



Секретаріат Кабінету Міністрів України  
Головне управління державної служби України

# Демократизація процесу ухвалення рішень

Біла книга

Проект “Діяльність груп аналізу політики  
у державних органах України”



ЦЕНТР СПРІЯННЯ  
ІНСТИТУЦІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ  
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ  
ПРИ ГОЛОВНОМУ УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



міжнародний центр  
перспективних досліджень

Білу книгу “Демократизація процесу ухвалення рішень” підготовлено в рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який здійснював Міжнародний центр перспективних досліджень за ініціативи Головного управління державної служби України на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби. Проект фінансувався коштом Державного бюджету України.

Загальне керівництво проектом здійснював доктор психологічних наук, професор Олександр Сафін. Координатор проекту – Андрій Бега.

Супроводження проекту з боку Центру сприяння інституційному розвитку державної служби здійснював перший заступник директора Максим Привалов.

Участь у проекті брали: Секретаріат Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, Міністерство транспорту та зв'язку України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України, Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольний комітет України, Національна комісія регулювання електроенергетики України, Національне космічне агентство України, Державне агентство України з інвестицій та інновацій.

Цей документ підготувала група державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України у складі: Володимир Гарбуз, Наталя Дніпренко, Сергій Коцурак, Олена Латенко, Ігор Ляшук, Віктор Редько, Іван Шимков.

У підготовці документа, організації процесу консультацій брали участь експерти Міжнародного центру перспективних досліджень: Євгенія Ахтирко, Максим Борода, Олександр Лях, Катерина Малюгіна, Іван Пресняков, Віктор Чумак.

Головне управління державної служби України, Центр сприяння інституційному розвитку державної служби та Міжнародний центр перспективних досліджень висловлюють подяку Представництву Європейської Комісії в Україні, особисто Хелен Крей і Ремі Дюфлю, а також Міністерству з питань міжнародного розвитку Великої Британії та особисто Джону Стапплу, Джону Кеннону та Зо МакНіл-Річі за надану підтримку і допомогу в реалізації проекту.

Літературний редактор: Надія Цісик.  
Дизайн і верстка: Остап Стасюк.

Електронну версію цієї та інших публікацій в межах проекту можна знайти на сайті Міжнародного центру перспективних досліджень за адресою <http://www.icps.com.ua/> та на сайті Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України за адресою <http://center.gov.ua/>.

# Зміст

Передмова .....	4
Загальні положення .....	12
Вступ.....	13
Наявна практика ухвалення рішень: проблеми, перешкоди та можливості вдосконалення .....	16
Прогноз можливих ускладнень, якщо проблеми не буде вирішено .....	19
Можливі способи вирішення проблем та ініціативи щодо подальших дій .....	20

# Передмова

Демократія висуває нові вимоги до змісту та якості роботи влади. Успішна діяльність уряду нині неможлива без чітко визначеної та прийнятної для суспільства стратегії досягнення пріоритетних цілей державної політики. У країнах – членах Європейського Союзу така стратегія є результатом публічного процесу формування політики, а підготовка документів про політику у формі зелених і білих книг є звичним інструментом роботи бюрократів, що забезпечує ефективність, відкритість, послідовність і передбачуваність роботи урядів у цих країнах.

Цей документ про політику підготували українські державні службовці в рамках пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який за ініціативи Головного управління державної служби України коштом Державного бюджету України здійснював у 2005–2006 роках Міжнародний центр перспективних досліджень на замовлення Центру сприяння інституційному розвитку державної служби.

Мета проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” – підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень на основі кращого європейського досвіду.

Цей проект є послідовним продовженням спільної ініціативи Кабінету Міністрів України, Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД), Інституту відкритого суспільства та Міжнародного фонду “Відродження” (МФВ), що здійснювалася у 2000–2001 роках за фінансової підтримки МФВ у межах тристоронньої угоди про співпрацю між Секретаріатом Кабінету Міністрів України, МЦПД і МФВ.

