратегічного консультування .....	91
3.	Ролі та відповідальність постійної державної служби .....	92
4.	Роль радника зі спеціальних питань та його відповідальність .....	94
5.	Досвід практичного впровадження .....	98
6.	Існуючі навчальні системи .....	99
7.	Коментарі щодо майбутнього можливого напрямку розвитку та потреби в реформуванні .....	99
2.2.	Польща	
1.	Політична традиція .....	101
2.	Сучасний стан .....	101
3.	Завдання та організація політичних Кабінетів .....	104
4.	Громадська думка .....	106
2.3.	Португалія	
1.	Конституція Португалії .....	107
2.	Законодавство щодо політичних радників .....	108
3.	Законодавство щодо державних службовців .....	110
4.	Система на практиці .....	113
5.	Висновки .....	115
2.4.	Іспанія	
1.	Контекст країни .....	116
2.	Роль та обов'язки постійних державних службовців, що виконують функції радників .....	121
3.	Ролі та обов'язки радників зі спеціальних питань .....	125
4.	Існуючі навчальні програми .....	126
5.	Коментарі щодо можливих подальших тенденцій та потреб у реформі .....	128
2.5.	Велика Британія	
1.	Загальна інформація .....	129
2.	Різні ролі державних службовців та політичних радників .....	130
3.	Кодекс Великої Британії щодо поведінки політичних радників .....	130
4.	Співпраця .....	131
5.	Вирішення розбіжностей .....	132
	<b>Додаток.</b> Кодекс Уряду Великої Британії щодо поведінки політичних радників .....	133
	<b>Бібліографічні джерела .....</b>	<b>138</b>
	<b>Про Програму Sigma .....</b>	<b>142</b>

## ПЕРЕДМОВА ВІД ВИДАВЦЯ

Європейський вибір нашої держави, проголошений вищим політичним керівництвом України, — це рух у напрямі реальної демократії, вищих стандартів життя громадян, розвиненого громадянського суспільства та конкурентоспроможної національної економіки. Досягнення поставлених цілей вимагає глибоких внутрішніх трансформаційних процесів, спрямованих на адаптацію існуючих в Україні стандартів і процедур роботи державного сектору до європейських норм і практик, розуміння механізмів роботи європейських державних інституцій.

Безумовно, вирішення цих завдань багато у чому залежить від управлінських кадрів, державних службовців, які повинні стати провідниками відповідної державної політики.

Проведене у березні 2006 року оцінювання системи врядування України, здійснене на прохання Уряду України програмою Sigma\* за методологією для країн — кандидатів на вступ до ЄС, засвідчило наявність низки системних проблем у кожній з шести сфер оцінювання.

На виконання рекомендацій програми Sigma, зокрема щодо ознайомлення державних службовців та управлінців України з кращими міжнародними практиками державного управління, наближення державної служби України до стандартів ЄС та передових країн світу, її адаптації до кращих практик та законодавства, у рамках серії „Бібліотека молодого державного службовця” у 2008 році ініційовано переклад публікацій програми Sigma щодо важливих сфер системи врядування.

Низку офіційних перекладів матеріалів програми Sigma розпочинає збірка, присвячена питанням формування державної політики та співвідношення ролей і функцій політичних радників як представників патронатних служб і державних службовців у міністерствах.

Зосередження провідної ролі міністерств на формуванні державної політики у відповідних сферах набуває сьогодні особливого значення. У своїх конкретних сферах компетенції, при координації дій із секретаріатом уряду, міністерства мають забезпечувати якість продукту та дотримання процедури на усіх етапах процесу формування державної політики.

Роль міністерства на кожному з цих етапів є головним предметом розгляду у першій частині цієї збірки і допомагає з'ясувати підстави та інструменти виконання кожної з підфункцій на етапах процесу формування державної політики, включаючи планування, підготовку пропозицій, консультації з

---

\* Програма Sigma — спільна ініціатива Європейського Союзу та Організації економічного співробітництва та розвитку, яка була заснована у 1992 році та фінансується переважно ЄС. Діяльність програми довела, що це цінний інструмент та інтелектуальний ресурс для реалізації реформи державного управління. Висновки Sigma є вагомими для Європейської Комісії щодо відповідності системи державного управління країни-бенефіціара вимогам, необхідним для членства у ЄС.

зацікавленими сторонами, розгляд, схвалення, впровадження, моніторинг та оцінювання.

Подані рекомендації ґрунтуються головним чином на результатах оцінювання колишніх країн — кандидатів на вступ до ЄС, отриманих програмою Sigma. Розгляд ролі міністерств у виробленні політики базується на даних, зібраних експертами Sigma у близько 20 країнах Західної та Східної Європи, серед яких, зокрема, Німеччина, Польща, Словаччина, Іспанія, Чехія, Естонія та Угорщина.

Інше питання державної політики, що набуває все більшої ваги для подальшого реформування державної служби України, це розмежування політичних та адміністративних посад. Друга частина цієї збірки дає можливість через огляд ролі та функцій політичних радників як представників патронатних служб, а також їх відносин із державними службовцями як представниками державного апарату, зрозуміти основні відмінності у їх природі.

Політичні радники не є новим явищем для Європи, проте за останні десятиріччя все більше країн перейняли його, а в країнах, де вони належним чином інституціолізовані, спостерігається тенденція до зростання їх кількості. Державні службовці та політичні радники мають різні, але взаємодоповнюючі ролі. Вони розділяють відповідальність за розроблення державної політики, так само як і лояльність до міністра. Але разом з тим, якщо перед політичними радниками стоїть завдання консультування з питань державної політики в розрізі політичного аспекту, то перед державною службою є завдання щодо розроблення та впровадження державної політики на інституційному рівні.

У другій частині видання здійснено огляд відповідних ролей політичних радників та їх взаємовідносин з державними службовцями в країнах ОЕСР. Цей огляд підкріплюється деталізованими розділами про політичних радників Данії, Польщі, Португалії, Іспанії та Великої Британії. Аналіз базується на дослідженні, яке проводилося експертами Sigma у 2005—2006 роках.

Серед основних рекомендацій Sigma, які окреслені в матеріалах збірки — необхідність чіткого окреслення відповідних ролей державних службовців і політичних радників, дотримання відповідних меж між ними.

Сподіваємося, що ознайомлення державних службовців та управлінців України з кращими практиками Європейського Союзу щодо формулювання державної політики та основних засад розподілу політичних та адміністративних функцій на рівні посад допоможе не тільки краще зрозуміти механізми функціонування державних інституцій Європейського Союзу, але й підвищити ефективність власної роботи, підштовхнути реалізацію порядку денного реформ в Україні.

**Тетяна Ковтун,**  
*директор Центру адаптації державної служби  
до стандартів Європейського Союзу*

# Частина 1

## РОЛЬ МІНІСТЕРСТВ У ВИРОБЛЕННІ, МОНІТОРИНГУ ТА ОЦІНЮВАННІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Переклад за публікацією програми Sigma:  
**Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System:  
Policy Development, Monitoring and Evaluation**  
(Sigma, 2007)

*Підготовлено для програми Sigma Міхал Бен-Герою*

*Цей документ було підготовлено за фінансової підтримки Європейського Союзу. Висловлені у ньому погляди відображають думку автора, і за жодних умов не повинні сприйматися як офіційна позиція Європейського Союзу чи ОЕСР, країн-членів чи країн-бенефіціарів, що беруть участь у програмі Sigma.*

## ПЕРЕДМОВА

Західнобалканські країни, під впливом процесу стабілізації та асоціації і перспективи вступу до ЄС, докладають зусиль до удосконалення спроможності вироблення політики, особливо на рівні міністерств. Спроможність лінійних міністерств у західнобалканських країнах та деяких нових країнах — членах ЄС з вироблення, моніторингу та оцінювання політики є часто досить слабкою.

Ця публікація спирається на документ програми Sigma та на звіти країн — членів ЄС, підготовлені в 2005 році на прохання кількох нових країн — членів. Першоджерело та деякі звіти було використано як базисну документацію для семінару програми Sigma щодо ролі міністерств у системі політики, який відбувся у листопаді 2005 року для країн регіону CARDS. Остаточна версія документа, підготовлена після семінару, у додатку містить огляд ідей від країн — членів ЄС, а також порівняльну інформацію по регіону CARDS, що було зібрано під час семінару шляхом опитування.

Ця публікація розглядає послідовність кроків у процесі політики, пропонує рамки для оцінювання і розвитку ролі міністерств у цьому процесі, а також висвітлює наявну організацію процесу політики в західнобалканських країнах. Її зміст доповнює інформацію, вміщену у попередній публікації програми Sigma (публікація № 38), яка робила наголос на структурі та функціонуванні секретаріату уряду.

Цільовою аудиторією цієї публікації є насамперед урядові офіси/секретаріати та міністерства у країнах регіону CARDS, але вона може бути корисною для інших країн з перехідною економікою, що наразі перебувають у процесі зміцнення своїх спроможностей з вироблення, моніторингу та оцінювання політики.

Доступ до усіх публікацій програми Sigma можна отримати на її веб-сторінці.

## СТИСЛИЙ ВИКЛАД

Цей документ пропонує рамочну основу для оцінювання та посилення ролі міністерств у процесі розроблення та реалізації політики в країнах — членах ОЕСР, центрально- та східноєвропейських, а також західнобалканських країнах (країни колишньої Югославії та Албанія). Аналіз спирається на засадничий документ та документи окремих країн, підготовлені для проведеного у м. Будва (Чорногорія) у листопаді 2005 семінару CARDS, які було доповнено результатами письмового опитування учасників під час заходу.

### Огляд процесу розроблення політики

- Говорячи схематично, процес політики ініціюється політичним рішенням. Наступним кроком є детальне розроблення політики, що виробляє варіанти для подальшого застосування інструменту політики. Після вибору інструменту, він впроваджується і оцінюється, у результаті триває подальше розроблення політики або переглядається і модифікується початкове політичне рішення.
- Процес розроблення політики керується гравцями (серед них — голова уряду, уряд, урядові комітети, окремі міністри, секретаріат уряду, центральні та лінійні міністерства, а також громадянське суспільство), які діють відповідно до регламенту та отримують певні результати (політики).

### Функції міністерств у процесі вироблення політики

- У цій публікації процес розроблення політики розбито на 12 окремих кроків. В описі кожного кроку зазначено відповідні функції міністерств (провідна, другорядна чи незначна). Щодо кожного кроку наведена інформація, отримана під час опитування щодо ситуації у країнах CARDS і нових членах ЄС.
- *Визначення пріоритетів.* Міністерства мають брати участь у визначенні пріоритетів та аналізувати документи з урядової стратегії, розпізнаючи пріоритети, які їх стосуються. У країнах — учасницях опитування, міністерства долучаються до цього процесу, але менш ніж у половині з цих країн вони використовують стратегічні документи для визначення справжніх пріоритетів політики.
- *Політика та планування нормотворчої діяльності.* Міністерства повинні розуміти тенденції та проблеми у своїх сферах компетенції, з тим щоб вони могли визначити потреби розробки ініціатив щодо політики та законодавства. У них також має бути внутрішня спроможність долучатися до розроблення річного плану роботи уряду, підготовленого секретаріатом уряду. Відповіді на опитування свідчать про постійну участь міністерств у процесі планування, але викривають слабкість горизонтального планування та управління людськими ресурсами відповідно до визначених пріоритетів.
- *Підготовка пропозицій щодо політики* (включаючи аналіз політики, оцінювання впливу та консультації з громадянським суспільством). Ця підготов-

ка очолюється відповідним департаментом (сектором) у міністерствах та/або допоміжним центральним підрозділом, які відповідальні за нормотворчість та координацію. Майже усі країни CARDS та нові країни — члени ЄС відзначили, що не мають достатньої спроможності для підготовки пропозицій щодо політики. Тільки близько третини з них регулярно консультуються з громадянським суспільством, але якість оцінки впливу часто є неадекватною.

- *Підготовка законопроектів.* Теоретично, нормотворчість розпочинається після того, як було оцінено варіанти політики і уряд погодив варіант, якому надано перевагу. У більшості нових країн — членів ЄС та країн регіону CARDS стадії розроблення політики та нормотворчості рідко відокремлені одна від одної через нестачу ресурсів та традицію. Тільки 4 із 14 країн повідомили про наявність достатніх ресурсів для нормотворчості у міністерствах, яка є передумовою гармонізації правових систем із законодавством ЄС.
- *Міжміністерські консультації.* Регламент встановлює вимоги щодо консультацій, і міністерства, з якими консультуються, мають долучитися до поліпшення якості змісту. На відміну від вимог у країнах CARDS, у чотирьох нових країнах — членах ЄС консультації з усіма міністерствами є обов'язковими. Залишається відкритим питання, наскільки вони ґрунтовні.
- *Подання документів до секретаріату уряду.* Після завершення роботи над аналітичним документом щодо політики або законопроектом, міністр зазвичай підписує його і надсилає разом із супровідними матеріалами до секретаріату уряду для планування його розгляду (на засіданні уряду або урядового комітету). У більшості урядів, що взяли участь в опитуванні, існує внутрішня процедура затвердження документів перед їх поданням до секретаріату уряду.
- *Розгляд секретаріатом уряду.* На цій стадії відповідне міністерство має підготуватися до обговорення та відповіді на усі питання секретаріату уряду щодо певного документа. Відкриті канали комунікації є правилом у більшості урядів країн — учасниць опитування.
- *Огляд міністерськими комітетами.* Комітети (або комісії, як вони називаються у країнах колишньої Югославії) функціонують як канали для передачі пропозицій на засідання уряду щодо політики у відповідних галузях. Усі уряди, окрім одного, мають таку систему.
- *Рішення уряду (ради міністрів).* Роль міністерств на цій стадії полягає у тому, щоб докладно інформувати та інструктувати міністра перед засіданнями уряду і забезпечити належні дії згодом. Лише деякі адміністрації з тих, які було опитано, доручали секретарю міністерства розглянути рішення уряду і розподілити завдання між секторами.
- *Парламентський процес та ухвалення законів.* Цей крок, як правило, регламентовано Конституцією та/або парламентом. Секретаріат уряду відповідальний за забезпечення належного представлення інтересів уряду. При наявності парламентських пропозицій міністерство має підготувати відповідь.

- *Впровадження.* Впровадження є відповідальністю окремих міністрів та їхніх міністерств або агенцій, і часто потребує вторинного законодавства (законодавство, що ухвалюється органами виконавчої влади). Відповіді на анкету викривають серйозні вади у більшості систем державної політики стосовно впровадження (близько половини респондентів повідомили про відсутність будь-якого моніторингу; решта повідомляла, що моніторинг впровадження був у компетенції тільки міністерських секторів).
- *Моніторинг та оцінювання.* Відповідальністю міністерств має бути оцінювання досягнення задекларованих цілей політики та ефективності політик. Окрім украї неформальної „оцінки”, таке оцінювання рідко здійснюється у регіоні, який розглядається у цій публікації, що істотно підриває критично важливий зворотний зв'язок у процесі реалізації політики.

### **Резюме та рекомендації**

Автори документа дійшли висновку, що у країнах з перехідною економікою є доцільним посилити роль міністерств у процесі вироблення політики.

- У своїх конкретних сферах компетенції, при координації дій з секретаріатом уряду, міністерства мають відігравати провідну роль на багатьох стадіях процесу вироблення політики, особливо це стосується змісту політики — розроблення політики, підготовка законопроектів, консультації, впровадження, моніторинг та оцінювання.
- Учасники конференції визначили пріоритетні сфери для удосконалення процесу розроблення політики, вважаючи найважливішим збільшення кількості тренінгів щодо розроблення політики для співробітників міністерств, посилення центральних органів міністерств для виконання функцій з політики та чіткіші процедури у межах міністерств.
- У відповідь на запитання, які зміни мають бути запроваджені до регламенту, більшість учасників наголосили на важливості оцінювання впливу. Рекомендації щодо посилення ролі міністерств у процесі розроблення політики:
- регламент уряду має чітко окреслювати обов'язки міністерств, включаючи тип аналізу, що має бути здійснено (наприклад, оцінювання впливу, аналіз вигід та витрат);
- секретаріат уряду має надавати підтримку міністерствам в оцінюванні пропозицій щодо політики;
- регламент має передбачати обговорення урядом пропозицій щодо політики до початку нормотворчого процесу;
- міністерства мають переглянути та удосконалити свої внутрішні процедури з підготовки аналітичних документів для уряду. Також мають бути розроблені методики і процедури для внутрішньої координації та контролю за якістю;
- навчання співробітників міністерств щодо аналізу державної політики та оцінювання впливу в усіх секторах і в механізмах розроблення політики має стати пріоритетом.

## 1. ВСТУП

Ця публікація пропонує рамкову основу для оцінювання та посилення ролі міністерств у процесі вироблення політики. Вона ґрунтується головним чином на досвіді програми Sigma в оцінюванні систем вироблення політики та координації у країнах — кандидатах на вступ до ЄС, багато з яких стали членами ЄС у 2004 році. Мета публікації полягає в створенні основи для вивчення цього досвіду, а саме для застосування його урядами західнобалканських країн (регіон CARDS). Відповідно, попередню версію документа було обговорено під час семінару, що був організований програмою Sigma для урядів у регіоні CARDS (Будва, Чорногорія, 1—2 листопада 2005 р.), ця остаточна версія спирається на результати семінару.

Під час підготовки першої версії документа, програма Sigma звернулася до низки країн — членів ЄС (включаючи нових членів) з проханням підготувати короткі „описи країн” (country papers), які б надавали інформацію про участь міністерств у процесі політики. Вісім відповідей було отримано вчасно для включення до публікації (Австрія, Чеська Республіка, Німеччина, Угорщина, Польща, Словаччина, Словенія та Іспанія). Ці описи країн були корисні як первинні показники різноманітності підходів, хоча вони забезпечили тільки обмежену основу для порівняльного аналізу через великі розбіжності у акцентах та підходах. Додаток до цієї публікації пропонує деякі цікаві приклади з описів країн, які ілюструють різноманітні аспекти процесу розроблення політики у міністерствах. Повні версії описів можна отримати у програми Sigma.

Для того щоб зібрати порівняльну інформацію, Sigma підготувала анкету, яку було заповнено учасниками з усіх 10 західнобалканських країн під час семінару у Будві. Крім того, анкету була також заповнено експертами з чотирьох нових країн — членів ЄС (Чехія, Естонія, Угорщина та Польща), які брали участь у семінарі. У результаті, зараз ми володіємо порівняльною інформацією від 14 урядів щодо різноманітних аспектів процесу розроблення політики в міністерствах. Вони представлені у таблицях по всьому документу. Читач має враховувати, що анкети було заповнено учасниками семінару, і їхні погляди не обов'язково відображають „офіційну” позицію уряду. Також багато питань можуть представляти суб'єктивну інтерпретацію, і тому не виключена тенденція прикрашання реальності, принаймні у деяких випадках. Однак відповіді є показовими і досить чітко вказують на деякі сильні сторони і вади процесу політики в регіоні.

Як зазначалось, основною темою публікації є роль міністерств у процесі вироблення політики. Роль уряду у прийнятті рішень та функцію секретаріату уряду як координатора загальної системи політики буде представлено тільки мінімально. Ці питання детально розглянуто у публікації Sigma № 35 (2004), „Координація у центрі уряду: функції та організація секретаріату уряду”. Крім того, запропонована публікація не містить детального аналізу методик

безпосереднього розроблення політики, таких як аналіз державної політики, оцінювання впливу та консультації. Методичні рекомендації висвітлено у публікації Sigma № 31 (2001), „Вдосконалення інструментів політики через оцінювання впливу”. Обидві публікації можна знайти на веб-сторінці програми Sigma ([www.sigmaxweb.org](http://www.sigmaxweb.org))

Зауваження щодо термінології: термін „секретаріат уряду” („government office”) використовується у публікації для позначення адміністративного органу, який обслуговує голову уряду (як правило, прем’єр-міністра) та уряд/раду міністрів. Але різні уряди використовують різні терміни для позначення цього поняття — наприклад, генеральний секретаріат, урядовий офіс, секретаріат уряду, канцелярія, офіс Кабінету.

## 2. ОГЛЯД ПРОЦЕСУ РОЗРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ

Політика (“policy”) є багатозначним поняттям. У повсякденному мовленні цей термін застосовується до широкого діапазону дій, від найбільш особистих (наприклад, „моя політика полягає в тому, щоб ніколи не надавати приватну інформацію телефоном”) до глобальних (наприклад, світова політика охорони навколишнього середовища, міжнародна атомна політика), і навіть до універсальних (наприклад, „чесність є найкращою політикою”). У цьому документі термін використовується в обмеженому значенні, наголос робиться на політиці, яка розробляється та впроваджується виконавчою гілкою влади. Нижче подається визначення політики у цьому виданні:

*„Політика є цілеспрямованою дією уряду (виконавчої влади), яка певним чином здійснює вплив або змінює суспільство чи економіку поза урядом. Вона включає, але не обмежується цим, оподаткування, регулювання, видатки, інформування, заяви, правові вимоги та обмеження”.*

Неможливо чітко розрізнити терміни „політика” та „стратегія” у загальноживаних значеннях. Те, що один уряд називає „стратегією економічного розвитку”, інший може називати „політикою економічного розвитку”. У цій публікації ми намагаємося використовувати термін „стратегія” для позначення документів з масштабними цілями, які стосуються декількох міністерств та розраховані принаймні на середній термін реалізації. У цьому сенсі стратегія не може бути безпосередньо впровадженою. Швидше, для досягнення своїх цілей стратегія потребує розроблення та прийняття низки законопроектів і впровадження певних політик. Тому стратегія економічного розвитку має бути розрахованою, наприклад, на термін від п’яти до десяти років, і має вимагати від великої кількості міністерств розроблення політик та законодавства, які разом сприятимуть досягненню визначених стратегією цілей.

Також складно розрізнити поняття „policy” (політика як курс дій) та „politics” (політика як взаємодія інтересів, політична діяльність), і у багатьох мовах навіть не існує окремих термінів для означення цих двох понять. Доцільно розмежовувати їх шляхом застосування терміна „політичний” („politics”) до міркувань та діяльності політиків, спрямованих на їх обрання або переобрання і створення особистих або групових союзів між собою. Політика („policy”), з іншого боку, це те, що політики вирішують втілювати у життя. Хоча рішення щодо ухвалення та реалізації певної політики (курс дій) часто спирається на політичні міркування, зазвичай є можливість відрізнити ці міркування від результатів.

Політика є продуктом процесу розроблення політики, що зазвичай концептуально представляють у вигляді циклу. Спрощену модель циклу політики представлено на схемі.

Як наочно демонструє модель, процес розроблення політики зазвичай ініціюється політичним рішенням (як правило, у вигляді загальних політичних

цілей). Після цього відбувається детальне вироблення політики, яке визначає варіанти для більш конкретних політичних рішень з метою впровадження в дію (ухвалення) інструменту політики. Після надання йому законної сили, інструмент впроваджується і згодом оцінюється, що в свою чергу призводить до подальшого розвитку політики (та можливих змін щодо інструменту), або навіть до перегляду і модифікації початкового політичного рішення. Ці кроки не завжди є цілеспрямованими, систематичними та належної якості, однак з різним рівнем усвідомлення вони здійснюються завжди.



Схема. Спрощений цикл політики

У системі виконавчої влади є низка важливих гравців, а саме: голова уряду (прем'єр-міністр або президент уряду), уряд (рада міністрів), урядові комітети, окремі міністри, офіс (секретаріат) уряду, центральні та лінійні міністерства, і громадянське суспільство. (Парламент також бере участь у прийнятті урядових законопроектів, внесенні законодавчих ініціатив та поправок до урядових законопроектів. Однак оскільки парламент не належить до виконавчої гілки влади, його діяльність у цьому документі не розглядається). На підставі конституції, законів, постанов, конвенцій і політичної культури кожен із гравців у системі політики має відігравати певну роль (або ролі) та виконувати специфічні функції. Переважно ці ролі виконуються у взаємодії з деякими іншими гравцями. У різних елементах та на різних стадіях системи політики кожен гравець може відігравати провідну або допоміжну роль, залежно від поставленого перед ним завдання.

Процеси, які визначають та спрямовують систему політики, зазвичай систематизовано у регламенті уряду та подібних документах. Як правило, регламент визначає, як уряд (та його комісії) приймає рішення, як секретаріат уряду має організувати підготовку до урядових зустрічей, як міністерства (та

деякі інші адміністративні органи) мають подавати пропозиції до засідань уряду, а також дії міністерств перед подачею пропозицій, як, наприклад, міжміністерські консультації та розгляд законодавчим органом уряду. Регламент зазвичай не уточнює, як міністерства мають розробляти свою політику та законодавчі пропозиції, хоча за останні роки деякі уряди у регіоні додали певні деталі, зокрема вимогу до міністерств здійснювати оцінювання фінансового впливу.

Продуктом системи розроблення політики є політики, вони переважно втілені у формі нормативно-правових актів. Хоча цей пункт часто ігнорується, важливо усвідомлювати, що кожен правовий акт представляє політику, навіть якщо її не сформульовано чітко і послідовно. Наприклад, законодавство, яке встановлює межі швидкості на різних типах шляхів, втілює політику уряду, спрямовану на обмеження швидкостей, і робить це по-різному на автобанах, другорядних шляхах та вулицях на забудованих територіях. Мотиви встановлення різних лімітів швидкості можуть бути вказані у правовому акті (наприклад, посилення безпеки, зменшення кількості нещасних випадків, скорочення споживання бензину або зниження рівня шуму), або вони можуть бути не зазначені, і тому лише логічно випливають із самого правового акта. Іноді зв'язки між задекларованими цілями та правовими положеннями не завжди логічні або зрозумілі. Однак норми законодавства завжди втілюють певну політику, навіть якщо це прямо не зазначено.

Теоретично можна розрізнити політику та законопроект, а також відокремлювати дії, що відносяться до розроблення політики, від тих, що стосуються нормотворчості. Інакше кажучи, політика це зміст, або сутність, а законопроект є втіленням цієї сутності у юридичну мову та формат. Розроблення політики — це процес вирішення питань: що має бути досягнуто, що має бути зроблено для цього, як це робити, хто це має робити тощо. Наприклад, після політичного рішення вжити заходів для скорочення кількості автомобільних аварій, розробка відповідної політики буде включати аналіз причин аварій, їх розподіл серед різних сегментів населення та на різних шляхах, вже існуючі регуляторні правила та політики, досвід інших країн тощо. Потім буде розроблено низку варіантів для скорочення кількості катастроф — наприклад, зниження ліміту швидкості, посилення контролю за дотриманням існуючих лімітів, підвищення мінімального віку для отримання перших прав водія, інформаційні та освітні кампанії. Буде необхідно розрахувати витрати та вигоди щодо кожного з варіантів (оцінювання впливу, консультації) і представити варіанти та супровідний аналіз на розсуд уряду. Усі зазначені кроки — це складові розроблення політики. Після прийняття рішення щодо варіанта(ів) політики може розпочатися розроблення законопроектів, втілення обраного варіанта або варіантів у мову, що відповідає правовій традиції, конституції і т. п.

Однак у реальному світі ці розрізнення нечіткі, оскільки правові міркування самі по собі нерідко є важливим аспектом змісту. Наприклад, варіанти політики,

що вимагають встановити контроль за дотриманням обмежень швидкості на шляхах, вказують, як і ким це має бути зроблено. Однак ці вказівки мають юридичні наслідки, з яких деякі можуть лишатися невідомими до остаточної підготовки законопроекту і уважного вивчення юристами законності різних підходів, наприклад, у світлі фундаментальних прав і свобод. Більше того, правовий акт, що започатковує нову політику, може суперечити іншим правовим актам, і таким чином процес нормотворчості може вимагати певної переоцінки політичних рішень та варіантів. На практиці, однак, під час підготовки документів на розсуд уряду вкрай важливо використовувати методи та навички як у сфері аналізу політики, так і в галузі нормотворчості. Коли основні цілі та принципи політики з'ясовано, корисно розпочинати з розробки політики, а не відразу з підготовки законопроектів. Однак повне розмежування цих дій у чітко послідовні кроки не завжди необхідне, а нерідко не приносить ніякої користі. Співпраця з юристами на початкових етапах розроблення політики може бути ефективним способом уникнути марнування часу на розгляд варіантів, що суперечать правовим засадам.

Міністерства відіграють провідну роль у системі політики, оскільки це найважливіші органи, що розробляють і впроваджують політики та законодавство у секторах економіки та суспільства, які знаходяться у сферах їхньої компетенції. Ці функції міністерств випливають із секторних зобов'язань і часто називаються „лінійними функціями”.

Крім того, низка міністерств також має „горизонтальні функції” у системі політики, і у цьому відношенні вони більше співпрацюють безпосередньо з іншими міністерствами, ніж із зовнішнім світом. Наприклад, міністерство фінансів, окрім своїх лінійних обов'язків (наприклад, стягування податків), має також горизонтальну відповідальність за підготовку та менеджмент бюджету. У цьому контексті воно співпрацює з усіма іншими міністерствами під час підготовки бюджету, а також виконує постійну функцію розгляду усіх пропозицій від міністерств, що мають вплив на бюджет. У деяких країнах міністерство юстиції, окрім своєї лінійної (секторальної) відповідальності за правову систему (кримінальне право, судді, функціонування судів), також відповідає за забезпечення цілісності законодавства. У цій ролі воно зобов'язане розглядати підготовлені міністерствами законопроекти у світлі їхньої правової мови і відповідності конституції та іншим чинним нормативам законодавства. (В урядах країн колишньої Югославії цю функцію зазвичай виконує юридичний секретаріат, а не міністерство юстиції). Ці міністерства виконують подвійну роль у системі політики: одночасно як лінійні міністерства стосовно їхніх сфер компетенції та як горизонтальні міністерства з особливою функцією у самій системі політики.

### 3. ФУНКЦІЇ МІНІСТЕРСТВ У ПРОЦЕСІ ВИРОБЛЕННЯ ПОЛІТИКИ

Для детального розгляду ролі міністерств доцільно представити процес (цикл) вироблення політики, виокремивши 12 окремих кроків і проаналізувавши функції міністерств на кожному з них. Процес розроблення політики охоплює різні стадії циклу, включаючи визначення пріоритетів, формулювання політики, прийняття рішень, моніторинг та оцінювання. Оглядовий список із 12 кроків — і гравців, які залучені до кожного з них — представлено у таблиці нижче. Як це видно з таблиці, міністерства мають певну функцію на кожному з 12 кроків, проте у деяких із них вони відіграють провідну, а в інших другорядну або навіть незначну роль.

*Узагальнююча таблиця. Ролі міністерств у 12 кроках процесу політики*

Крок	Орган, що відіграє провідну роль у підготовці/підтримці	Інші залучені органи	Рішення/схвалення
1. Визначення пріоритетів	Партії, Кабінет Міністрів (секретаріат уряду)	Секретаріат уряду, усі міністерства	Уряд, парламент
2. Планування політики та законодавства	Секретаріат уряду	Усі міністерства, законодавчий секретаріат	Уряд
3. Підготовка пропозицій з політики	Міністерство-ініціатор (головний розробник)	Робочі групи, НДО, зовнішні експерти	Міністр
4. Підготовка законопроектів	Міністерство-ініціатор	Робочі групи, НДО, законодавчий секретаріат, зовнішні експерти	Міністр
5. Міжміністерські консультації	Міністерство-ініціатор	Деякі/усі інші міністерства (як правило, міністерство фінансів, що виконує горизонтальні функції)	Міністр
6. Подача на розгляд секретаріату уряду	Міністерство-ініціатор		Міністр
7. Розгляд секретаріатом уряду	Секретаріат уряду	Міністерство-ініціатор	Генеральний секретар
8. Розгляд комісіями	Секретаріат уряду	Міністерство-ініціатор	Голова комісії, уряд
9. Рішення уряду	Секретаріат уряду	Міністерство-ініціатор	Уряд

10. Парламентський процес та ухвалення	Парламентський секретаріат	Секретаріат уряду, міністерство-ініціатор	Парламент
11. Впровадження	Міністерство-ініціатор	НДО, зовнішні експерти, органи місцевого самоврядування	Міністр
12. Моніторинг та оцінювання	Міністерство-ініціатор, секретаріат уряду	Зовнішні експерти, НДО	Міністр, уряд

У цьому розділі ми обговорюємо кожен з 12 кроків, надаючи загальний опис кроку та відповідної ролі міністерств, а також представляючи результати опитування, здійсненого Sigma. Крім того, у додатку з описами країн наведені наявні конкретні приклади, що стосуються відповідного кроку.

### 3.1. КРОК 1: ВИЗНАЧЕННЯ УРЯДОВИХ ПРІОРИТЕТІВ

#### Загальний опис кроку

Оскільки процес вироблення політики зазвичай розглядається як цикл, доцільно розглядати урядові пріоритети як початковий пункт. Пріоритети щодо політики, за своєю суттю, є політичними заявами стосовно намірів уряду. Більшість нових урядів в Європі та західнобалканських країнах під час свого затвердження парламентом презентують чотирирічну програму дій. Ці програми розробляються під час виборчої кампанії і часто набувають остаточного вигляду у ході коаліційних перемовин. Окрім того, під час свого перебування при владі багато урядів займаються формальним стратегічним плануванням (річним або багаторічним), а також час від часу встановлюють горизонтальні пріоритети щодо політики в інших документах, ухвалених урядом — наприклад, стратегій європейської інтеграції, приватизації та економічного розвитку. Річний бюджетний процес також використовується деякими урядами як можливість встановити стратегічні напрями шляхом перерозподілу коштів до сфер, що вважаються пріоритетними. Разом ці різнопланові документи формують стратегічні рамки для роботи уряду.

Стратегічні рамки мають формувати основу розроблення політики. Однак на практиці рідко зустрічається ситуація, коли всі стратегічні документи уряду повністю узгоджені один з одним і можуть сформувати чіткий орієнтир для процесу вироблення політики. Оскільки пріоритети часто представлені у абстрактній та загальній формі, може бути досить складно визначати на їх основі конкретні дії. Стратегічні документи можуть бути розроблені різними спеціальними робочими групами (іноді зовнішніми експертами) і потім ухвалені урядом без достатнього врахування можливості їх практичного втілення, а також взаємозв'язку між документами. Однак затверджені урядом стратегії

та довготермінові програми формують певне уявлення про політичні наміри уряду, і є корисною відправною точкою для усього процесу.

У цілому, забезпечення взаємозв'язку цих стратегій та узгодженості роботи міністерств з ними має бути завданням та відповідальністю секретаріату уряду.

### **Роль міністерств**

Роль міністерств щодо пріоритетів уряду подвійна.

По-перше, міністерства мають вносити пропозиції у визначення пріоритетів. У деяких випадках розробники стратегії можуть звернутися з проханням до міністерств долучитися до роботи, це розповсюджена практика при підготовці національних стратегій у галузі європейської інтеграції. Однак навіть якщо команда, що розробляє стратегію, не звертається до міністерств з пропозиціями співпраці, міністерства мають бути готовими „переконати” команду включити до стратегії деякі зі своїх пріоритетів. Це дозволить їм, за умов ухвалення стратегії, використовувати її як додаткове обґрунтування (і можливо як джерело додаткового фінансування) у дотриманні своїх пріоритетів. Незалежно від того, чи пропонують міністерствам долучитися до розроблення пріоритетів, вони повинні мати внутрішній механізм і спроможність спочатку визначити пріоритети у межах своєї компетенції, а потім дієво втілити їх у стратегічні документи уряду. У будь-якому разі, проекти стратегічних документів мають бути розповсюджені серед міністерств до підготовки остаточної версії, а міністерства повинні мати спроможність відповідати на них у чітко встановлений спосіб.

По-друге, міністерства мають аналізувати всі стратегічні документи уряду, щоб розпізнавати пріоритети, які їх стосуються, та відповідати на них своїми власними ініціативами щодо політики, що узгоджуються зі стратегією і сприяють її реалізації. У деяких випадках зі стратегічного документа чітко випливає, що певне міністерство має підготувати конкретну політику або нормативно-правовий акт. Однак це не завжди так, частково тому, що стратегії можуть бути загальними та нечіткими, і частково тому, що деякі стратегічні пріоритети можуть стосуватися інтересів міністерства тільки опосередковано. Наприклад, уряд може включити до документа зі стратегії зобов'язання покращити послуги для певних категорій громадян або для менш розвинених регіонів країни. Після цього відповідні міністерства мають переглянути свою діяльність і послуги для того, щоб сформулювати ідеї щодо політик та/або законодавства, які сприятимуть виконанню цього стратегічного зобов'язання.