Участь у тому першому проекті, що називався “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, брали державні службовці вищої та середньої керівних ланок з Міністерства економіки України, Міністерства фінансів України та Секретаріату Кабінету Міністрів України, його керівником був перший заступник Урядового секретаря Кабінету Міністрів України у 2000–2001 роках, а нині радник Прем’єр-міністра України Володимир Яцуба.

У той час у проекті взяло участь 49 українських бюрократів, серед них такі відомі нині державні менеджери, як перший заступник міністра юстиції України Петро Крупко, перші заступники міністра економіки України Анатолій Максютя та Сергій Романюк, заступник міністра Кабінету Міністрів України Іван Ратушняк, виконавчий директор з економічних питань Національного банку

України Ігор Шумило, начальник Головного управління державної служби України Тимофій Мотренко та багато інших талановитих управлінців.

Консультавання та тренування учасників того першого проекту фінансували Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA) та Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA).

Така форма організації тренування державних службовців вищого рангу через практичне застосування ними у своїй щоденній роботі технологій публічної політики і демократичного врядування, звичних для країн євроатлантичного регіону і досі нових для українського державного управління, довела свою результативність і ефективність.

Багато учасників проекту завдяки, за їхніми словами, змінам у власній адміністративній свідомості, розширенню бюрократичного світогляду, набуттю нових умінь і навиків, життєво потрібних сучасному державному службовцю, отримали серйозне просування по службі і нині є успішними керівниками найвищого рангу.

Іншими результатами того першого проекту стали також Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України, що донині залишається по суті чи не єдиним формальним інструментом координації процесу вироблення державної політики, і створений тоді Центр інформаційних ресурсів. Тимчасовий регламент містить, зокрема, такі обов'язкові етапи процесу підготовки урядових рішень, як проведення аналізу альтернативних варіантів вирішення проблем і консультацій із зацікавленими сторонами щодо проектів цих рішень. Центр інформаційних ресурсів перетворився на потужний департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України, що й нині займається інформаційними технологіями та побудовою системи електронного врядування, а його керівник Віктор Бондар згодом став міністром транспорту і зв'язку України.

Започаткування такого проекту у 2000–2001 роках було б неможливе без щирості демократичних переконань і відданості справі запровадження принципів і процедур публічної політики в життя українського суспільства Президента Національної академії державного управління при Президентові України Віри Нанівської (тоді – директор Міжнародного центру перспективних досліджень), яка стала автором ідеї, творчим натхненником і організатором проекту.

Відновлення проекту у 2005–2006 роках було б так само неможливе без ясного бачення докорінної зміни змісту діяльності нинішнього державного службовця основним завданням реформи державної служби та наполегливості у прагненні здійснити таку зміну Тимофієм Мотренком, який був серед найактивніших і найстаранніших учасників першого проекту.

Політичну важливість нового проекту для уряду України засвідчує те, що нині він фінансується з Державного бюджету України. Принципове значення має той факт, що п'ятирічної давнини ініціативу, реалізовану тоді за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги, нині підхопив уряд і включив до свого кошторису.

Саме тому, що це перший проект зі створення груп аналізу політики, що фінансується державним коштом, ми назвали його пілотним. Хоча точніше, мабуть, було б назвати його пілотним продовженням...

У звіті про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України”, підготовленому 2001 року і розміщеному на веб-сайті МЦПД, є розділ “Рекомендації щодо продовження проекту”, у якому, зокрема, зазначено:

- “Створення груп аналізу політики є ефективним інструментом створення професійної бюрократії демократичного суспільства, і досвід проекту повинен бути поширений серед донорів і у суспільстві.
- Створення груп аналізу політики не може бути припиненим на етапі пілотного проекту, бо це призведе до того, що спроби трансформації бюрократичної машини зіткнуться з інертною масою бюрократів старого типу, їхнім розумінням процесу ухвалення рішень і відносин із суспільством. Потрібно створити групи аналізу політики в інших міністерствах і регіонах.
- Наступний етап створення груп аналізу політики повинен мати іншу організаційну якість – створення мережі груп аналізу політики, а не окремих груп. Це дасть змогу примножити ресурс змін і зробити їх незворотними”.