Таблиця 1. Крок 1: Визначення урядових пріоритетів

Регіон CARDS (Комунарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Міністерства долучаються до підготовки стратегічних документів уряду	Існування механізмів участі у стратегічному плануванні	Відповідальний за стратегічне планування у межах міністерств	У міністерствах існують механізми визначення пріоритетів політики на основі стратегічних документів
Албанія	Так	Так	Секретар міністерства	Іноді
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Іноді	Кабінет Міністрів	Так
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Так	Кабінет Міністрів	Іноді
Боснія і Герцеговина (державна)	Так	Так	Кабінет Міністрів	Іноді
Хорватія	Іноді		Кожен сектор	Іноді
Косово	Так	Так	Секретар міністерства	Так
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Так	Секретар міністерства	Так
Чорногорія	Так	так	Секретар міністерства	Так
Сербія	Так	Так	Кабінет Міністрів	
	Іноді			
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Так	Кабінет Міністрів	Іноді
<b>Нові країни – члени ЄС</b>				
Чехія	Так	Ні	(механізми відсутні)	Ні
Естонія				
Угорщина	Так	Так	Політичний відділ	Так
Польща	Так	Так	Кожен сектор і центральний підрозділ	Так

Як слідує з таблиці, майже всі уряди повідомляють про участь міністерств у процесі стратегічного урядового планування і про наявність внутрішніх механізмів для виконання пов'язаних з цим завдань. З іншого боку, менш ніж половина урядів стверджують, що існує постійний механізм, за допомогою якого міністерства фактично встановлюють свої пріоритети з політики на основі подібних документів. Це підтверджує неодноразові зауваження Sigma, що стратегічні документи нерідко залишаються виявленням добрих намірів без будь-яких подальших дій.

## **3.2. КРОК 2: РІЧНА ПОЛІТИКА ТА ПЛАНУВАННЯ ЗАКОНОПРОЕКТНОЇ РОБОТИ**

### **Загальний опис кроку**

Більшість урядів мають усталену процедуру планування політики і законопроектної роботи, зазвичай на річній основі. У деяких випадках існують два окремі плани: один для усіх документів, що мають бути винесені на засідання уряду, інший — тільки для нормативно-правових актів. План, як правило, складається з переліку документів, що мають бути підготовлені міністерствами, із зазначенням відповідального міністерства та термінів (конкретний місяць) подання матеріалів до уряду для прийняття рішення. Підготовка плану — це завдання секретаріату уряду, який також здійснює моніторинг реалізації плану і за необхідності вносить до нього корективи, зазвичай на кварталній основі.

Річні плани розробляються на основі пропозицій міністерств. Іноді розроблення є висхідним процесом (bottom-up process), коли секретаріат уряду просто збирає документи одержані від міністерств матеріали. В інших випадках секретаріат уряду має право вносити свої корективи при зведенні плану на основі отриманих пропозицій. Це означає, що секретаріат уряду оцінює, наскільки надані міністерствами плани враховують урядові пріоритети, і може вимагати додаткових внесків від міністерств у разі, якщо вони не включили до плану необхідні для виконання стратегічних пріоритетів пункти. Або ж секретаріат може поінформувати міністерство, що воно включило до плану забагато пунктів, на розгляд яких уряд або парламент не матимуть часу. У такий спосіб підготовка плану перетворюється на інтерактивний процес між міністерствами, що лобіюють конкретні секторальні пріоритети, та секретаріатом уряду, що відповідальний за розгляд ключових міжгалузевих та загальнодержавних питань. Остаточне рішення щодо плану, зокрема врегулювання будь-яких конфліктів, є відповідальністю уряду.

### **Роль міністерств**

Міністерства відіграють важливу роль у визначенні законодавчого та політичного порядку денного. На постійній основі міністерства повинні мати

грунтовне розуміння тенденцій і проблем у відповідних сферах компетенції, аби визначати потребу у розробці пропозицій щодо політики та законодавчих ініціатив. Плани кожного міністерства мають бути відповіддю на:

- задекларовані пріоритети уряду;
- тиск з боку громадськості (включаючи конкретні заінтересовані групи);
- міжнародні угоди та зобов'язання;
- проблеми, зумовлені чинною політикою (включаючи проблеми введення в дію та імплементацію);
- необхідність впроваджувати політику ефективніше та заощаджувати кошти.

Окрім цього постійного процесу, міністерства повинні мати внутрішні процедури надання чіткої та конкретної відповіді на щорічну вимогу секретаріату уряду подати свої пропозиції до плану, задля гарантування:

- відображення у плані міністерств урядових пріоритетів, особливо тих, що стосуються приведенню у відповідність європейському законодавству;
- залучення усіх відділів міністерства до визначення пріоритетів міністерства щодо політики та законодавчих ініціатив у наступному році;
- залучення до процесу юридичного відділу (де він існує);
- створення механізму внутрішньої координації, що сприяє реалістичності та збалансованості загального плану, поданого міністерством;
- спроможності міністерства адекватно виконувати план.

У міністерствах має також існувати внутрішній механізм, який забезпечує максимальне виконання плану та дозволяє вносити корективи у разі цілковитої неможливості виконання плану. В ідеалі, якщо міністерство з'ясує, що воно не може підготувати усі вказані у плані документи, воно повинно мати можливість визначати найбільш пріоритетні з них і спрямовувати ресурси на їх підготовку.

*Таблиця 2. Крок 2: Річна політика та планування нормотворчої діяльності*

Регіон CARDS (Комунітарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Міністерства повністю залучені до процесу річного урядового планування	Наявність у міністерствах внутрішнього механізму моніторингу виконання плану	Відповідальний за планування/моніторинг	Регулярність використання ресурсів юридичного відділу для пріоритетних завдань
Албанія	Так	Ні	Секретар міністерства	Іноді
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Так	Секретар міністерства	Так
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Так	Секретар міністерства	Так

Боснія і Герцеговина (державна)	Частково	Так	Секретар міністерства / Кабінет Міністрів	Так
Хорватія	Частково	Ні	Секретар міністерства	Іноді
Косово	Частково	Так	Секретар міністерства	Так
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Так	Секретар міністерства	
Чорногорія	Так	Так	Секретар міністерства / кабінет міністрів	Так
Сербія	Так	Так	Секретар міністерства / кабінет міністрів	Іноді
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Так	Секретар міністерства / Кабінет Міністрів	Іноді
<b>Нові країни — члени ЄС</b>				
Чехія	Частково	Ні	Кабінет Міністрів	Ні
Естонія	Так	Так	Секретар міністерства	Іноді
Угорщина	Так	Так	Центральний підрозділ міністерства	Так
Польща	Так	Так	Секретар міністерства	Іноді

Згідно з результатами анкетування, на цій стадії процесу не виникає значних проблем. Майже у всіх урядах річне планування здійснюється секретаріатом уряду, і, як правило, спирається на матеріали міністерств, зазвичай у вигляді переліку документів, які кожне міністерство планує подати уряду у наступному році. Той факт, що переважно це знаходиться у відповідальності секретаря міністерства, також позитивний, оскільки зазвичай секретар міністерства найкраще може гарантувати, що процес розроблення матеріалів міністерством є повністю горизонтальним і охоплює усі міністерські структурні підрозділи.

Інша тенденція, що простежується у таблиці, є більш проблемною — близько половини урядів нормотворчі ресурси міністерства не спрямовуються на пріоритетні питання. Це, можливо, свідчить про те, що міністерства не мають належного внутрішнього менеджменту як єдина організація, з адекватним горизонтальним плануванням та управлінням людськими ресурсами. Це питання розглядатиметься далі у цій публікації.

### **3.3. КРОК 3: ПІДГОТОВКА ПРОПОЗИЦІЙ ЩОДО ПОЛІТИКИ (ВКЛЮЧАЮЧИ АНАЛІЗ ПОЛІТИКИ, ОЦІНЮВАННЯ ВПЛИВУ, КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДЯНСЬКИМ СУСПІЛЬСТВОМ)**

#### **Загальний опис кроку**

Процес розроблення пропозицій щодо політики зазвичай складається з таких кроків:

- ідентифікація питань, що мають бути виправлені або вдосконалені за допомогою політики;
- встановлення конкретних цілей (кількісних та якісних) політики;
- підготовка альтернативних варіантів підходів та дій для досягнення цілей;
- оцінювання впливу варіантів;
- міжміністерські консультації для розгляду питань, що підпадають під компетенцію кількох міністерств;
- консультації з громадянським суспільством;
- рекомендації міністру варіанта, якому було надано перевагу.

Вироблення політики може бути комплексним процесом і часто потребує навичок різнопрофільної команди, що включає економістів, науковців у галузі суспільних наук (наприклад, сільське господарство, освіта), фінансових аналітиків, спеціалістів у конкретній галузі та юристів. У випадках коли адміністрація не має внутрішніх ресурсів, вона може залучити зовнішніх експертів або звернутися за допомогою до міжнародних донорів.

#### **Роль міністерств**

По суті, у межах цього кроку усі завдання виконуються міністерством-ініціатором (якщо тільки підготовку не доручено зовнішньому органу, але така ситуація є винятком). Підготовка пропозицій щодо політики є центральною роллю міністерств у системі політики. Оскільки саме міністерства перебувають у постійній взаємодії зі своїми соціальними та економічними секторами, вони, насправді, єдині органи в системі управління, які володіють достатнім знанням та практичним досвідом з питань, що потребують врегулювання на рівні політики та законодавства. У деяких випадках уряд може утворювати спеціальні комісії або міжміністерські робочі групи для здійснення цього кроку у системі політики, але навіть за таких умов роль міністерства з його спеціалізованим знанням ключовою, і воно зазвичай очолює робочу групу.

Відповідальністю експертів міністерства є надання міністру та уряду вичерпної інформації для прийняття рішень, які впливають на суспільство та економіку. Насправді усі методи аналізу та розроблення політики спрямовані на забезпечення тих, хто ухвалює рішення, високоякісною, надійною інформацією. У випадках коли розробляється принципово нова або доопрацьована політика, підготовка пропозицій щодо політики вимагає ґрунтовного аналізу та консультування із заінтересованими сторонами, а також

особливої уваги до фінансування і конкретних передумов реалізації (включаючи персонал та інституції).

Кожного разу, коли політика виходить за межі відповідальності одного відділу міністерства, традиційно утворюється робоча група міністерства для вироблення політики та проведення необхідного аналізу. Також щоразу, коли політика виходить за межі відповідальності одного міністерства, корисно утворити міжміністерську робочу групу під керівництвом міністерства — головного розробника, що забезпечує врахування усіх питань на стадії підготовки та аналізу.

Існує дві основні моделі організації та управління процесом розроблення політики у міністерствах: або він повністю знаходиться у компетенції відповідного департаменту (сектора), або існує допоміжний центральний підрозділ, що відповідальний за нормотворчу діяльність і забезпечує певну координацію.

Зазвичай основну відповідальність за підготовку та вироблення політики несе той секторальний департамент міністерства, компетенції якого найбільше відповідає це питання. Департамент відповідальний за проведення необхідного аналізу, консультації з громадянським суспільством, з'ясування питань всередині міністерства та їх обговорення із політичним персоналом міністерства. Якщо сформовано міністерську або міжміністерську робочу групу, то зазвичай департамент очолює її, а також в разі потреби організовує міжміністерські консультації та брифінги міністра.

У той же час у багатьох міністерствах існує центральний юридичний відділ, і залучення цього відділу до нормотворчої діяльності залежить, принаймні у деяких випадках, від рівня юридичної експертизи секторного відділу. Іноді юридичний департамент також відповідальний за координацію відповідей на коментарі, отримані від інших міністерств під час міжміністерських консультацій, та за управління процесом щоразу, коли до міністерства звертаються інші міністерства за консультацією. У деяких випадках юридичний департамент несе основну відповідальність за комунікацію з секретаріатом уряду до і після обговорення комісіями та урядом розроблених міністерством документів.

Те, що випливає з деяких звітів, підготовлених для Sigma 8 країнами (див. додаток) — роль юридичного департаменту у процесі розроблення політики часто непослідовна і може варіюватися залежно від міністерства у певній країні. Його роль видається залежною від відносної потужності юридичного департаменту та секторних відділів, а також від стилю роботи секретаря міністерства і від традиції. Важливо зазначити, що жодна з восьми країн не має центрального підрозділу з належною експертизою з аналізу політики та оцінювання впливу, який міг би бути ресурсом для усього міністерства.

Оцінювання потужності з вироблення та координації політики країн — кандидатів на вступ до ЄС у Центральній та Східній Європі і урядів західнобалканських країн, що здійснювалося Sigma протягом останніх років, неодноразово виявляло, що міністерства не мають добре розвинених навичок

та традицій вироблення політики. Оскільки традиція розроблення політики відсутня, а її важливість недостатньо усвідомлюється, міністерства схильні переходити майже одразу до нормотворчості, без достатнього попереднього аналізу. Як наслідок, законодавство часто не має ґрунтовної практичної основи, його впровадження занадто вартісне або складне, воно викликає протест серед цільової групи та потребує неодноразового внесення поправок. Публікація Sigma № 31 „Удосконалення інструментів політики через оцінювання впливу” містить детальний опис методик, які мають застосовуватися у розробленні політики. Однак безсумнівно, що для досягнення будь-якого прогресу у цій галузі міністерства мають пройти ґрунтовне навчання цим методикам, а міністри мають переконатися у цінності аналізу політики.

Це питання особливо важливе, оскільки політика у міністерстві не є діяльністю лише вузького кола осіб. Як уже зазначалося, вироблення політики у певному регіоні — це задача для усіх структурних підрозділів міністерства, і для досягнення результатів навчання методикам аналізу політики має бути масштабним. На щастя, уже існує багато навчальних модулів і курсів з цієї тематики, які дозволяють опанувати необхідні навички.

**Таблиця 3.1. Крок 3: Підготовка пропозицій щодо політики (включаючи аналіз політики, оцінювання впливу, консультації з громадянським суспільством)**

<b>Регіон CARDS (Комунітарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)</b>	<b>Міністерства розробляють пропозиції щодо політики до початку нормотворчої діяльності</b>	<b>Міністерства надають пропозиції щодо політики уряду для прийняття рішення</b>	<b>Міністерства мають централізований підрозділ для виконання деяких завдань з вироблення політики</b>	<b>Міністерства спроможні виконувати завдання щодо політики</b>
Албанія	Так	Так	Ні	Деякі
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Тільки у особливих випадках	Ні	Деякі
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Так	Ні	Деякі
Боснія і Герцеговина (державна)	Так	Так	Ні	Деякі
Хорватія	Іноді	Так	Ні	Так
Косово	Іноді	Ні	Ні	Деякі

Колишня югославська республіка Македонія	Іноді	Тільки у особливих випадках	Ні	Деякі
Чорногорія	Так	Так	Ні	Деякі
Сербія	Так	Так	Економічно-фінансовий сектор	Деякі
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Так	Так	Деякі
<b>Нові країни — члени ЄС</b>				
Чехія	Так	Так	Ні	Деякі
Естонія	Ні	Ні	Так	Деякі
Угорщина	Іноді	Тільки у особливих випадках	Ні	Деякі
Польща	Так	Так	Ні	Так

**Таблиця 3.2. Крок 3: Підготовка пропозицій щодо політики (включаючи аналіз політики, оцінювання впливу, консультації з громадянським суспільством)**

<b>Реґіон CARDS (Комунарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)</b>	<b>Реґламент вимагає від міністерств надавати оцінювання впливу</b>	<b>Міністерства консультуються з громадянським суспільством при підготовці документів з політики та законопроектів</b>	<b>Громадянське суспільство має можливість робити значимий внесок у пропозиції міністерства</b>
Албанія	Так	Іноді	Часто
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Іноді	Часто
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Так	Часто
Боснія і Герцеговина (держава)	Так	Іноді	Рідко
Хорватія	Так	Іноді	Часто
Косово	Так	Тільки стосовно законопроектів	Часто
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Іноді	Часто
Чорногорія	Так	Так	Часто

Сербія	Ні	Так	Часто
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Ні	Тільки стосовно законопроектів	Часто
<b>Нові країни — члени ЄС</b>			
Чехія	Так	Іноді	Часто
Естонія	Так	Іноді	Часто
Угорщина	Так	Так	Рідко
Польща	Так	Так	Часто

У двох наведених вище таблицях розглядається ключове питання — як міністерства розробляють пропозиції щодо політики. Хоча більшість респондентів вказали, що міністерства надають пропозиції щодо політики перед розробленням законопроектів, досвід свідчить, що ця практика не надто поширена. Можливо, цю проблему легше виявити за допомогою непрямих запитань. Наприклад, більшість урядів вказують на недостатню спроможність міністерств розробляти пропозиції щодо політики. Окрім того, хоча більшість з них стверджують, що громадянське суспільство часто може робити значимий внесок у розробку пропозицій з політики, тільки близько третини з них консультуються з громадянським суспільством на регулярній основі. Відповідно, хоча регламент усіх урядів, за винятком двох, вимагає, щоб міністерства здійснювали оцінювання впливу, з відповідей на інші запитання стає зрозумілим, що якість такого оцінювання часто незадовільна.

З погляду організації цікаво відзначити, що тільки Естонія має центральний підрозділ у міністерствах, відповідальний за виконання завдань з розробки політики (Хорватія зазначає наявність економічно-фіскального відділу, але, здається, цей відділ тільки допомагає в оцінюванні вартості пропозицій). У цьому питанні уряди західнобалканських країн наслідують звичну європейську модель (старих та нових членів ЄС), згідно з якою вироблення політики здійснюється відповідним сектором міністерства, а не центральним експертним підрозділом (як у деяких випадках під час нормотворчості). На нашу думку, цей підхід має повне право на існування, за умов, що міністерства мають достатні горизонтальні механізми для внутрішньої координації політики та консультування.

### 3.4. КРОК 4: ПІДГОТОВКА ЗАКОНОПРОЕКТІВ

#### Загальний опис кроку

Цей крок включає підготовку нормативно-правового щодо акта інструментів політики (проектів законів, податкових кодексів, указів тощо). В ідеалі, розроблення законопроектів починається після того, як варіанти політики

було оцінено (зазвичай міністерством-ініціатором) з позицій їхнього впливу та придатності для впровадження та після того як уряд, або принаймні міністр, погодили варіант, якому було надано перевагу. Однак у більшості центрально- та східноєвропейських урядів, а також урядів західнобалканських країн стадії розроблення політики та нормотворчості рідко відокремлені одна від одної. Це пов'язано як з традицією, так і з обмеженими ресурсами та строками. Поєднання розроблення політики із нормотворчістю не оптимальне, але оскільки цю традицію не можна швидко змінити, важливо шукати найбільш ефективні механізми поєднання цих двох кроків.

Корисні настанови щодо нормотворчості та детальні контрольні питання для перевірки представлено у публікації Sigma № 15 „Контрольні питання для перевірки щодо нормотворчої діяльності та регуляторного менеджменту у Центральній та Східній Європі” (Checklist on Law Drafting and Regulatory Management in Central and Eastern Europe).

### Роль міністерств

Розроблення законопроектів є завданням міністерств у взаємодії із законодавчим секретаріатом. Роль міністерств на цьому етапі чітка та не зумовлює ніяких непорозумінь. Більшість міністерств у регіоні спроможні готувати законопроекти, і за потреби співпрацюють із законодавчим секретаріатом для розв'язання можливих проблем. Нормотворчість зазвичай здійснюється провідним департаментом міністерства або спеціалізованим юридичним департаментом, іноді у співпраці обох.