Пілотний проект “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”, який виріс з проекту “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” та спільної волі до закріплення демократичних змін в українському суспільстві, є добрим прикладом того, коли одного дня народжена вартісна ідея не лише не вмирає, а й набуває нового життя, нового втілення і змісту.

Проект 2005–2006 років “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” спрямований на підвищення професійної спроможності державних службовців керівної ланки з питань аналізу політики та демократичних процедур ухвалення урядових рішень, у тому числі для їх підготовки до майбутньої участі в проектах Twinning як особливого виду технічного співробітництва з органами державної влади країн – членів Європейського Союзу, координатором діяльності з підготовки та реалізації яких в Україні визначено Головне управління державної служби України.

Для досягнення цілей і завдань проекту у Міністерстві економіки України, Міністерстві фінансів України, Міністерстві транспорту та зв'язку України, Державному комітеті України з питань технічного регулювання та споживчої політики, Антимонопольному комітеті України, Національній комісії регулювання електроенергетики України, Національному космічному агентстві України, Державному агентстві України з інвестицій та інновацій, Секретаріаті Кабінету Міністрів України та Секретаріаті Президента України сформовано 10 груп аналізу політики, до кожної з яких входить по сім–вісім державних службовців, які обіймають посади II–IV категорій.

Упродовж кількох місяців групи аналізу політики опрацьовували пріоритетні проблеми державної політики у сфері відповідальності своїх відомств за принципами і процедурами публічної політики. У цій роботі вони постійно отримували консультативну та тренінгову підтримку з питань аналізу політики, стратегічного управління й управління змінами від вітчизняних та іноземних незалежних консультантів. Допомогу у залученні іноземних консультантів і тренерів надали Міністерство з питань міжнародного розвитку Великої Британії (DFID) і Представництво Європейської Комісії в Україні.

Кожна група сама визначала тему, над якою працюватиме, але загальною рамкою для всіх був План дій Україна–ЄС: тема повинна була збігатися з одним з його пріоритетів.

Продуктами діяльності груп аналізу політики стали документи про політику у форматі зелених і білих книг разом з обговоренням цих документів із зацікавленими сторонами. Такі документи – один з головних інструментів формування політики й ухвалення урядових рішень у Європейському Союзі.

Зелені книги зазвичай готують на різних етапах процесу вироблення політики, проте їхнє завдання – відображення повного циклу вироблення політики: від формулювання проблеми до оцінки результатів впровадження політики. Тому повний цикл вироблення політики можна використати як загальну рамку для оцінювання того, наскільки якісно підготовлено документи з аналізу політики.

Завдання зеленої книги – порушення конкретної проблеми у певній сфері державної політики, визначення її масштабів і суспільних груп, зацікавлених у її вирішенні, щоб допомогти уряду привернути увагу зацікавлених сторін і громадян до цієї проблеми, а також з'ясувати їхнє ставлення до можливих способів її вирішення.

Зелена книга є продуктом обговорення із зацікавленими сторонами, оскільки впровадження передбачених у ній змін потребує зусиль не лише від уряду, а й від усіх громадян та інститутів громадянського суспільства.

Для політиків в уряді підготовка зелених книг з різноманітних проблем державної політики є також і способом передбачення можливої реакції суспільства на майбутні урядові рішення і завчасно їх скоригувати замість потім виправляти помилки, що завжди важче і дорожче.

Публічні обговорення підготовлених у рамках проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України” зелених книг засвідчили серйозну невдоволеність представників груп інтересів тим, що поточна практика їх проведення часто відокремлена від реального процесу підготовки й ухвалення урядових рішень. Вони також виявили, що в багатьох випадках у самих державних органах відсутнє єдине бачення проблем і способів їх вирішення, що підриває довіру суспільства до влади.