Як правило, у міністерствах визначено чіткий процес внутрішнього ухвалення законопроектів колегією міністерства на чолі з міністром. Політичний персонал міністра (кабінет) зазвичай бере участь у цьому процесі.

Таблиця 4. Крок 4: Підготовка законопроектів

Регіон CARDS (Комунітарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Міністерства мають достатньо висококваліфікованих юристів для підготовки законопроектів	У складі міністерств існує центральний підрозділ із нормотворчості	Відповідальність центрального підрозділу за усю підготовку законопроектів (за умови його існування)
Албанія	Так	У деяких міністерствах	Тільки за методики нормотворчості
Боснія і Герцеговина (федерація)	Деякі міністерства	У деяких міністерствах	Так
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Деякі міністерства	Ні	—

Боснія і Герцеговина (державна)	Деякі міністерства	У деяких міністерствах	Ні
Хорватія	Ні	Так	Ні
Косово	Деякі міністерства	Так	Так
Колишня югославська республіка Македонія	Деякі міністерства	Ні	—
Чорногорія	Деякі міністерства	У деяких міністерствах	Так
Сербія	Так	Так	?
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Деякі міністерства	У деяких міністерствах	Так
<b>Нові країни – члени ЄС</b>			
Чехія	Деякі міністерства	Ні	Ні
Естонія	Так	Так	Так
Угорщина	Так	Так	Так
Польща	Деякі міністерства	У кількох міністерствах	Ні

Як слідує з таблиці, більшість респондентів вважають, що міністерства не мають достатніх ресурсів для нормотворчості. Тільки чотири з чотирнадцяти урядів повідомляють про наявність достатніх ресурсів у міністерствах. Це неочікувано, зважаючи на правову традицію цих виконавчих органів, і може бути пов'язане з низькими рівнями зарплати та високим попитом на юристів в інших галузях економіки. Годі і казати, що наявність достатніх ресурсів для нормотворчої діяльності у міністерствах є необхідною — якщо навіть і не єдиною — умова ефективного функціонування системи політики. Значення цього питання буде дедалі зростати, коли міністерства будуть більше залучені до гармонізації правових систем з *acquis* ЄС.

Стосовно організаційної структури, у деяких випадках існують центральні підрозділи, відповідальні за нормотворчу діяльність, а у інших вона здійснюється (як і розроблення політики) кожним сектором міністерства. Кожна з цих систем може працювати ефективно за умов, що існує постійна продуктивна співпраця між експертами з політики та юристами. Близько половини урядів використовують змішаний підхід, при якому деякі міністерства мають центральний юридичний відділ, а деякі ні. Ця система також дієздатна, але може ускладнювати процес, якщо буде прийняте рішення врегулювати систему політики, упорядкувати та детальніше узгодити процедури діяльності міністерств з розробки політики. Як правило, легше встановлювати правила для всієї системи, коли структури міністерств подібні.

## 3.5. КРОК 5: МІЖМІНІСТЕРСЬКІ КОНСУЛЬТАЦІЇ

### Загальний опис кроку

У багатьох сферах політики та законодавства низка міністерств може мати обґрунтовані інтереси, оскільки багато галузей політики перебувають у компетенції одразу декількох міністерств. Це властиво лінійним міністерствам, оскільки численні соціальні політики взаємопов'язані (наприклад, освіта та охорона здоров'я пов'язані з робочою силою), а також політики у багатьох сферах мають вплив на економіку (наприклад, охорона навколишнього середовища, транспорт та сільське господарство). У випадку горизонтального міністерства, такого як міністерство фінансів, очевидно, що майже всі політики впливають на бюджет, і тому вони зумовлюють мандат міністерства. Метою міжміністерських консультацій є гарантування врахування інтересів інших міністерств та обговорення на експертному рівні перед подачею документів на засідання уряду (або його комісії), які мають зосереджуватися на політичних питаннях.

Зазвичай регламент визначає детальні вимоги до міжміністерських консультацій. Документи, як правило, надсилаються іншим міністерствам за підписом міністра. Також регламент встановлює ліміт часу на консультації та зазначає, що міністерство-ініціатор має подати до уряду разом з основним документом перелік усіх зауважень, що не були прийняті, з роз'ясненням причин їх відхилення.

### Роль міністерств

Міністерства виконують дві різні функції. З одного боку, у ролі міністерств-ініціаторів (головних розробників) вони відповідальні за організацію та проведення консультацій. Ця функція включає:

- визначення переліку міністерств, які мають отримати документ для коментарів (окрім випадків, коли регламент вимагає надсилати документ усім міністерствам);
- збір коментарів та зауважень, їх аналіз та прийняття рішення щодо того, які коментарі треба прийняти та інкорпорувати їх до документа;
- у деяких випадках скликання засідань для обговорення коментарів, особливо якщо вони суттєві;
- підготовка переліку коментарів, що були відхилені, та надання пояснення щодо цього.

Друга функція полягає у тому, щоб діяти у ролі „міністерства, з яким консультуються”, та готувати коментарі та зауваження щодо матеріалів, які надсилаються іншими міністерствами для обговорення. Ця функція потребує спеціальної процедури опрацювання матеріалів у межах міністерства, що включає передачу матеріалів відповідним департаментам, збір та упорядкування коментарів, їх погодження через внутрішньоміністерський механізм і підготовку листа до міністра, який потім надсилає коментарі своєму колезі в міністерство-ініціатор.

Таблиця 5. Крок 5: Міжміністерські консультації

Регіон CARDS (Комуїтарної допомоги з ре- конструкції, розвитку і стабілізації)	Тип консультації, який вимагається регламентом	Консультації обов'яз- кові щодо документів з політики або тільки щодо повністю розроб- лених законопроектів	Міжміністерське обговорення сприяє всебічному внеску у розробку документа
Албанія	Із заінтересованими міністерствами	В обох випадках	Так
Боснія і Герцеговина (федерація)	З міністерством фінансів, мініс- терством юстиції, законодавчим секретаріатом	В обох випадках	Так
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Із заінтересованими міністерствами	В обох випадках	Так
Боснія і Герцеговина (державна)	Із заінтересованими міністерствами	В обох випадках	Ні
Хорватія	Із заінтересованими міністерствами	В обох випадках	Так
Косово	Із заінтересованими міністерствами	Тільки щодо законопроектів	Так
Колишня югослав- ська республіка Македонія	З усіма міністерствами	В обох випадках	Так
Чорногорія	Із заінтересованими міністерствами	Тільки щодо законопроектів	Ні
Сербія	Із заінтересованими міністерствами	В обох випадках	Ні
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Із заінтересованими міністерствами	Тільки щодо законопроектів	Ні
<b>Нові країни — члени ЄС</b>			
Чехія	З усіма міністерствами	В обох випадках	Ні
Естонія	З усіма міністерствами	В обох випадках	Так
Угорщина	З усіма міністерствами	Тільки щодо законопроектів	Так
Польща	З усіма міністерствами	В обох випадках	Так

У більшості західних країн консультації обов'язкові не тільки для законопроектів, а й для усіх документів щодо політики, які винесено на порядок денний урядових засідань. Це не завжди відбувається у центрально- та східноєвропейських, а також західнобалканських країнах, де міжміністерські консультації зосереджено тільки на законопроектах, і зазвичай лише на завершальних стадіях їх розроблення. Цей підхід не гарантує забезпечення ґрунтовного міжміністерського розгляду змісту політики. Обговорення повністю розроблених законопроектів часто відбуваються занадто пізно, мають надто формальний характер і не спроможні забезпечити ґрунтовну дискусію, водночас як правило зосереджуються на другорядних деталях. При цьому головна мета міжміністерської консультації, що полягає в удосконаленні політики, насправді не досягнута.

Відмінність між урядами західнобалканських та нових країн — членів ЄС за ступенем обов'язкових консультацій вражає. У західнобалканських країнах, за винятком Македонії, міністерство-ініціатор може вирішувати, з якими міністерствами воно буде консультиватися. Переважно існує спеціальна вимога консультиватися з міністерством фінансів завжди, коли рішення має фінансові наслідки. У чотирьох нових країнах — членах ЄС консультації з усіма міністерствами обов'язкові, і такий підхід більш спроможний забезпечити врахування усіх інтересів.

Важливо зазначити, що більшість урядів усвідомлює, що міжміністерські консультації сприяють всебічному та поглибленому залученню міністерств, з якими консультиються, до розроблення документів. Ця інформація суперечить спостереженню Sigma, що консультації переважно формальні та зосереджуються на незначних питаннях законопроекування. Питання консультацій, безперечно, вимагає подальшого дослідження та, можливо, потребує більш точного визначення поняття „поглиблений” (in-depth).

## **3.6. КРОК 6: ПОДАННЯ ДОКУМЕНТІВ ДО СЕКРЕТАРІАТУ УРЯДУ**

### **Загальний опис кроку**

Як тільки роботу над аналітичним документом або законопроектом завершено, він підписується міністром та надсилається до секретаріату уряду для визначення процедури його розгляду: на засіданні уряду або на засіданні міністерського(их) комітету(ів).

### **Роль міністерств**

Міністерство відповідальне за надання документіві остаточного вигляду та його ухвалення згідно з внутрішніми правилами до рівня самого міністра. Міністерство також укладає „досьє” допоміжних матеріалів, які мають супроводжувати усі документи, підготовлені для прийняття рішення урядом.

Таблиця 6. Крок 6: Подання документів до секретаріату уряду

Регіон CARDS (Комунітарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Наявність у міністерств встановленої процедури внутрішнього ухвалення перед поданням до секретаріату уряду	Суть цієї процедури
Албанія	Так	Консультації з усіма секторами
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Ухвалює міністр
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Ухвалює міністр
Боснія і Герцеговина (державна)	Ні	—
Хорватія	Так	Консультації з усіма секторами
Косово	Так	Згода політичного кабінету
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Розгляд колегією експертів
Чорногорія	Так	Розгляд помічниками міністрів та міністерським секретарем
Сербія	?	?
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Розгляд колегією експертів за участю міністра
<b>Нові країни — члени ЄС</b>		
Чехія	Так	Консультації з усіма секторами
Естонія	Так	Консультації з усіма секторами
Угорщина	Так	—
Польща	Так	Юридичний департамент, а потім міністр

Відповіді свідчать про те, що майже в усіх урядах існує спеціальна процедура внутрішнього ухвалення документів перед тим, як вони передаються секретаріату уряду. Очевидно, що найкращий підхід — консультації з керівним складом міністерства — водночас найбільш поширений.

### 3.7. КРОК 7: РОЗГЛЯД СЕКРЕТАРІАТОМ УРЯДУ

#### Загальний опис кроку

Майже в усіх системах секретаріат уряду уповноважений розглядати матеріали, отримані від міністерств, та при потребі повертати їх для подальшого опрацювання. У деяких урядах центрально- та східноєвропейських, а також західнобалканських країн, секретаріат уряду має лише компетенцію та можливість розгляду формальних аспектів документів, наприклад, перевірки, чи включено до комплекту усі необхідні підписи та додатки, та чи відбулися юридично обов'язкові консультації. У більшості країн ОЕСР секретаріат уряду також вивчає зміст пропозицій, насамперед щоб переконатися, що питання було проаналізовано достатньо ґрунтовно, альтернативні варіанти політики оцінено, спірні питання між міністерствами розв'язано, інтереси, які виходять за межі одного сектора, належним чином враховано і що пропозиція відповідає урядовій політиці та пріоритетам, а також іншим ініціативам щодо політики, які наразі розглядаються. У деяких випадках документи паралельно вивчаються радниками офісу (кабінету) прем'єр-міністра, які мають справу з політичними/ партійними/ коаліційними питаннями.

#### Роль міністерств

На цьому етапі роль міністерства зводиться до того, щоб бути готовим до обговорення та відповіді на будь-які питання секретаріату уряду. В ідеалі міністерство повинно мати спеціально призначену контактну особу, до якої секретаріат уряду може звернутися при наявності питань для обговорення.

Таблиця 7. Крок 7: Розгляд секретаріатом уряду

Регіон CARDS (Комунітарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Існують відкриті та регулярні канали комунікації між міністерствами та секретаріатом уряду	Існує практика щотижневих нарад секретарів міністерств для підготовки документів для уряду	Міністерства інструктують секретаря до цієї наради
Албанія	Ні, більшою частиною формальні	Ні (планується у майбутньому)	—
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Ні	—
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Ні	—
Боснія і Герцеговина (держава)	Ні, більшою частиною формальні	Ні	—
Хорватія	Так	?	?

Косово	Так	Так	Так
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Так	Так
Чорногорія	Так	Ні	—
Сербія	Так	Ні	—
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Ні	—
<b>Нові країни — члени ЄС</b>			
Чехія	Ні, більшою частиною формальні	Ні	—
Естонія	Так	Ні	—
Угорщина	Так	Так	Так
Польща	Так	Ні	—

Впродовж останніх років деякі уряди регіону запровадили систему щотижневих нарад секретарів міністерств під головуванням урядового секретаря з метою колективного розгляду документів перед їх поданням на засідання уряду та комісій. Це дозволяє здійснити ще одну, контрольну перевірку готовності документів та розв'язати деякі питання, що не були вирішені експертами міністерств, але не потребують політичного рішення. Якщо такі наради відбуваються, персонал міністерства повинен мати можливість інформувати секретаря міністерства до початку наради щодо документів, які ініціюються міністерством, а також щодо будь-яких невирішених питань стосовно матеріалів інших міністерств.

Відкриті канали комунікації між міністерствами та секретаріатом уряду є правилом у більшості урядів (за винятком трьох). Щотижневі наради секретарів міністерств (за головуванням урядового секретаря) недостатньо поширені, і проводяться тільки у 3 із 14 випадків (і ще один уряд планує їх запровадити). Зважаючи на те, що ці наради часто рекомендуються консультантами програми Sigma, було б цікаво більш ґрунтовно дослідити їхню корисність, наприклад, з'ясувати, чи вони сприяють кращому розв'язанню міжміністерських конфліктів та більш ефективному і результативному проведенню урядових засідань.

### **3.8. КРОК 8: РОЗГЛЯД КОМІТЕТАМИ МІНІСТЕРСТВ**

#### **Загальний опис кроку**

У більшості урядів існує система міністерських комітетів, які розглядають документи перед прийняттям рішення щодо них урядом. Комітети (які називаються комісіями в урядах країн колишньої Югославії) зазвичай формуються відповідно

до предметної теми (наприклад, європейської інтеграції, соціальних питань, економічних питань), і до їхнього складу входять міністри у відповідних секторах. На чолі комітетів може стояти прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністр, або міністр, який найбільш тісно пов'язаний зі сферою діяльності комітету. У багатьох урядах ці комітети функціонують як „шлюзи”, тобто документи мають пройти розгляд у комітетах перед тим, як бути винесеними на розгляд урядового засідання. У таких випадках комітети зазвичай мають достатньо повноважень для того, щоб вимагати від міністерств додаткового опрацювання або врегулювання конфліктів перед тим, як передати документ на засідання уряду. Секретаріат уряду майже завжди забезпечують діяльність комітетів.

### Роль міністерств

Роль міністерств на цьому етапі полягає в інформуванні та інструктуванні міністра перед засіданнями комітетів, у яких він бере участь, щоб переконатися, наскільки це можливо, що він володіє інформацією щодо всіх питань, які можуть розглядатися на засіданні. В першу чергу це стосується документів, які підтримуються міністерством, а також важливих для нього невіршених проблем.

У деяких випадках, міністерство може направляти на засідання комітету експертів для допомоги міністру у відповіді на технічні питання.

*Таблиця 8. Крок 8: Розгляд комітетами міністерств*

Регіон CARDS (Комунальної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	У міністерстві існує процедура інструктування міністрів перед засіданнями урядових комітетів	Провідні спеціалісти міністерства відвідують засідання урядових комітетів
Албанія	Так	Тільки для підтримки міністра
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
Боснія і Герцеговина (державна)	Політичний кабінет	Тільки для підтримки міністра
Хорватія	Так	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
Косово	Немає діючих комітетів	—
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
Чорногорія	Політичний кабінет	Тільки для підтримки міністра

Сербія	Так	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
<b>Нові країни — члени ЄС</b>		
Чехія	Політичний кабінет	Можуть відвідувати засідання та виступати на них
Естонія	Так	Тільки для підтримки міністра
Угорщина	Так	Ні
Польща	Так	Тільки для підтримки міністра

Найбільш цікавим спостереженням, яке можна зробити з даних таблиці, є те, що всі уряди, окрім одного — Косово — мають міністерські комітети для обговорення питань перед винесенням їх на засідання уряду (наразі триває процес запровадження комітетів і у Косово). Також дані таблиці свідчать про те, що в усіх урядах, де існують комітети, міністрів інструктують у підготовці до засідань комітетів, і високопосадовці міністерств можуть також брати у них участь для підтримки міністра або навіть для виступу. Ці висновки більш позитивні, ніж очікувалось на основі попередніх спостережень програми Sigma.

### **3.9. КРОК 9: РІШЕННЯ УРЯДУ (РАДИ МІНІСТРІВ)**

#### **Загальний опис кроку**

Порядок денний урядового засідання зазвичай розробляється секретаріатом уряду і переважно ухвалюється прем'єр-міністром. Секретаріат уряду передає міністрам комплект документів за встановлену кількість днів до початку засідання. На порядок денний зазвичай виносяться тільки питання, які були повністю розглянуті, практика передачі документів безпосередньо на засідання не заохочується, але ця вимога виконується з різним ступенем успішності. Після прийняття рішення урядом, документи або повертаються відповідному міністерству — для подальшого опрацювання чи впровадження, або передаються на розгляд парламенту в разі первинного законодавства (primary legislation).

#### **Роль міністерств**

Як і у випадку з урядовими комітетами, першочергова функція міністерств на цьому етапі полягає в інструктуванні та інформуванні міністра перед засіданнями уряду. Метою інструктування є гарантування, наскільки це можливо, що він володіє інформацією щодо всіх питань, які можуть бути обговорені на сесії, особливо стосовно документів, які підтримуються міністерством, а також питань, важливих для міністерства.

Після засідання кожне міністерство має опрацювати рішення, що його стосуються та забезпечити подальші дії.