Значення роботи над цими документами про політику полягає в поліпшенні якості діалогу уряду із зацікавленими сторонами, підвищенні дієвості впровадження майбутніх урядових рішень через врахування інтересів зацікавлених сторін або принаймні їх залучення, можливості виробити єдині підходи до вирішення тих чи інших проблем державної політики всередині уряду, мати чітку позицію щодо питань державної політики під час переговорів з іноземними партнерами, передусім ЄС, ідентифікувати і відстоювати власні національні інтереси.

Завдяки роботі над білою книгою уряд поглиблює діалог з громадськістю, започаткований у підготовці зеленої книги, і формулює власну позицію та бачення вирішення проблеми державної політики. Біла книга містить конкретні пропозиції щодо подолання означеної у ній проблеми. Зазвичай такі документи, у яких враховано підсумки обговорення зеленої книги, започатковують серію консультацій щодо оцінки можливих варіантів політики. Коли вдається віднайти варіант рішення, прийнятний водночас і для політичного керівництва, і для основних зацікавлених сторін у суспільстві, пропозиції, викладені у білій книзі, перетворюються на політичне рішення, що вноситься на розгляд Кабінету Міністрів або Верховної Ради у вигляді проекту законодавчого акту.

Підготовка документів про політику – справа професійних аналітиків політики, а перетворення політики на проекти законодавчих актів – справа юристів. Чітке розмежування цих двох компетенцій державних службовців – важливий чинник якості не лише державної політики, а й законодавства.

Подальша робота уряду після формування власного бачення тієї чи іншої політики має фокусуватися на роботі з відповідними профільними комітетами парламенту, народними депутатами з роз’яснювальною метою та для лобювання проекту законодавчого акту на всіх стадіях його обговорення у парламенті до



його остаточного ухвалення. Це третя важлива для забезпечення якості державної політики компетенція, але вона вже радше є компетенцією політиків, аніж професійних бюрократів.

6 жовтня 2006 року у Клубі Кабінету Міністрів України відбулася публічна презентація та обговорення результатів пілотного проекту “Діяльність груп аналізу політики у державних органах України”. Замість 150 запрошених участь у заході взяли 250 осіб, у тому числі міністр Кабінету Міністрів України Анатолій Толстоухов і перший секретар Представництва Європейської Комісії в Україні Хелен Крей.

Анатолій Толстоухов наголосив на важливості проекту для уряду та доручив Головному управлінню державної служби внести проект рішення Кабінету Міністрів України про продовження проекту та поширення мережі груп аналізу політики на всю систему центральних органів виконавчої влади. Хелен Крей сказала про зацікавленість Європейської Комісії підтримати цей проект.

Під час обговорення проаналізовано досвід та уроки пілотного проекту, визначено основні проблеми, які потрібно буде вирішити під час його продовження.

По-перше, серйозною системною проблемою діяльності державних органів є брак уміння державних службовців здійснювати аналіз вартості впровадження політики, так само і вартості “нероблення”, тобто залишення проблеми без вирішення. Найслабше місце в усіх білих книгах, розроблених у проекті, – відсутність фінансового обґрунтування обраного варіанта вирішення проблеми. Для цього групам аналізу політики, які працювали у пілотному проекті, буде надано додаткову консультативну підтримку й організовано тренування з аналізу вартості політики та фінансового обґрунтування її впровадження.

По-друге, самовизначення проблеми державної політики на рівні групи аналізу політики містить ризик обрання найбільш “легких” або зрозумілих проблем. У майбутньому потрібно порушити питання визначення проблеми для опрацювання групою аналізу політики на рівні політичного керівництва та дорадчих колегіальних органів, стимулювання міністерств та інших органів державної влади обирати не найпростіші проблеми, у вирішенні яких вони відчувають себе сильними, а навпаки, найбільш складні, гострі, важливі проблеми, вирішення яких має критичне значення для конкурентоспроможності України. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади запропоновано розглянути питання про формування груп аналізу політики та визначення напрямів їхньої роботи на засіданнях колегій.

По-третє, групи аналізу політики повинні стати організаційною основою для посилення інституційної спроможності для забезпечення європейської інтеграції України на рівні міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та Секретаріату Президента України. Для цього у тренінговому та консультативному супроводженні буде посилено компонент, що стосується права та інституцій Європейського Союзу, а також висунуто обов'язкову вимогу включати до груп аналізу політики державних службовців, які відповідають у міністерствах та інших органах державної влади за питання європейської інтеграції, зокрема за питання переговорів з Європейською Комісією, юридичну експертизу проектів нормативно-правових актів на їхню відповідність *acquis communautaire*, а також за організацію підготовки та впровадження проектів Twinning.

I, нарешті, по-четверте. Актуальною залишається згадана рекомендація звіту про проект “Створення груп аналізу політики та Центру інформаційних ресурсів в уряді України” щодо створення саме мережі груп аналізу політики, а не окремих груп.

Для вивчення попиту на пропоновану послугу у вигляді участі державних службовців керівної ланки з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у мережі груп аналізу політики Головне управління державної служби України звернулося до них з інформацією про таку можливість і проханням висловитися щодо їх інтересу. У відповідь надійшли листи від близько 50 центральних органів виконавчої влади, а також в ініціативному порядку – від Національного банку України.

Проект щодо створення мережі груп аналізу політики продовжуватиметься у 2007–2009 роках і поступово буде поширений на всю систему центральних органів виконавчої влади України.

Групи аналізу політики та їхні учасники вже становлять мережу осередків державної служби нової якості, мережу агентів змін, які, змінюючи власну свідомість і спосіб роботи, впливають на свідомість і спосіб роботи інших державних службовців. З часом мережа груп аналізу політики має перетворитися на постійно діючий форум, клуб нової бюрократії, де вона регулярно неформально зустрічатиметься, обговорюватиме свої щоденні професійні проблеми, обмінюватиметься досвідом, набуватиме нових знань, умінь і навиків.

Суспільство вимагає реформи бюрократії, її демократизації та професіоналізації. Єдиний спосіб здійснити цю реформу – розпочати її зсередини.

Не треба боятися опору і труднощів, прогрес не зупинити. Ще Гегель сказав: “Найкраща послуга, яку може надати старе, що відмирає, новому, що народ-

жується, — це, опираючись якомога послідовніше і впертіше, дати можливість новому прийти до життя в його найбільш розвинених і життєздатних формах”.

Тому насамкінець ми хочемо від щирого серця подякувати не лише тим, хто допомагав здійснити цей проект, а й усім, хто заважав і чинив опір його реалізації.

***Андрій Вишневецький,**  
директор Центру сприяння інституційному розвитку державної служби,  
директор Адміністративного офісу програми Twinning,  
Головне управління державної служби України*

# Загальні положення

Технологія діалогу влади і громадськості за допомогою зелених і білих книг – поширена практика європейського демократичного товариства.

Ця біла книга має на меті розробити стратегію уряду України щодо демократизації процесу ухвалення урядових рішень, що полягатиме у створенні чітких, прозорих, зрозумілих процедур їх підготовки, впровадженні ефективних механізмів участі громадян в управлінні державними справами, що сприятиме більшій відкритості, підзвітності та відповідальності органів виконавчої влади перед громадянами.

Біла книга не є посібником для вирішення усіх проблем у сфері демократизації державної політики. Це документ для обговорення, оскільки впровадження передбачених у ній змін потребує зусиль не лише від уряду й органів виконавчої влади, а й від усіх громадян та інститутів громадянського суспільства. Саме тому біла книга адресована громадськості та пропонує початкові дії, які дадуть можливість сконцентрувати зусилля на розробленні процедур демократизації ухвалення урядових рішень із залученням до цього широкого кола зацікавлених сторін.