*Таблиця 9. Крок 9: Рішення уряду (ради міністрів)*

<b>Регіон CARDS (Комунальної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)</b>	<b>У міністерствах існує процедура інструктування міністрів перед сесіями уряду</b>	<b>У міністерствах існує процедура відстеження урядових рішень, щоб забезпечити вчасне виконання завдань міністерства</b>
Албанія	Так	Це відповідальність кожного сектора
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Для цього у міністерстві існує централізований механізм
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Це відповідальність кожного сектора
Боснія і Герцеговина (держава)	Є відповідальністю політичного кабінету	Це відповідальність кожного сектора
Хорватія	Так	Ні
Косово	Є відповідальністю політичного кабінету	Це відповідальність кожного сектора
Колишня югославська республіка Македонія	Так	Для цього у міністерстві існує централізований механізм
Чорногорія	Є відповідальністю політичного кабінету	Для цього у міністерстві існує централізований механізм
Сербія	Так	Це відповідальність кожного сектора
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Це відповідальність кожного сектора
Нові країни — члени ЄС	Так	Це відповідальність кожного сектора
Чехія	Так	Централізоване управління у міністерстві
Естонія	—	—
Угорщина	Так	Централізоване управління у міністерстві
Польща	—	—

Ця таблиця розглядає важливе питання про існування на рівні міністерств механізму відстеження урядових рішень та забезпечення виконання відведених міністерствам завдань. Якщо відповідальність несе кожний сектор, можна припустити, що міністерство в цілому недостатньо якісно впроваджує цей крок, оскільки зазначений підхід лишає занадто багато на долю випадку. Більш

ефективною могла б стати процедура, згідно з якою секретар міністерства після кожного засідання уряду переконується, що рішення урядового засідання розглянуто, завдання розподілено між окремими секторами або особами та існує механізм звітування, що дозволяє забезпечити вчасне виконання завдань. Здається, що тільки у небагатьох органах виконавчої влади з числа тих, що дали відповіді на анкету, існує подібна процедура.

### **3.10. КРОК 10: ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ПРОЦЕС ТА УХВАЛЕННЯ РІШЕННЯ**

#### **Загальний опис кроку**

Цей крок потрібний для деяких рішень уряду, але не для всіх. Процедури ухвалення законів парламентом зазвичай визначені Конституцією та/або самим парламентом. Стосовно законодавчих ініціатив уряду, секретаріат уряду зазвичай відповідальний за належне представлення урядових інтересів.

#### **Роль міністерств**

Роль міністерств на цьому етапі полягає у тому, щоб бути спроможними пояснити та обґрунтувати законодавчі ініціативи під час парламентських дебатів та у парламентських комітетах, які їх розглядають. Переважно сам міністр має бути присутнім у парламенті, але він скоріше за все потребуватиме підтримки експертів міністерства з політики та права.

*Таблиця 10. Крок 10: Парламентський процес та ухвалення*

<b>Регіон CARDS (Комунітарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)</b>	<b>У міністерствах існує механізм підготовки міністра до парламентського обговорення законопроектів та надання йому підтримки</b>	<b>Відповідальний</b>
Албанія	Так	За дорученням парламенту
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Персонал, який призначено урядом
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Заступник міністра у певному секторі
Боснія і Герцеговина (держава)	Так	
Хорватія	Так	Помічник міністра інструктує міністра
Косово	Так	Юридичний відділ та/або політичний кабінет

Колишня югославська республіка Македонія	Так	Персонал, який призначено урядом
Чорногорія	Так	Неформальна, але звична практика
Сербія	Так	Відповідальний сектор
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Відповідальний сектор
<b>Нові країни — члени ЄС</b>		
Чехія	Ні	—
Естонія	Так	Це відповідальність секретаріату уряду
Угорщина	Так	Секретар із зв'язків з парламентом (у міністерстві)
Польща	Так	Відповідальний сектор

Якщо парламент пропонує суттєві зміни до законопроекту, міністерство має бути готовим проаналізувати та оцінити їх, підготувати та обґрунтувати відповідь (прийняти, відхилити, шукати компромісу).

### **3.11. КРОК 11: ВПРОВАДЖЕННЯ**

#### **Загальний опис кроку**

Залежно від необхідності ухвалення закону парламентом, впровадження нормативно-правових актів може розпочинатися одразу після урядового рішення або після того, як було прийнято парламентський закон. Впровадження включає підготовку та ухвалення вторинного законодавства (secondary legislation — те, що приймається виконавчою владою) (де необхідно), за яким йде безпосереднє втілення рішення на практиці.

#### **Роль міністерств**

Впровадження є обов'язком окремих міністрів та відповідних міністерств або агенцій. У випадку з первинним законодавством ухвалення парламентом часто призводить до необхідності розробки вторинного законодавства у міністерстві. Підготовка таких актів є, по суті, „міні-процесом” щодо політики і може потребувати дій, описаних у розділах щодо кроків 3—5. Після цього слідує внутрішнє ухвалення актів у міністерстві та підписання їх міністром.

Після встановлення правових рамок може розпочинатися період безпосереднього впровадження та/або застосування нормативно-правових актів. Ця діяльність є частиною постійних адміністративних обов'язків міністерства та пов'язаних з ним установ.

Таблиця 11. Крок 11: Впровадження

Регіон CARDS (Комуїтарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Існування у міністерствах детальної процедури моніторингу впровадження урядових рішень	Керування цією процедурою
Албанія	Так	Відповідальність кожного сектора
Боснія і Герцеговина (федерація)	Так	Відповідальність кожного сектора
Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Секретар міністерства
Боснія і Герцеговина (держава)	Ні	—
Хорватія	Ні	Відповідальність кожного сектора
Косово	Ні	Відповідальність кожного сектора
Колишня югославська республіка Македонія	Ні	Відповідальність кожного сектора
Чорногорія	Так	Відповідальність кожного сектора (під керівництвом політичного кабінету)
Сербія	Так	Відповідальність кожного сектора
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Так	Відповідальність кожного сектора
<b>Нові країни – члени ЄС</b>		
Чехія	Ні	—
Естонія	Ні	—
Угорщина	Так	Відповідальність кожного сектора
Польща	Так	Секретар міністерства через централізований формальний процес

Ця таблиця викриває один із найсуттєвіших недоліків більшості систем політики у регіоні, а саме недостатню увагу міністерств до впровадження рішень. Близько половини респондентів відзначають, що у міністерствах не існує процедури моніторингу втілення рішень у життя. Навіть серед тих, хто повідомляє про існування такої процедури, майже усі зазначають, що це відповідальність кожного сектора. Як наголошувалося стосовно моніторингу виконання завдань, винесених на засіданнях уряду, „відповідальність кожного сектора” насправді означає, що керівний склад міністерства не управляє впровадженням рішень на постійній основі. За відсутності добре розробленої процедури міністерство, як і сам міністр, не може бути впевненим, що завдання, пов’язані з впровадженням (наприклад, розроблення підзаконних актів, запровадження адміністративних одиниць та процедури, необхідні для реалізації), насправді виконуються.

## 3.12. КРОК 12: МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНЮВАННЯ

### Загальний опис кроку

Існує два основні типи моніторингу та оцінювання. Перший — формальний і насамперед стосується моніторингу роботи міністерств у питаннях дотримання крайніх термінів виконання завдань, встановлених рішеннями уряду. Це функція секретаріату уряду, і багато урядів мають систему (зазвичай комп'ютеризовану) для відстеження реалізації урядових рішень та моніторингу виконання відведених міністерствам завдань.

Другий тип передбачає оцінювання справжньої результативності політики та законодавчих вимог з позицій досягнення поставлених цілей. Цей тип оцінювання може проводитися тільки через певний час після впровадження, нерідко більше ніж через рік або два. Методи та техніки проведення такого підсумкового оцінювання („ex post”) за своєю сутністю подібні до тих, що використовуються у попередньому оцінюванні впливу на стадії розробки („ex ante”).

### Роль міністерств

Оцінювання результативності діяльності щодо досягнення цілей політики та економічної ефективності має бути функцією міністерств. Однак з певною впевненістю можна стверджувати, що це рідко здійснюється у регіоні, і здебільшого не на регулярній та послідовній основі. Вірогідно, певний обсяг неформального „оцінювання” здійснюється, оскільки ті, хто реалізують політику, не можуть уникнути формування певного погляду на дієвість політики. Це неформальне оцінювання здійснюється переважно ситуативно (ad hoc) , однак воно не може насправді підтримувати необхідний зворотний зв'язок між існуючою політикою та потребою у реформі.

Навряд чи у міністерствах буде розроблено чітку процедуру, доки секретаріат уряду не виробить настанови та директиви у цій галузі для ухвалення урядом, і не буде започатковано певний метод реалізації цих вимог. Після того як це буде зроблено, а міністерства визнають свою відповідальність за проведення оцінювання на регулярній основі, вони можуть використовувати декілька джерел інформації, що навчають проведенню такого оцінювання, включаючи навчальні курси та матеріали, підготовлені різними університетами та установами.

Таблиця 12. Крок 12: Моніторинг та оцінювання

Регіон CARDS (Комунарної допомоги з реконструкції, розвитку і стабілізації)	Міністерства здійснюють підсумкове оцінювання („ex post”) дієвості своїх політик та програм	Регламент вимагає проведення оцінювання
Албанія	Іноді	Так
Боснія і Герцеговина (федерація)	Іноді	Так

Боснія і Герцеговина (Республіка боснійських сербів)	Так	Так
Боснія і Герцеговина (державна)	Рідко	Так
Хорватія	Іноді	
Косово	Іноді	Так
Колишня югославська республіка Македонія	Рідко	Ні
Чорногорія	Так	Так
Сербія	Іноді	Ні
Сербія і Чорногорія (державне співтовариство)	Іноді	Ні
<b>Нові країни — члени ЄС</b>		
Чехія	Ні	Ні
Естонія	Іноді	Ні
Угорщина	Іноді	Так
Польща	Іноді	Ні

Ця таблиця у черговий раз викриває серйозну ваду в управлінні політикою у міністерствах: відсутність систематичного оцінювання дієвості політик та програм. Загальновідомо, що це не проста задача, яка вимагає чимало часу та коштів. Однак оцінювання є критично важливим для уникнення серйозних вад при впровадженні — це проблема, на яку часто вказує ЄС при оцінці поступу у процесі прийняття *acquis*. Також за відсутності підсумкового оцінювання („*ex post*”) міністерствам складно визначити, де треба переглянути політики та законодавство з метою більш результативного досягнення цілей. Як показують деякі дослідження, нерідко можна проводити оцінювання навіть з обмеженими ресурсами шляхом використання недорогих технологій, таких як консультації та інтерв'ю з цільовою групою (групами) та прості оцінювання економічної ефективності впровадження.

## 4. ПІДСУМКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

### 4.1. ПИТАННЯ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ УДОСКОНАЛЕННЯ

Міністерства мають унікальну змогу посісти провідну роль у реалізації низки кроків у процесі вироблення політики. Усі ці кроки пов'язані зі змістовим наповненням політики: розроблення політики, підготовка законопроектів<sup>1</sup>, консультації, впровадження, моніторинг та оцінювання. Їх об'єднує прямий зв'язок зі змістом політики як такої і з відповідальністю окремих міністрів за конкретну сферу діяльності, на відміну від колективної відповідальності уряду. Це логіка розподілу відповідальності між, з одного боку, міністрами — як індивідуальними членами уряду, які очолюють відповідні міністерства, — та, з іншого боку, урядом у цілому, діяльність якого забезпечує секретаріат уряду.

У конкретній сфері компетенції міністерство має (або повинно мати) перевагу у виконанні цих завдань, оскільки саме міністерство відповідальне за постійний розвиток та підтримку:

- контактів з відповідними сегментами суспільства, які підпадають під вплив впроваджуваних міністерством політик та законодавства;
- постійного ґрунтового експертного знання певної сфери діяльності;
- знання чинних політик та законодавства, включаючи їх можливі недоліки, зокрема невдоволення цільової аудиторії;
- знання потреб та складнощів процесів впровадження та застосування.

Доки міністерство не буде підтримувати зазначені елементи у належному стані шляхом налагодження постійних контактів з людьми та групами у своїй сфері компетенції, і доки воно не почне переймати кращий досвід, воно не буде здатне виробляти належну політику та законодавство, натомість збільшуючи очікування та фрустрацію. Розроблення політики не теоретична наука чи об'єктивний автоматичний процес, навіть якщо воно використовує деякі наукові засоби та формальні процедури для аналізу проблем та оцінювання рішень. За свою суттю розроблення політики — є питанням міркування, осмислення, що розвивається завдяки інтерактивному процесу взаємодії між експертами міністерства та суспільством, якому вони слугують і чий дії регулюють.

Здається, респонденти, які давали відповіді на анкету, повністю усвідомлюють важливість адекватного процесу розроблення політики. Задачею респондентів було зазначити, наскільки задовільною є система політики та законодавства у міністерствах. За одним винятком, усі відповіді, що система потребує удосконалення. Після цього респонденти мали вказати, в яких сферах необхідні

---

<sup>1</sup> Зауважимо, що відповідальність за нормотворчість у країнах, що наслідують англосаксонську модель, відводиться парламенту (Велика Британія) або міністерству юстиції (Канада), а не міністерствам. Це є можливим за умов, що міністерства готують достатньо детальні документи з політики, таким чином дозволяючи юристам, які не є експертами у відповідній галузі, готувати на їх основі нормативно-правові акти.

зміни. Результати представлено у таблиці 13 (респонденти могли відзначити стільки сфер, скільки вважали за потрібне, і більшість з них вказали п'ять або шість сфер з одинадцяти запропонованих).

**Таблиця 13. На чому має бути зосереджено увагу з удосконалення процесу розроблення політики?**

	Кількість урядів, які відзначили цю сферу
Внесення змін до регламенту уряду	6
Збільшення контролю з боку секретаріату уряду	8
Чіткіші процедури у міністерствах	10
Закріплення вимоги щодо підготовки аналітичних документів з політики до початку нормотворчості	8
Удосконалення міжміністерських консультацій	7
Збільшення кількості консультацій з громадянським суспільством	8
Посилення центральних департаментів міністерств для виконання функцій з політики	11
Більша децентралізація процесу у міністерствах	2
Надання більше повноважень юридичним департаментом міністерств	3
Збільшення кількості працівників юридичних департаментів	6
Збільшення кількості тренінгів з розвитку навичок розроблення політики для співробітників міністерств	13

Відповідаючи на наступне запитання, респонденти мали вказати, до яких елементів регламенту треба насамперед внести зміни. Результати, представлені у таблиці 14, знову наголошують на підготовці політики у міністерствах.

**Таблиця 14. Які зміни потрібно внести до регламенту для удосконалення процесу?**

	Кількість урядів, які відзначили цей елемент
Збільшення термінів для розгляду документів	3
Удосконалення процесу міжміністерських консультацій	6
Запровадження чіткіших вимог щодо концепцій політики	11
Закріплення вимоги щодо проведення оцінювання впливу	11
Збільшення повноважень секретаріату уряду щодо розгляду пропозицій та повернення їх у разі незадовільної якості (контроль за якістю)	6

## 4.2. РЕКОМЕНДОВАНІ ПОДАЛЬШІ КРОКИ

Рекомендації для посилення ролі міністерств у процесі розроблення політики:

1. Регламент уряду має містити максимально повний перелік обов'язків міністерств щодо надання якісної супровідної інформації до матеріалів, які міністерства надають уряду для прийняття рішень. Ці правила можуть уточнювати тип аналізу, що треба проводити (наприклад, оцінку впливу, аналіз вигід та витрат, порівняльний аналіз), а також можуть визначати тип інформації (наприклад, вплив на промисловість, розподіл вигід та витрат у країні, переваги та недоліки варіантів політики, погляди неурядових організацій та організацій громадянського суспільства, позиції інших міністерств щодо змісту політики).
2. Секретаріат уряду має розвивати свою спроможність оцінювати якість супровідної інформації, що надається міністерствами до їх документів, і має бути уповноваженим повертати документи для подальшого опрацювання у разі, якщо інформація неповна або неякісна.
3. Регламент має містити вимогу, щоб аналітичні документи щодо політики надавались уряду та обговорювались до початку нормотворчості, принаймні у випадках, коли йдеться про кардинальні зміни у політиці. Зробити цю вимогу реальністю нелегко, але можливо і необхідно.
4. Міністерства мають переглянути та оновити свої внутрішні процедури щодо підготовки документів на розгляд уряду, звертаючи особливу увагу на з'ясування та посилення таких аспектів:
  - процедури річного планування роботи щодо політики;
  - процедури консультування із зовнішніми зацікавленими групами;
  - процедури міжміністерських консультацій;
  - процес отримання внутрішнього міністерського дозволу;
  - процедури моніторингу, оцінювання та звітування щодо досягнень і недоліків політик.
5. Міністерства мають встановити метод і процедуру для внутрішньої координації та контролю за якістю результатів своєї діяльності у галузі політики та нормотворчості. Треба переглянути існуючі підходи до менеджменту політики, а також мають серйозно замислитися над розробленням більш централізованого та всебічного управління керівними співробітниками міністерства (наприклад, секретарем міністерства).
6. Міністерства мають уточнити та врегулювати ролі та обов'язки юридичного підрозділу у процесі розроблення політики.
7. Міністерства мають сприяти збільшенню обізнаності своїх співробітників щодо аналізу політики та оцінювання впливу. Проведення тренінгів для персоналу в усіх секторах методикам розроблення політики має стати пріоритетом. Першим кроком може стати формування невеликого відділу, співробітники якого мають технічну експертизу у розробці політики і виконуватимуть функцію внутрішніх „консультантів” для секторальних департаментів.

## **ДОДАТОК. ПРИКЛАДИ З ОГЛЯДІВ СИТУАЦІЙ У КРАЇНАХ**

### **Крок 1: Визначення урядових пріоритетів**

#### **Словенія**

У червні 2005 року Уряд ухвалив стратегію розвитку Словенії на період 2004—2013 рр. (перші 10 років членства у ЄС) — аналітичний документ, який охоплює загальний розвиток країни.

Крім того, парламентом було ухвалено низку документів — Національних програм, які важливі для загального вироблення політики і в яких міністерствам відводиться значна роль. Це документи з підготовки національної політики. Наразі існує 14 Національних програм у різних галузях соціального розвитку (дослідження, соціальний захист, спорт, захист навколишнього середовища, безпека на шляхах тощо). Національну програму готує та створює відповідне міністерство, і потім пропонує її Уряду. Уряд (у разі прийняття) подає її до парламенту, який приймає її відповідно до спеціальної законодавчої процедури. Національна програма не закон, але вона ухвалюється парламентом і має важливі наслідки для сфери суспільного життя, яку регулює.

Прем'єр-міністр може давати міністру обов'язкову до виконання директиву для роботи у міністерстві. Якщо міністр вважає, що примусова директива не відповідає задекларованій політиці Уряду, він може вимагати обговорення цього питання Урядом.

#### **Угорщина**

Відповідно до Акта про законодавство (Act on Legislation) Уряд має розробляти законодавчу програму на п'ять років, описуючи закони та найбільш важливі урядові укази, що треба ухвалити. Під час розроблення цієї законодавчої програми Уряд консультується з усіма керівниками органів виконавчої влади, а також з президентом Верховного Суду, Генеральним прокурором, соціальними організаціями та профспілками, а також місцевими органами влади у Будапешті та провінціях.