Біла книга створена за результатами консультацій навколо зеленої книги і містить конкретні технології демократизації процесу ухвалення рішень. Інформація про перебіг консультацій і коментарі щодо зеленої книги розмішувалися на урядовому порталі.

# Вступ

Видання цієї білої книги є однією з першочергових дій уряду, спрямованих на демократизацію процесу ухвалення рішень.

Проблеми, пов'язані з демократизацією процесу ухвалення рішень, перебувають у двох площинах: процедурній, що стосується вдосконалення стандартів і процедур, на основі яких органи виконавчої влади будують свою роботу; та комунікативній, пов'язаній із проведенням консультацій із зацікавленими сторонами у процесі розроблення урядових рішень.

За останні роки в Україні чимало зроблено для того, щоб робота уряду та процедури ухвалення рішень стали більш прозорими, відкритими і зрозумілими для кожного громадянина.

Перші кроки в цьому напрямі свідчили про бажання держави врахувати світовий досвід – 1999 року Україна підписала і ратифікувала Оргуську конвенцію “Про доступ до інформації, участь громадськості в процесі ухвалення рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля”, яка визначає, серед іншого, основні етапи залучення громадськості до процесу ухвалення рішень, починаючи з інформування на ранній стадії процедури. Оскільки всі види економічної діяльності впливають на довкілля, Оргуська конвенція не є вузькогалузєвою і стосується майже всіх сфер відповідальності уряду, але конкретних механізмів її застосування на рівні процедур досі не створено.

Справжнім проривом стало затвердження постановою Кабінету Міністрів № 915 від 5 червня 2000 року Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів, який встановив порядок організації діяльності уряду. У цьому документі досить детально вписано процедури і правила, на основі яких Кабінет Міністрів та урядові органи здійснюють свою роботу. Зокрема запроваджено норму, згідно з якою проекти постанов, що мають загальнодержавне значення і стосуються життєвих інтересів усіх верств населення, головний розробник надсилає після узгодження із зацікавленими органами на розгляд усім міністерствам, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській і Севастопольській міським державним адміністраціям, які зобов'язані впродовж 15 днів після отримання проекту повідомити головному розробникові про свої висновки. Регламентом також передбачено, що за рішенням Кабінету Міністрів проект його постанови може бути винесено на публічне обговорення через опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведено до відома громадян іншими шляхами.

Наступним кроком стало ухвалення Закону “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” №1160-IV від 11 вересня 2003 року, одним із положень якого встановлено, що регуляторний акт не може бути прийнято

або схвалено уповноваженим на це органом виконавчої влади чи його посадовою особою, якщо проект цього акта не було оприлюднено відповідно до встановленої законом процедури.

На початку 2004 року рішенням Кабінету Міністрів № 116 від 4 лютого 2004 року внесено зміни до Загального положення про колегію центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів № 1569 від 2 вересня 2003 року. Ці зміни надали право представникам громадських організацій, творчих спілок, підприємств, наукових установ та інших організацій входити до складу колегій центральних органів виконавчої влади.

Черговий крок, який засвідчив поступальний рух країни у напрямі до демократії та впровадження європейських цінностей, відбувся завдяки ухваленню постанови Кабінету Міністрів “Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 1378 від 15 жовтня 2004 року.

Цією постановою запроваджено механізм функціонування громадських рад при органах виконавчої влади, затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, закріплено обов’язкове проведення консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень щодо їх виконання, звітів головних розпорядників коштів Державного бюджету про витрачання бюджетних коштів.

Постанова містить унікальну норму, що відсутня в законодавстві інших країн, за якою трьом легалізованим у встановленому порядку об’єднанням громадян, діяльність яких поширюється на відповідну територію, надано право ініціювати проведення консультацій з громадськістю через подання відповідних пропозицій органам виконавчої влади або громадським радам при них.