#### **Австрія**

На початку каденції Уряду державні службовці міністерств уважно вивчають урядові програми, політичні стратегії та політичні цілі, щоб мати можливість сформулювати на їх основі майбутній курс дій.

#### **Словаччина**

Урядовий маніфест, який кожен Уряд зобов'язаний подати у Національну Раду не пізніше 30 днів з моменту призначення, є основним документом, що окреслює загальний курс уряду та його цілі у певних галузях державної політики. На базі маніфесту парламент висловлює вотум довіри уряду.

Тому Урядовий маніфест може розглядатися як мандат, який надано урядові парламентською більшістю на підготовку та впровадження запропонованих у маніфесті кроків. Це мандат має 2 аспекти. У першу чергу, це загальне висловлення довіри уряду більшістю депутатів, які репрезентують — на основі результатів парламентських виборів — громадян. На більш практичному рівні, однак, вираження довіри на основі маніфесту може бути інтерпретовано як неформальне зобов'язання парламентської більшості підтримати законопроекти, що будуть внесені Урядом відповідно до маніфесту.

За умов коаліційного уряду (не тільки у Словаччині) Урядовий маніфест також виконує іншу неформальну, хоча й критично важливу роль — узгодження між залученими до формування коаліції політичними партіями цілей та інструментів в окремих сферах державної політики. Період підготовки до формування уряду та розроблення маніфесту має бути часом, коли майбутні учасники уряду узгоджують свої позиції щодо найважливіших обмежень та амбіцій врядування, які — за умов дотримання — дозволять уряду, його членам та парламенту працювати відносно мирно та продуктивно в узгоджених рамках.

### **Польща**

Пріоритети щодо політики встановлюються Урядом та узгоджуються під час формування уряду, а іноді у коаліційній угоді. Але ця процедура не системна і залежить від ситуації, що склалась у відносинах партнерів по коаліції. Найважливішим документом, який встановлює пріоритети уряду, є подання (expose) Прем'єр-міністра, яке він представляє парламенту на початку каденції Уряду. Усі програми діяльності уряду мають відповідати зазначеному документу.

### **Чеська Республіка**

Формальні процедури для підготовки Урядової заяви щодо політики відсутні. Заява зазвичай готується кабінетом радників прем'єр-міністра. Більшою чи меншою мірою вона є зведенням документів, поданих окремими міністерствами. Це може, як траплялося неодноразово, загрожувати послідовності та чіткості заяви щодо політики. На жаль, часто немає достатньо часу на підготовку та редагування цієї заяви. Консультації щодо її змісту з міністерствами не відбуваються до подачі заяви до Уряду та Парламенту.

За винятком небагатьох пріоритетних питань політики, таких як пенсійна реформа або важливі законопроекти, що вирішуються та висвітлюються під час коаліційних перемовин, рішення щодо включення задач із законодавства або політики до заяви з політики — виключна прерогатива авторів заяви. Багато змін відбувається в останню хвилину, оскільки відділи „змагаються” за включення своїх власних запланованих законодавчих ініціатив до заяви, що допомагає їм посилити свою значимість. Тому у цьому документі можна знайти детальний перелік запланованого законодавства в одній галузі і тільки загальну декларацію курсу дій в іншій.

Іншим способом встановлення урядових пріоритетів є підготовка спеціальних стратегічних концепцій, на кшталт програми конвергенції або економічної стратегії. Як правило, відповідальність за підготовку такого документа несе певний міністр. Незважаючи на існування формальних процедур підготовки урядових пропозицій щодо політики, їхній стиль, спосіб підготовки та якість змісту відрізняються.

## **Крок 2: Річна політика та планування законопроектної роботи**

### **Словенія**

Річна урядова програма складається з переліку законів та постанов, які має бути ухвалено в наступному році. Кожна законодавча ініціатива має супроводжуватися невеликим поясненням. Річна урядова програма швидше є планом роботи, ніж аналітичним документом. Подібним документом є річний звіт, що містить перелік ухвалених законів та постанов.

### **Іспанія**

Визначення проблеми зазвичай здійснюється на основі програми уряду, яка, по суті, є стислим викладом передвиборчої програми під час партійних виборів, знаходить своє відображення у законодавчому календарі. Законодавчий календар — незрозумілий документ, який готується Міністерством Президентства у погодженні з міністерствами.

Окрім урядової програми та непередбачених проблем (таких як екологічна катастрофа), іншими джерелами ідентифікації проблем є громадська думка та міжнародні угоди. Проблема домашнього насильства — це одне з питань, яке порушується громадською думкою. Тому першим законом, що було ухвалено правлячим урядом, був закон щодо домашнього насильства. Те ж саме можна сказати, наприклад, про житлову політику.

### **Словаччина**

У Словаччині Урядовий маніфест відображено у двох основних планових документах уряду у сфері державної політики — Плані діяльності та Плані законодавчих завдань. Ці щорічні документи схвалюються Урядом на початку кожного року і тому можуть вважатися не тільки планом впровадження Урядового маніфесту, але також можливістю доповнити заздалегідь встановлені урядові пріоритети іншими задачами, що є наслідком ініціативи міністрів або вимог, не включених до Маніфесту.

На основі Плану діяльності та Плану законодавчих завдань уряду авторам законодавчих ініціатив дають завдання надати свою пропозицію на розгляд уряду у місячний термін.

## **Угорщина**

Відповідно до рішення уряду щодо урядових процедурних правил Уряд визначається зі своїм планом діяльності на піврічний період, у якому чітко зазначені та розподілені в часі завдання до виконання. Паралельно з підготовкою плану роботи Уряд ухвалює програму законопроектної роботи, яка публікується в офіційному журналі. У ході розроблення плану роботи та законопроектної програми Уряд враховує зобов'язання, зумовлені членством Угорщини в ЄС. Піврічні періоди планування забезпечують можливість модифікації існуючих політик за потреби, зумовленої проблемами впровадження, економічними чинниками чи надзвичайною ситуацією.

## **Польща**

Процес планування роботи Ради Міністрів базується на річних програмах роботи, що зазвичай управляються Канцелярією прем'єр-міністра. Існують програми роботи Ради Міністрів на рік або іноді на коротший термін, і вони формуються Канцелярією прем'єр-міністра на основі внесків міністерств у висхідній процедурі („знизу догори”). Канцелярія прем'єр-міністра не відповідальна за узгодження оперативних планів з урядовими пріоритетами. Забезпечення відповідності планів загальним стратегічним цілям уряду — це обов'язок міністерств.

## **Чеська Республіка**

Річний план законопроектної роботи уряду, а також річний план діяльності уряду щодо створення підзаконних актів укладаються Секретаріатом уряду і ухвалюються Урядом щороку. Окрім цього, щорічно оприлюднюються законодавчі та незаконодавчі перспективи урядової діяльності на наступні два роки. Ці документи також готуються Секретаріатом уряду після отримання пропозицій від міністерств та спираються на урядову заяву щодо політики. Секретаріат уряду є відповідальним за моніторинг дотримання планів міністерствами. Щомісяця Уряд обговорює звіт з виконання завдань уряду за попередній період.

### **Крок 3: Підготовка пропозицій щодо політики (включаючи аналіз політики, оцінку впливу, консультації з громадянським суспільством)**

## **Словенія**

Аналіз вигід та витрат щодо кожної законодавчої ініціативи (або законопроекту) зосереджено тільки на їх впливі на державний бюджет. Зміни до державного бюджету мають бути розраховані на наступні три роки і включати пропозиції щодо відшкодування збільшених витрат або компенсації за зменшені надходження до бюджету. Якщо фінансовий аналіз не розраховує вартість

ініціативи для бюджету, і витрати виникають згодом, ці витрати компенсуються з бюджету інституції, що надала аналіз (як правило, міністерства).

Цикл політики в адміністрації формалізований і прив'язаний до законів. Діяльність з розробки політики, моніторингу та оцінювання вимагається, але немає багато простору для підготовки політик як варіантів, що слугують різним заінтересованим сторонам. У системі можна знайти тільки кілька аналітичних документів щодо політики (наприклад, урядові стратегії, національні програми). Переважно розроблення політики складається із законопроектної роботи. У процесі нормотворчості рідко застосовуються методики оцінювання впливу, підготовки та аналізу різних варіантів політики. Оцінювання регуляторного впливу обмежено впливом на державний бюджет; наслідки для інших заінтересованих сторін (економіка, громадяни, навколишнє середовище) не підлягають систематичному оцінюванню.

### **Іспанія**

Ініціатива, після обговорення з іншими заінтересованими сторонами, набуває вигляду проекту нормативно-правового акта, що має спиратися на пояснювальну та економічну доповідну записки. Протягом усього процесу розроблення політики різноманітні законопроекти використовуються та модифікуються відповідно до внесків різних гравців, долучених до процесу.

Пояснювальна та економічна доповідна записки обов'язкові для усіх проектів нормативно-правових актів. В Іспанії закони також повинні містити пояснювальну записку щодо їх можливого впливу на гендерну рівність. Проекти, що стосуються навколишнього середовища, також мають супроводжуватися звітом щодо будь-якого впливу на навколишнє середовище, який вони можуть спричинити.

### **Словаччина**

Акт про розподіл завдань та обов'язків покладає відповідальність за певні сфери політики на міністерства та інші центральні урядові агентства. За цими органами закріплюється відповідальність за формулювання єдиної державної політики у відповідних галузях та за її впровадження. Також Акт вимагає вивчати „проблеми, що підпадають під їх юрисдикцію та аналізувати досягнуті результати.., вживати заходи, спрямовані на розв'язання наявних проблем.., розробляти стратегії розвитку доручених галузей та методи вирішення найважливіших питань, готувати законопроекти та — після процесу розгляду — подавати їх уряду”.

У Словаччині міністерства рідко мають спеціальний відділ, відповідальний за розроблення політики, жодне багатосекторне лінійне міністерство не має його. Навіть якщо відділ щодо політики існує (наприклад, у міністерстві з навколишнього середовища), він не єдине у міністерстві джерело документів з політики та законів, а тільки один із розробників, і крім того, він зобов'язаний забезпечити узгодженість та логічність усіх інших продуктів. Тому типова

структура міністерства у Словаччині містить різноманітні лінійні департаменти, відповідальні за політики у їхній сфері компетенції. Ці департаменти створюють переважно більшість або усі документи щодо політики. Однак треба зазначити і роль двох інших горизонтальних департаментів.

Юридичний департамент кожного міністерства відповідальний за нормотворчість. Оскільки законодавство є однією з ключових форм розроблення політики у Словаччині і часто йому не передує розробка жодного офіційного документа щодо політики, в якому б детально описувалася політика, що має бути втілена у законодавстві, тож юридичні департаменти активно залучені до розроблення політики завдяки їх відповідальності за законопроектну роботу. Крім того, фінансовий департамент відповідальний за підготовку та виконання бюджету, що також надає йому важливу роль у політиці. Окрім того, кожна пропозицію з політики та законопроект має бути оцінено, що іноді здійснюється лінійними департаментами, а іноді фінансовим департаментом.

Нещодавно Словаччина запровадила деякі інституційні інновації, згідно з якими два міністерства, міністерство фінансів та міністерство у справах праці, соціальної політики та сім'ї, заснували Інститут фінансової політики та Інститут соціальної політики у ролі своїх організаційних одиниць. Ці два інститути функціонують як поєднання внутрішнього аналітичного центру і відділу з розробки політики у питаннях, що виходять за межі лінійних департаментів, або у питаннях, за які міністерство не є офіційно відповідальним, але в яких має свій постійний інтерес.

Формальні та неформальні правила внутрішнього міністерського процесу підготовки політики регулюють кроки від самого початку до моменту затвердження документу з політики або законопроекту міністром та передачі його до інших установ. Але міністерства у Словаччині зазвичай не мають жодних формальних правил або настанов щодо розроблення документів з політики та організації процесу. Замість цього процес найчастіше організується у тимчасовий і дуже різний спосіб.

### **Угорщина**

У ході розроблення політики відповідальне за певну галузь міністерство засновує різні типи консультативних органів, які можуть включати до свого складу експертів, дослідників та інших спеціалістів. Як правило, у випадку розгляду горизонтальних питань формується комітет із представників зацікавлених адміністративних органів для розроблення політики і вироблення рішення на основі консенсусу.

Департаменти міністерств, що відповідальні за різні сфери секторального державного управління, спрямовують вироблення політики та прийняття рішень у цих сферах. Тільки деякі міністерства мають у своєму складі спеціальний відділ аналізу та розроблення стратегії. Відповідно до цієї структури, секторальні департаменти — у співпраці з відділами аналізу та стратегічного планування,

якщо такі існують, — готують документи, що стосуються спеціальної секторальної політики, а юридичні відділи відповідальні за розроблення та доопрацювання винятково юридичних текстів.

### **Чеська Республіка**

Вибір певного підходу до підготовки політики (попередній аналіз, консультації із заінтересованими сторонами, формування робочих груп тощо) є виключною прерогативою відповідального міністерства (або іншого органу). Тому підходи різняться не тільки у різних міністерствах, але й залежно від документа. Найчастіше міністр доручає завдання підготувати пропозицію певному відділу міністерства. Після цього відділ виконує підготовчу роботу, таку як аналіз існуючої ситуації, збір відомостей тощо. Якщо необхідна співпраця з іншими департаментами або міністерствами, до них звертаються з проханням про конкретну допомогу ситуативно. Іноді відповідальний департамент формує міністерську або міжміністерську робочу групу. Рідко до участі у робочій групі запрошуються заінтересовані сторони поза Урядом.

Якщо до акта вносяться суттєві зміни, спершу має бути підготовлено і подано до Уряду Документ про наміри (substantial intent) щодо акта. Тільки після ухвалення Документа про наміри (substantial intent) Урядом, міністерство починає працювати над формулюваннями. Цей документ має містити аналіз юридичної та фактичної ситуації, пропозицію щодо рішення, яка включає обґрунтування необхідності урядової дії та аналіз економічних, соціальних та екологічних ефектів, включаючи вплив на державні бюджети, бізнес-середовище та гендерну рівність. Настанови для процедур оцінювання впливу та консультацій з громадськістю знаходяться на стадії підготовки.

Останнім часом якість оцінювання впливів на бізнес-середовище також розглядається відділом регуляторної реформи та реформи центральної державної адміністрації Секретаріату уряду у співпраці з Кабінетом віце-прем'єр-міністра з економіки. Це пілотна стадія, яка має завершитися систематичним контролем якості усіх оцінок економічного, соціального та екологічного впливу.

### **Німеччина**

У Німеччині законодавство відповідає суспільним перетворенням та прагне ними управляти. Про політичну культуру та стан суспільства багато говорить той факт, чи приймаються закони щодо певного питання і якої форми вони набувають. У кожний законодавчий період у Німеччині приймається у середньому від 400 до 500 законів. Понад 80 відсотків запропонованого законодавства готується федеральними міністерствами. Внесення змін до законодавчих пропозицій, на яких наполягає Бундестаг під час консультацій, також розробляється відповідним міністерством у процесі, що відомий як підтримка у формулюванні правових актів. Як наслідок, саме міністерства несуть найбільшу відповідальність за підготовку та створення нового

федерального законодавства. Однак міністерства не мають спеціальних законодавчих департаментів; натомість, відповідальний за певне питання відділ також займається пов'язаною з цим питанням законопроектною роботою.

Законопроекти повинні містити пояснювальну записку. Представлений нижче перелік пропонує огляд низки питань, які підлягають ухваленню та вивченню. Організація, яка очолює нормотворчий процес, має врахувати ці критерії та надати максимально конкретну відповідь на них. Головний розробник законопроекту має пояснити:

- мету та необхідність законопроекту та його окремих положень;
- реалії, на які спирається законопроект, і висновки, на яких він ґрунтується;
- чи існують альтернативні рішення, чи може завдання бути виконане приватним сектором, та які аргументи призвели до відмови від альтернативних варіантів, якщо вони існують;
- чи були запропоновані або подовжені (якщо існували раніше) обов'язки щодо оприлюднення ініціативи, інші адміністративні обов'язки або застереження щодо надання дозволу, а також відповідні процедури урядового моніторингу та дозволу, і які аргументи свідчать проти заміни їх добровільним зобов'язанням адресата правової норми;
- чи можна обмежити дію закону певним часом;
- чи запропонований законопроект спрощує законодавчі та адміністративні процедури, і, зокрема, чи він спрощує або замінює чинні положення;
- чи законопроект відповідає законодавству Європейського Союзу;
- зміни до існуючої правової ситуації.

Законопроекти повинні містити інформацію щодо регуляторного впливу. Регуляторний вплив означає основні впливи, що включає бажані та небажані побічні ефекти. Звіт про передбачувані регуляторні впливи має бути написано у співпраці з відповідними компетентними федеральними міністерствами, він повинен містити економічні розрахунки щодо фінансових наслідків. Звіт має також описувати вплив на валові доходи та видатки державного бюджету, включаючи передбачувані ефекти від впровадження закону. Доходи та видатки федерального бюджету мають бути вказані на період багаторічного фінансового планування Федерації із зазначенням того, наскільки у багаторічному фінансовому плануванні враховані додаткові витрати або скорочені прибутки, і як вони будуть компенсовані. Можливо, постане необхідність розрахувати відповідні суми, проконсультувавшись із Федеральним міністерством фінансів. Якщо передбачуваних фінансових ефектів немає, це має бути вказано у пояснювальній записці.

Крім того, пояснювальна записка (після консультації з Федеральним міністерством економіки та праці) має містити детальний опис:

- витрат, що зазнає промисловість, і, зокрема, малі та середні підприємства;
- впливу закону на окремі ціни, загальний ціновий рівень та ефект для споживачів.

Федеральне міністерство, яке відповідальне за законопроект, має з'ясувати деталі у залучених експертів та об'єднань, зокрема, малих та середніх підприємств.

Як правило, підрозділи міністерства, що опікуються відповідною статистикою, знають, яким зацікавленим об'єднанням треба надати можливість відповісти на поставлені запитання. У багатьох випадках об'єднання висловлюють бажання бути включеними до переліку залучених сторін. Таке включення не тільки сприяє підтримці нового законодавства, але також завдяки виявленню потенційних конфліктів, які може бути врегульовано через закони, полегшує роботу судів. Зважаючи на складну мережу питань та непередбачуваних наслідків, саме по собі міністерство не може передбачити усі можливі ефекти нового законодавства. Тому вирішальним для створення справді якісного законодавства є залучення зацікавлених сторін.

### **Польща**

Згідно з Конституцією підготовка пропозицій щодо політики є прерогативою міністерств та інших державних установ, і на практиці вони відповідальні за цей процес. Однак за певних обставин Уряд може доручити завдання спеціалізованому органу (на кшталт спеціальної робочої групи). Уряд розглядає варіанти політики та узгоджує принципи щодо політики до початку нормотворчої діяльності міністерств. У деяких термінових випадках міністерства переходять безпосередньо до нормотворчості.

## **Крок 4: Підготовка законопроектів**

### **Угорщина**

Розробка текстів нормативно-правових актів є відповідальністю компетентного міністра. Текст постанов (указів) має готуватися у співпраці з міністром юстиції, який відповідає за юридичну якість законопроектів. У випадку найбільш важливих або складних актів уряд може прийняти рішення щодо створення комітету з кодифікації, до якого входять представники уряду, неурядових організацій, профспілок, дослідники та експерти.

Відповідно до Акта щодо законодавства громадяни мають право брати участь у підготовці нормативних актів. Указ уряду щодо урядових процедурних правил також містить зобов'язання забезпечити участь громадськості у підготовці законопроектів. Неурядові організації, соціальні об'єднання та профспілки мають долучатися до всієї процедури нормотворчості, якщо їхні інтереси стосуються галузі, що підлягає врегулюванню. На практиці з цими організаціями консультуються з приводу проектів нормативних актів. Це означає, що відповідальне міністерство насилає законопроект та вказує останній термін отримання зауважень. У деяких випадках, але виключно на

добровільній основі, проекти текстів оприлюднюються для обговорення на Інтернет-сторінці міністерства.

Якщо акт має масштабний вплив на суспільство, уряд та міністерства можуть також організувати консультативні зустрічі, громадські слухання за участі основних заінтересованих організацій, експертів з університетів, місцевих адміністрацій, представників приватних організацій, для подальшого обговорення документа.

Організаційна структура міністерств, і відповідно методологія їх діяльності відрізняється у різних міністерствах, але у кожному є департамент з правових питань та кодифікації, у деяких випадках заступник державного секретаря керує цією діяльністю.

### **Чеська Республіка**

„Законодавчі правила уряду” регулюють насамперед формальні аспекти, а не процедури підготовки законодавства. Відповідно до Правил підготовці передуює аналіз існуючої ситуації та правових умов. Законопроекти надсилаються Законодавчій Раді Уряду для отримання її заяви щодо них. Рада є незалежною комісією, що складається з державних службовців, незалежних експертів і академіків та очолюється міністром, який відповідальний за нормотворчу діяльність (іноді цей міністр є також віце-прем'єр-міністром, а іноді ця функція об'єднана з функцією міністра юстиції). Зазвичай Рада обговорює свої заяви із міністерством, що подало законопроект.

### **Німеччина**

Розроблення законопроектів регулюється нормами „Настанов щодо підготовки правових положень та адміністративних розпоряджень”, виданих Федеральним міністерством внутрішніх справ. Структура законопроектів регулюється положеннями „Посібника з питань нормотворчості”, виданого Федеральним міністерством юстиції, та, в окремих випадках, рекомендаціями цього міністерства.

Федеральні міністерства внутрішніх справ та юстиції мають брати участь в експертизі усіх правових норм на відповідність Основному Закону, а також в усіх випадках, коли виникають сумніви щодо застосування Основного Закону. Ці два міністерства мають сервісну функцію: аналізуючи конституційність законопроекту та його регуляторний вплив відповідно до принципів систематичної правової експертизи вони здійснюють свого роду контроль якості. Без позитивного результату перевірки законопроекти не можуть подаватися Федеральному уряду для ухвалення.

Законопроекти мають бути написані грамотно та зрозумілою якомога ширшим верствам населення мовою. Вона повинна відображати рівність чоловіків та жінок. Взагалі, законопроекти мають подаватися до редакторського відділу Товариства німецької мови при німецькому Бундестазі для перевірки правильності та зрозумілості їхньої мови.

## Крок 5: Міжміністерські консультації

### Іспанія

Переговори з іншими міністерствами здійснюються у два етапи. На першому етапі, під час підготовки початкового проекту закону, як тільки міністерство досягло єдиної внутрішньої позиції, воно надсилає офіційний запит щодо консультації іншим міністерствам. Технічний генеральний секретар міністерства відповідальний за відправлення цих запитів, а також керує процесом надання відповідей на запити щодо консультації від інших міністерств.

Якщо зауваження, зроблені іншими міністерствами, не приймаються, то міністерство, яке є головним розробником законодавчої пропозиції, має пояснити авторам зауважень причину їх відхилення.

Другий етап міжміністерських переговорів здійснюється через Генеральну комісію державних секретарів та секретарів нижчого рівня (subsecretaries). Комісія збирається щотижня та вивчає усі ініціативи, які має розглядати сесія Ради Міністрів на цьому тижні. Як правило, потрібно мінімум три тижні для ухвалення законопроекту Комісією перед тим, як Рада Міністрів приступить до його розгляду.

Хоча Комісія формально зустрічається по середах під керівництвом Міністерства президентства (Ministry of Presidency) (CoG), вона постійно функціонує як „віртуальна комісія”. „Віртуальна комісія” є комп'ютерною програмою, що дозволяє міністерствам коментувати проекти через інтранет Міністерства президентства.

Після зустрічі Комісія укладає два індекси. Червоний індекс містить питання, з яких не було досягнуто згоди. Ці питання можуть бути перенесені на наступні зустрічі, вилучені або надані Раді Міністрів для прийняття остаточного рішення.

Зелений індекс складається з питань, щодо яких було досягнуто згоди членами Комісії. Після цього Рада Міністрів зазвичай ухвалює їх без обговорення. Однак Рада Міністрів уповноважена розглянути питання, яке було узгоджене Комісією, та навіть відхилити його.

### Словаччина

Проект пропозиції, ухвалений міністерством/ іншим ініціатором, може бути представлено розробником безпосередньо на урядовому засіданні, що може ухвалити його зі змінами або без, чи відхилити. Однак, через перезавантаженість Уряду та його політичну природу, така система не буде ефективною і не досягне своєї мети. Тому передбачено кілька проміжних кроків між розробленням проекту міністерством та його представленням на засіданні уряду.

Першим таким кроком є міжміністерський процес розгляду проекту. У рамках цього процесу ініціатор надсилає проект усім центральним органам, що мають будь-яке відношення до пропозиції, та можливо до інших відповідних

інституцій. На практиці, майже кожний проект надсилається для отримання коментарів усім центральним урядовим агенціям, віце-прем'єр-міністрам та неурядовим організаціям, що мають відношення до цього питання (профспілки, роботодавці, місцеве та професійне самоврядування тощо). Особи, організації та інституції, до яких звертаються у цей спосіб, можуть пропонувати свої коментарі до проекту.

### **Угорщина**

У межах міністерства відділ з юридичних питань та кодифікації відповідальний за узгодження та формулювання позиції міністерства у процесі адміністративної циркуляції. Стосовно проектів нормативних актів, розроблених іншими органами державними управління, юридичний відділ формулює офіційну позицію міністерства, підсумовуючи погляди, що були висловлені різними секторальними департаментами. Щодо розробленої самим міністерством пропозиції юридичний відділ — у співпраці з секторальними департаментами — несе відповідальність за врахування позицій інших міністерств.

Нарада адміністративних державних секретарів, що прямо передує засіданням уряду, функціонує як форум з підготовки рішення. Вона формулює позиції та робить пропозиції, оскільки головною метою наради є з'ясування розбіжностей у позиціях інших органів адміністративної системи. Нарада державних секретарів також має завдання врегулювати будь-які розбіжності, що залишаються після процесу адміністративної циркуляції, та формулювати позиції зі спірних адміністративних або технічних питань. Нарада може також вирішити надіслати певний документ до одного з міністерських комітетів для подальшого обговорення. Відповідно, цей форум є об'єднуючою ланкою між урядовими механізмами адміністративного менеджменту та прийняття політичних рішень.

Нарада державних секретарів може попросити ініціатора проекту подати на засідання уряду додаткову пропозицію, що відображає позицію наради. Якщо пропозиція потребує опрацювання, нарада державних секретарів може вимагати подання нової пропозиції відповідно до вимог, вказаних у рішенні. Міністр, який ініціює пропозицію, перед засіданням уряду має докласти зусиль до з'ясування усіх невирішених питань шляхом приватної консультації.

### **Німеччина**

З питань, що стосуються інтересів більш ніж одного федерального міністерства, зазначені міністерства працюють разом, аби федеральний уряд говорив та діяв послідовно. Швидке та масштабне включення до роботи є відповідальністю федерального міністерства-ініціатора. У простих випадках достатньо усного коментування, але воно має бути внесеним у досье. Проекти від інших федеральних міністерств, що надходять для візування, мають бути оперативно розглянуті та відправлені далі. Погляди мають бути представлені до уваги заінтересованих федеральних міністерств. Допоки розбіжності

у позиціях зберігаються, федеральне міністерство-ініціатор не має приймати ніяких обов'язкових до виконання рішень, що потребують ухвалення іншими федеральними міністерствами.

Чим більше потенційний вплив від дії міністерства, тим важливішою є співпраця та координація з іншими міністерствами та заінтересованими групами. Тому до подання до уряду та законодавчі пропозиції висувається низка формальних умов та вимог.

Федеральні міністерства, яких торкається запропоноване законодавство, мають долучатися до процесу на ранніх стадіях підготовки.

Розбіжності у позиціях міністерствам мають бути врегульовані до засідання уряду; Федеральний канцлер має особисто докласти зусиль до досягнення взаєморозуміння між федеральними міністерствами. Якщо особиста спроба дійти згоди згідно з регламентом федерального уряду виявляється марною, це має бути вказане у поданні до уряду. Матеріальні аспекти питання мають також бути зазначені, разом з пропозиціями щодо їх вирішення. Федеральне міністерство, яке вимагає іншого розв'язання проблеми, має надіслати міністерству-ініціатору виклад своєї позиції, що також має бути включений до подання до уряду.

### **Польща**

Голова Канцелярії Прем'єр-міністра може організувати міжміністерські конференції та спеціальні сесії постійних комітетів для врегулювання розбіжностей, які було виявлено під час міжміністерської консультації.

### **Чеська Республіка**

Міжміністерські консультації передбачені Правилами і стосуються як підзаконних, так і законодавчих актів. Підзаконні акти мають бути надіслані для коментарів до усіх міністерств, віце-прем'єр-міністрів та голови Секретаріату Уряду. Матеріали також надсилаються Кабінету Прем'єр-міністра для інформації. Голови інших органів центральної виконавчої влади, омбудсмен та/або голови місцевих органів влади отримують документ тільки у випадку, якщо він стосується їх порядку денного. Після цього міністерства (а також інші вищезазначені органи, якщо причетні) мають 10 робочих днів для надсилання коментарів. Цей період може бути скорочено тільки у виняткових випадках та за згодою Прем'єр-міністра.

Якщо документ стосується питань ЄС, міжміністерську процедуру надання коментарів може бути замінено формальними процедурами, встановленими урядовим комітетом з питань ЄС. Це дозволяється за умови, що жоден з членів комітету не наполягає на стандартних міжміністерських консультаціях.

Подібні процедури також застосовуються до підготовки нормативних документів. Проект (документ щодо намірів, законопроект, проект урядової постанови або підзаконний акт) подається до усіх міністрів, віце-прем'єр-

міністрів, Голови Секретаріату Уряду та до Голови чеського Національного Банку для зауважень. Проект також має бути надіслано до інших органів (наприклад, Кабінету Президента, Конституційного суду, Верховного офісу з аудиту, регіональних урядів тощо) тільки у випадку, якщо він відноситься до їх сфери компетенції. Крім цього, в окремих випадках проект також надсилається до Економічної палати та Асоціації кооперативів. Якщо проект має вплив на інтереси роботодавців та працівників, від також надсилається їх відповідним асоціаціям, включеним до так званого „тріумвірату” (tripartite).

Термін надання зауважень та коментарів складає щонайменше 15 робочих днів (20 днів у випадку роботи над редакцією законопроекту). Цей період може бути скорочено тільки у виняткових випадках та за згодою прем'єр-міністра та голови Законодавчої ради уряду. Проект також надсилається для інформації Департаменту з питань сумісності (compatibility) та Департаменту з урядового законодавства у складі Секретаріату Уряду.

Якщо будь-який коментар відмічено як „суттєвий”, міністерство-ініціатор має розглянути його і спробувати дійти консенсусу. Якщо це неможливо, „розбіжності” мають бути чітко вказані у супроводжувальному звіті при поданні документа.

Звіт по міжміністерській консультації, що має містити перелік респондентів, яким було надіслано документ, відведений час на коментарі та результати консультацій (чи є будь-які „розходження”), є складовою так званого „звіту з подання”, який має супроводжувати основний документ, що подається. Якщо документ було суттєво змінено під час процедури міжміністерської консультації, його має бути надіслано для ще одного раунду коментарів.

Варто зазначити, що для процедур міжміністерського обговорення та для подання документів до уряду застосовується електронна система.

## **Крок 6: Подання документів до секретаріату уряду**

### **Іспанія**

Центральний департамент міністерства здійснює внутрішню координацію для надання остаточного вигляду документам, що подаються до Ради Міністрів. Технічний Генеральний секретар є основною горизонтальною дорадчою одиницею у міністерстві. Він відповідальний за звітування із законодавчих проектів, що ініціювалися міністерством. Звіти, що оприлюднюються Технічним Генеральним секретарем, мають суворо відповідати формальним правовим аспектам пропозиції. Крім того, Секретар відповідальний за підготовку пояснювальної записки, що має супроводжувати увесь проект та пояснює, що передбачає запропонована політика і які причини до її запровадження. Технічний Генеральний Секретар здійснює нагляд за написанням пояснювальної записки на основі інформації, наданої державним секретарем, який ініціював політику.

## **Крок 7: Розгляд секретаріатом уряду**

Надані країнами огляди не містять конкретних прикладів щодо цього кроку.

## **Крок 8: Розгляд міністерськими комітетами**

### **Словенія**

Кожен документ, що подається до уряду, має спершу розглядатися робочим органом та бути погоджений його членами. Робочі органи уряду поділяються на постійні та тимчасові. Міністри та керівники урядових служб за своєю посадою є членами робочих органів Уряду.

### **Іспанія**

Економічні аспекти усіх пропозицій обговорюються у межах міністерської комісії. Комісія делегатів з економічних питань аналізує вплив пропозиції та її доцільність з позицій раціональності та контролю державних витрат. До складу комісії входять міністри економічних міністерств. Директор Офісу Президента (Прем'єр-міністра), Директор економічного Офісу Президента (Прем'єр-міністра), Державний секретар з економіки і Державний секретар з фінансів та бюджету також відвідують засідання комісії.

### **Угорщина**

У країні існує низка міністерських комітетів, які називаються кабінетами. Кабінет є консультативним органом, що висловлює попередню оцінку питань, які потребують рішень уряду або впливають на його політичні чи економічні цілі. Кабінети не мають повноважень приймати рішення замість уряду. Наразі функціонують такі кабінети:

- *Кабінет із соціальної політики* обговорює питання першочергового значення для цілей соціальної політики, визначає заходи, необхідні для їх врегулювання, та готує відповідні рішення.
- *Економічний кабінет* надає коментарі щодо концептуальних економічних питань, готує рішення уряду з економічної політики та висловлює свою позицію щодо політики, пов'язаної з фінансовою реформою. Кабінет обговорює пропозиції, що виносяться на розгляд уряду, якщо вони стосуються економіки або вимагають бюджетних витрат.
- *Кабінет з національної безпеки* координує політики, що стосуються національної безпеки, та готує рішення, пов'язані з державною та громадською безпекою.
- *Кабінет у європейських справах* обговорює стратегічні питання, від членства Угорщини у ЄС до пов'язаних з ЄС законопроектів першочергового значення, разом з внутрішньополітичними заходами, що випливають з них. Більше

того, Кабінет забезпечує дієве та ефективне представлення інтересів Угорщини як країни — члена Європейського Союзу.

- *Кабінет з політики розвитку (development policy)* координує плани та пропозиції уряду з політики розвитку, координує розроблення другого Плану Європи та готує відповідні рішення.
- *Кабінет з сільської політики (rural policy)* посилює дієвість політики щодо сіл, зокрема, шляхом сприяння більш ретельній підготовці та впровадженню необхідних дій уряду для поліпшення становища та умов малих міст, сіл та так званих „гомстедів” (маєтків).

### **Польща**

Документи з політики та законодавчі ініціативи мають бути надані для обговорення відповідному постійному комітету до того, як їх передають на засідання уряду. У цих випадках комітети зазвичай мають достатньо повноважень, щоб вимагати додаткового опрацювання та спроможність до розв'язання спірних питань перед поданням їх на засідання Уряду. Як правило, міністерства інструктують своїх міністрів у підготовці до засідань комітетів. У багатьох випадках державні службовці вищого рангу беруть участь у цих засіданнях на підтримку своїх міністрів.

### **Крок 9: Рішення уряду (ради міністрів)**

Надані країнами огляди не містять конкретних прикладів щодо цього кроку.

### **Крок 10: Парламентський процес та ухвалення**

#### **Іспанія**

До складу Кабінету Міністрів входять парламентські радники міністра, які зобов'язані готувати відповіді на запитання від депутатів Парламенту та розробляти матеріали до парламентських слухань міністра.

#### **Угорщина**

Парламентський секретаріат, що є спеціальним відділом Офісу Прем'єр-міністра, відповідальний від імені Уряду за подання законопроектів, пропозицій та звітів до парламенту, за підготовку участі уряду в діяльності Парламенту та координацію розроблення урядової оцінки щодо поправок та інших пропозицій від депутатів парламенту та парламентських комітетів. Крім того, у кожному міністерстві є спеціальний департамент, безпосередньо підпорядкований міністру або політичному Державному секретарю, який займається підготовкою діяльності міністра та політичного державного секретаря стосовно парламенту.

## **Крок 11: Впровадження**

Надані країнами огляди не містять конкретних прикладів щодо цього кроку.

## **Крок 12: Моніторинг та оцінювання**

### **Іспанія**

В Іспанії оцінювання державної політики сприймається як об'єктивне оцінювання. Це не завжди так, оскільки у багатьох випадках цілі, які можна виміряти кількісно, не встановлюються. Наприклад, Іспанія спирається на Імміграційну Обсерваторію (Immigration Observatory), орган, який надає вичерпні статистичні звіти. Однак без підрахування очікуваної кількості іммігрантів або ступеня їхньої інтеграції важко встановити, чи була імміграційна політика успішною чи ні.

Щоб уникнути цих проблем та позбавитися фундаментальних недоліків задля створення добре функціонуючих державних служб в Іспанії, правлячий уряд вирішив заснувати Агенцію з оцінювання якості державних політик у системі Міністерства з державного управління, яка співпрацюватиме з чиновниками та експертами у кількох секторах. Крім того, Агенція встановить механізми співпраці з іншими державними органами, особливо з автономними громадами (autonomous communities), зважаючи на те, що вони управляють лівовою частиною державних послуг в Іспанії.

Незважаючи на появу асоціацій, що об'єднують університетських експертів для оцінювання державних політик, здається, для наближення рівня оцінювання політики у Іспанії до рівня найбільш розвинених країн-сусідів потрібна державна ініціатива.

### **Угорщина**

Згідно з Актом щодо законодавства, як законодавчі, так і виконавчі інституції мають відслідковувати вплив правових актів. Вони також зобов'язані виявляти елементи, які заважають впровадженню законів, вказувати брак їх результативності або труднощі впровадження. Досвід цих невдач має бути враховано при подальшій нормотворчості.

Міністерства, у співпраці з заінтересованими міністрами та органами державного управління, мають постійно відслідковувати дієвість правового регулювання, а зробивши висновки, вживати необхідних заходів для досягнення цілей.

Урядове бюро, яке функціонує у структурі Офісу Прем'єр-міністра, має спеціальну задачу в моніторинговій діяльності. Воно веде облік завдань з їх термінами виконання, встановленими в урядових резолюціях та робочому

плані. Цей орган також готує місячний реєстр невиконаних завдань. Міністр, що відповідальний за впровадження, має письмово пояснити причини, через які завдання не було виконано у належний термін, і вказати новий термін виконання. Урядове бюро готує та подає Уряду кожного місяця пропозицію, що містить рекомендації щодо зміни термінів виконання різноманітних завдань. Якщо успішна реалізація політики або завдання, дорученого згідно з урядовою резолюцією, вимагає певної модифікації, відповідальний міністр має у рамках окремої пропозиції ініціювати зміну існуючого правила або встановлення нового.

Прем'єр-міністр може закликати міністрів відвідувати про впровадження завдань, делегованих Уряду.

### **Німеччина**

У пояснювальній записці до законопроекту федеральне міністерство-ініціатор має зазначити, чи треба провести експертизу (якщо так, то через який період часу) для того, щоб перевірити, чи було досягнуто бажаних ефектів, чи витрачені кошти знаходяться у розумному співвідношенні до результатів і чи виникли побічні ефекти.

### **Польща**

Канцелярія Прем'єр-міністра здійснює моніторинг впровадження, а також регулярно звітує Уряду щодо успішності виконання міністерствами урядових рішень.

### **Чеська республіка**

Секретаріат Уряду також відповідальний за моніторинг впровадження урядових рішень. Якщо урядова постанова доручає деяким міністрам певне завдання (зазвичай, підготувати документ або законопроект та/або подати його до уряду), „лист завдань” готується щодо кожного окремого рішення уряду. Секретаріат Уряду відстежує, чи ці завдання було виконано. Якщо ні, він має право проінформувати Уряд та Прем'єр-міністра. Однак перевірка того, як урядові рішення виконувалися з погляду змісту, якості та результативності, відсутня.

# БІБЛІОГРАФІЧНІ ДЖЕРЕЛА

## ДО ЧАСТИНИ 2

1. Barbasiewicz A., Kulesza M. Administration in Support of Government: the Functions and Organisation of Political Cabinets in Poland and in Some Other European Countries [Управління на підтримку уряду: функції та організація політичних Кабінетів у Польщі та деяких інших європейських країнах, Канцелярія Прем'єр-міністра] // Chancellery of the Prime Minister, Government of Poland. Warsaw, 1999.
2. Ben-Gera M. Co-ordination at the Centre of Government: the Functions and Organisation of the Government Office [Координація в центрі уряду: функції та організація офісу уряду — порівняльний аналіз країн ОЕСР, Центральної та Східної Європи та балканських країн] // A Comparative Analysis of OECD. CEEC and Balkan Countries. Sigma. Paris, 2003.
3. Ben-Gera M., James S. A Comparative Analysis of Government Offices in OECD Countries. [Порівняльний аналіз офісів уряду у країнах ОЕСР]. OECD. Paris, 2004.
4. Bigaut C. Les Cabinets ministériels. LGDJ. Paris, 1997.
5. Blanc C. Pour un État stratège, garant de l'intérêt general: report for the preparation of the 11th National Plan. [Звіт про підготовку 11-го Національного плану] // La Documentation française. Paris, 1993.
6. Braun G. La réforme de l'Etat à l'étranger, Rapport du Sénat // Commission des Finances. No. 348. Sénat de la Belgique. Brussels, 2001.
7. Cabinet Office: Model Contract for Special Advisers. [Типова угода для радників зі спеціальних питань]. UK Cabinet Office. London, 2005. See: [http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety\\_and\\_ethics/publications/doc/model\\_contract\\_special\\_a\\_dvisers.doc](http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/publications/doc/model_contract_special_a_dvisers.doc)
8. Carcassonne G. Typologie des cabinets, in Pouvoirs. Vol. 36. 1986.
9. Destexhe A., Eraly A., Gillet E. Démocratie ou partitocratie? 120 propositions pour refonder le système belge // Editions Labor, Liège, 2003.
10. Dooney S., O'Toole J. Irish Government Today [Уряд Ірландії сьогодні]. Gill and Macmillan. Dublin, 1998.
11. James S. British Cabinet Government [Британський Кабінет уряду]. 2nd edition. Routledge. London, 1998.
12. Kessous M. „Minorités peu représentés sous les dorures de la République” in Le Monde. Paris. 24 November, 2003.
13. King S. Regulating the Behaviour of Ministers, Special Advisers and Civil Servants [Регулювання поведінки міністрів, радників зі спеціальних питань та державних службовців]. // University College London. London, 2003.
14. From Politics to Policy: Building Effective Teams of Political Advisers and Senior Civil. [Від політичної сфери до політики: Побудова дієвих команд політичних радників та вищих державних службовців]. // Office of the Prime Minister of Kosovo, OSCE. Public Administration International and Sigma. Servants. OSCE. Pristina. 2006.
15. Pelgrims C. Personal Advisors of Ministers: more than personal loyal agents? [Особисті радники міністрів: більше ніж особисті довірені особи?] // Paper presented at the 13th NISPAcee Annual Conference. Moscow. 19—21 May, 2005.
16. Quermonne J-L. „La 'mise en examen' des cabinet ministériels”, in Pouvoirs. Vol. 68. 1994.
17. Schrameck O. Les Cabinets ministériels, Dalloz, Paris, 1995.
18. Copernicus: au centre de l'avenir. Service Public Fédéral — Personnel et Organisation SPF. Brussels, 2004.

19. Civil Service Legislation Contents Checklist [Дайджест змісту законодавства щодо державної служби]. Sigma. Paper No. 5. Sigma-OECD. Paris, 1996.
20. Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions [Управління викликами у центрі уряду: ситуації з коаліціями та зміни в уряді]. Sigma. Paper No. 22. Sigma-OECD. Paris, 1998.
21. European Principles for Public Administration [Європейські принципи державного управління]. Sigma. Paper No. 27. Sigma-OECD. Paris, 1999.

### ДО ПУНКТУ 3.1 ЧАСТИНИ 2

1. Bogason Peter. Forvaltning og Stat. Systime. Århus, 1997.
2. Christensen Jørgen Grønnegård. Centraladministrationen: Organisation og politisk placering. Jurist og økonomiforbundets forlag. Copenhagen, 1980.
3. Christensen Jørgen Grønnegård, Ibsen Marius. Bureaucrati og bureaukrater. Systime. Herning, 1991.
4. Christensen Jørgen Grønnegård. „Det tidløse ministerstyre“, in Andersen // Jørgen Goul et al. (eds.). Den demokratiske udfordring. Hans Reitzels forlag. Copenhagen, 1999.
5. Cook Timothy E. Governing with the News: The News Media as a Political Institution [Урядування з новинами: засоби масової інформації як політична інституція].// University of Chicago Press. Chicago, 1998.
6. Lund Anker Brink. Den redigerede magt — nyhedsinstitutionens politiske indflydelse. Aarhus Universitetsforlag. Århus, 2002.
7. Pedersen Ove K. et al. Politisk Journalistik. Center for Journalistik og Efteruddannelse. Århus, 2000.
8. Peters Guy and Jon Pierre. Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective: The Quest for Control [Політизація державної служби — порівняльний прогноз: у пошуках контролю].// Routledge. London, 2004.
9. Regering og embedsmænd: Om magt og demokrati i staten. / Knudsen Tim (ed.). Systime. Århus, 2000.
10. White Paper 1354/1998. Forholdet mellem minister og embedsmænd: Betænkning fra udvalget om forholdet mellem minister og embedsmænd. Schultz. Copenhagen, 1998.
11. White Paper 1443/2004. Civil Service Advice and Assistance // Report of the Expert Committee on Civil Service Advice and Assistance to the Government and its Ministers [Поради та допомога державної служби: звіт експертного комітету з питань порад і допомоги державної служби уряду та його міністрів]. Schultz. Copenhagen, 2004.

### ДО ПУНКТУ 3.2 ЧАСТИНИ 2

#### Первинні джерела

1. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
2. Ustawa z dn. 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych [Закон про працівників державних установ від 16 вересня 1982]. Dz. U. Z 1982 r. No. 31. Poz. 214; Dz. U. Z 1982 r. No. 31. Poz. 214.

3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów [Закон Про організацію і порядок роботи Ради Міністрів і про сфери діяльності ministrów]. Dz. U. z 1999 r. No. 82. Poz. 929.
4. Закон про державну службу від 18 грудня 1998: <http://www.usc.gov.pl/gallery/65/655.doc>
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie zasad wynagradzania i innych świadczeń przysługujących pracownikom urzędów państwowych zatrudnionym w gabinetach politycznych oraz doradcom lub pełniącym funkcje doradców osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe [Розпорядження Ради міністрів від 28 березня 2000 року щодо винагород та інших виплат працівникам державних офісів, найнятих у політичних Кабінетах, та радникам чи особам, які діють як представники органів виконавчої влади на державних посадах]. Dz. U. z 2000 r. No. 24. Poz. 296.
6. Derdziuk Z. et al., Raport z przeprowadzonej analizy i oceny tworzenia służby cywilnej (sierpień wrzesień 1997) [Звіт про проведені аналіз і оцінку закладів державної служби (серпень-вересень 1997)]. Варшава. Лютий, 1998.
7. Komunikat po Radzie Ministrów [Витяг із зустрічі Ради міністрів]. 26 жовтня, 2001: [http://www.kprm.gov.pl/1937\\_2368.htm](http://www.kprm.gov.pl/1937_2368.htm)
8. Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych [Програма реструктуризації та обмеження державних витрат]. Rada Ministrów. Варшава. Жовтень, 2003.
9. Raport z realizacji „Programu uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych” [Звіт про виконання „Програми реструктуризації та обмеження державних витрат”]. Rada Ministrów. Варшава. Травень, 2005.
10. Zarządzenie nr 114 Prezesa Rady Ministrów z dn. 11 października 2002 r. w sprawie ustanowienia Kodeksu Etyki Służby Cywilnej [Наказ 114 Прем'єр-міністра від 11 жовтня 2002 щодо Кодексу етики державної служби]. // Monitor Polski. 2002 r. No. 46. Poz. 683.
11. Kodeks Prezydencki postępowania etycznego dla Premiera i Ministrów [Кодекс Президента щодо етичної поведінки Прем'єр-міністра та міністрів]: <http://www.lech kaczynski.pl/article.php?id=134&p=materiały>
12. Інформаційний вісник Канцелярії Прем'єр-міністра: <http://bip.kprm.gov.pl/bip>
13. Інформаційний вісник Міністерства економіки та Міністерства регіонального розвитку: <http://bip.mgpiops.gov.pl/organy+i+osoby+sprawujace+funkcje+i+ich+kompetencje/Gabinet+Polityczny/Gabinet+polityczny.htm>
14. Інформаційний вісник Міністерства з охорони навколишнього природного середовища: <http://www.mos.gov.pl/bip/index.php?idkat=43>

## Вторинні джерела

1. Bach Golecka D. Державна служба та політична влада у державному управлінні // Польський щорічник державної служби, 2005.
2. Burnetko K. Służba Cywilna w III RP: punkty krytyczne. [Державна служба у Третій Республіці Польща: критичні питання] // Raport Fundacji im. Stefana Batorego, 2003.
3. Szarutowicz J. Державна служба у Польщі — між політизацією та професіоналізацією. // Польський щорічник державної служби, 2005.
4. Górski A. Civil servants czy politicus servans — w okresie międzywojennym i obecnie. [Державні службовці чи політичні службовці — у період між війнами і зараз] // Służba Cywilna. No. 3/2002.

5. Górski A. Akt pro державну службу від 18 грудня 1998 року у світлі Актів про державну службу 1918—1922 років. // Польський щорічник державної служби, 2002.
6. Doradca Szeremietiewa oskarżony [Звинувачено радника Шереметьєва] // Wprost. 24 серпня, 2002: <http://www.wprost.pl/ar/?O=28461>
7. Kittel B. Doradca z przeszłością. [Радник з минулим] // Rzeczpospolita. 29 липня, 2003.
8. Kulesza M., Barbasiewicz A. Функції політичних Кабінетів // Польський щорічник державної служби, 2002.
9. Sterlingow M., Wąs M. Minister Szyszko i bezkarni drwale. [Міністр Шишко та непокараний лісоруб] // Gazeta Wyborcza: <http://serwisy.gazeta.pl/kraj/2029020,34308,3028183.html>
10. Zapis dyskusji wokół raportu W. Filipowicza „Służba cywilna III RP: zapomniany obszar”, [Дискусії навколо звіту В. Filipowicza: „Державна служба Третьої Республіки Польща: забута зона”]. Фонд Стефана Баторі. Варшава, 16 квітня, 2004.

## ДО ПУНКТУ 3.4 ЧАСТИНИ 2

1. Aja E. El Estado Autonómico. Federalismo y hechos diferenciales. // Alianza. Madrid, 2003.
2. Alba C.R., Vanaclocha F.J. El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno, Universidad Carlos III de Madrid / BOE, Madrid, 1997.
3. Ballart X., Ramió C. Ciencia de la Administración. // Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.
4. Baena M. Manual de Ciencia de la Administración. // Síntesis. Madrid, 2005.
5. Ollas, B., ed. La gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. // Editorial Complutense. Madrid, 1995.
6. Ortega L. El gabinete del presidente del Gobierno. // Documentación Administrativa, 226. 1991.
7. Estructura orgánica y funciones de la Administración General del Estado. Ministerio de Administraciones Públicas/MAP. Madrid, 2000.
8. Informe de la Comisión para la preparación del Estatuto Básico del Empleado Público, Ministerio de Administraciones Públicas/MAP. Madrid, 2005.
9. Registro Central de Personal. Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2005.
10. Villoria M., Del Pino E. Manual de gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas. Tecnos. Madrid, 2001.

## ПРО ПРОГРАМУ SIGMA

Програма Sigma — Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту — є спільною ініціативою ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку) та Європейського Союзу, за переважної фінансової підтримки ЄС.

Програма була розпочата у 1992 році для підтримки зусиль щодо реформи державного управління 5 країн Центральної та Східної Європи. З того часу Sigma розширила свою діяльність у зв'язку з процесами розширення ЄС, а також стабілізації та асоційованого членства.

Підтримка Sigma включає:

- оцінювання поступу реформ і визначення пріоритетів відносно стандартів, що відображають належну європейську практику та чинне законодавство ЄС (the *acquis communautaire*);
- надання підтримки у процесі інституційного розвитку та запровадження правових основ;
- сприяння в отриманні фінансової підтримки ЄС та інших донорів шляхом надання допомоги у розробці проектів, забезпеченні передумов та реалізації планів дій.

У 2007 році Sigma співпрацює з:

- **двома новими членами Європейського Союзу** — Болгарією та Румунією;
- **трьома країнами — кандидатами на вступ до ЄС** — Хорватією, колишньою югославською республікою Македонією та Туреччиною;
- **потенційними кандидатами — західнобалканськими країнами** — Албанією, Боснією та Герцеговиною (державою, федерацією хорватів та боснійців, та Республікою боснійських сербів), Чорногорією, Сербією та Косово (що з червня 1999 управляється Тимчасовою Адміністративною Місією ООН в Косово — UNMIK);
- **Україною** (діяльність фінансується окремими грантами Швеції та Великою Британією).

Програма Sigma підтримує зусилля партнерських країн у реформуванні таких галузей:

- розроблення та реалізація програм реформування;
- зовнішній аудит;
- фінансовий контроль;

- правова та адміністративна система, державна служба та правосуддя;
- спроможність до вироблення політики та координації;
- державне управління видатками, система державної доброчесності;
- державні закупівлі;
- регуляторна політика.

З детальнішою інформацією стосовно програми Sigma можна ознайомитися на веб-сторінці: <http://www.sigmaxweb.org>

**Авторське право ОЕСР, 2007**

Заявку на дозвіл передруку або перекладу усього матеріалу чи його частини просимо надсилати на адресу:  
Head of Publications Service, OECD,  
2 rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

**Серія „Бібліотека молодого державного службовця”**

*Навчальне видання*

Sigma/OECD

**МЕНЕДЖМЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ:  
КЛЮЧОВІ ГРАВЦІ**

Для програми Sigma матеріали готували:  
БЕН-ГЕРА Міхал, ДЖЕЙМС Саймон, ЙОРГЕНСЕН Томас Бронг, ЧАПУТОВИЧ  
Яцек, РІНЕЙРО Жозе Александр Гімайєрез де Суза, НАТЕРА-ПЕРАЛЬ Антоніо,  
РУІЗ-МАРТІНЕЗ Франціско Хав'єр, РАЙМОНД Катаріна

*Українською мовою*

Переклад за виданнями:  
Sigma Paper No. 39: The Role of Ministries in the Policy System:  
Policy Development, Monitoring and Evaluation (Sigma, 2007)  
Sigma Paper No. 38: Political Advisors and Civil Servants in European Countries  
(Sigma, 2007)

Видання здійснене коштом Державного бюджету України

Переклад: Ірина Чуприна, Тетяна Перепелиця  
Відповідальний за випуск Віталій Баєв  
Випусковий редактор Фаїна Козирєва  
Редактори: Іванна Ібрагімова, Фаїна Козирєва  
Створення оригінал-макета Анатолій Рєпін

Здано в набір 10.03.08. Підписано до друку 24.11.08.  
Формат 60x84/16. Друк офсетний. Папір офсетний. Гарнітура Леттеріка.  
Ум. друк. арк. 8,37. Обл.-вид. арк. 9,5. Тираж 1000. Зам. №

Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу  
при Головному управлінні державної служби України  
вул. Прорізна, 15, м. Київ, 01601, Україна  
тел. (044) 278-3650, факс (044) 278-3622  
<http://www.center.gov.ua>; e-mail: [center@center.gov.ua](mailto:center@center.gov.ua)  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК 3280 від 17.09.08

Виготівник ТОВ „Оптиміст Комунікейшинз”  
вул. Рейтарська, 35А, м. Київ, 01037, Україна  
тел. (044) 501-01-87  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК 3118 від 25.02.08