Важливо, що цим рішенням уряду створено реальну постійно діючу систему організованих посередників між органами виконавчої влади та громадянським суспільством – громадські ради. До складу цих консультативно-дорадчих органів, що діють при центральних і місцевих органах виконавчої влади, мають змогу увійти представники громадських організацій, професійних спілок, інших об’єднань громадян, органів місцевого самоврядування, ЗМІ.

Для розвитку напрямку забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади Указом Президента “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” № 1276 від 15 вересня 2005 року визначено нові завдання органів виконавчої влади, зокрема, передбачено підготовку пропозиції щодо підвищення відповідної кваліфікації державних

службовців, розроблення умов проведення конкурсу з підготовки національних доповідей, які оприлюднюватимуть під час щорічних президентських слухань, вжиття заходів щодо здійснення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Цей перелік актів не є вичерпним і його можна доповнити іншими документами, які регламентують діяльність уряду в цій сфері. Зрушення, про які йшлося вище, дають підстави говорити про певну демократизацію процесів ухвалення рішень, що виявляється у спробі визначити механізми залучення громадян до формування та реалізації державної політики. Водночас треба визнати, що, попри наявність достатньої нормативно-правової бази, залишається чимало проблем з фактичним виконанням норм, правил і процедур у цій сфері.

# Наявна практика ухвалення рішень: проблеми, перешкоди та можливості вдосконалення

Аналіз наявної в Україні практики розроблення та ухвалення рішень дає змогу виділити найбільш типові проблеми і перешкоди, які заважають уряду наблизитися до європейських стандартів у цій сфері, і, в кінцевому підсумку, впливають на якість та ефективність ухвалених рішень.

Зокрема відсутні:

- чітка, цілісна та збалансована система планування діяльності уряду й органів виконавчої влади. Існування численних програмних документів і планів (Програма діяльності Кабінету Міністрів, Державна програма економічного і соціального розвитку, понад триста державних цільових програм, план законопроектної роботи, план роботи Кабінету Міністрів та ін.), які не завжди узгоджені між собою, разом з нетривалим періодом діяльності кожного українського уряду серйозно звужують можливості і громадян України, й іноземних партнерів зрозуміти та спрогнозувати стратегію і перспективи розвитку країни в найближчому майбутньому;
- системність у підготовці нормативно-правових актів. Незрідка застосовується недемократична модель ініціювання розроблення проектів рішень за схемою “зверху—вниз”, тобто за дорученнями Кабінету Міністрів. Причин цьому кілька: успадковані від минулого традиції та стереотипи, недостатня інституційна спроможність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, усталена практика перекалення ними відповідальності за ухвалення рішень на Кабінет Міністрів як колегіальний орган. Застосування такої схеми призводить до інших проблем, пов’язаних з дублюванням функцій, неузгодженістю програмних документів, складнощами в організації планування діяльності уряду й органів виконавчої влади, координації їхньої роботи;
- системне, цілеспрямоване вивчення іноземного досвіду щодо демократизації управління;
- відповідні наукові розробки, перевірені якісні технології комунікацій органів виконавчої влади з громадськістю;
- єдиний центр координації розроблення державних програм у сфері налагодження ефективної взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю і сприяння розвитку громадянського суспільства;



- традиції, сталі механізми залучення громадян до управління державними справами через системні консультації з громадськістю на ранньому етапі розроблення нових рішень, що виявляється у:
  - недостатніх знаннях працівників органів виконавчої влади про механізми взаємодії з громадськістю та вміння їх застосовувати;
  - недостатній інституційній спроможності органів виконавчої влади забезпечувати відкритість, прозорість своєї діяльності, залучення громадян до процесів ухвалення рішень;
  - відсутності жорсткого контролю за виконанням органами виконавчої влади законодавства з питань залучення громадськості до управління державними справами;
  - недостатній ефективності роботи громадських рад, інших консультативно-дорадчих органів, утворених при органах виконавчої влади;
  - відсутності механізму опрацювання пропозицій громадян, висловлених у зверненнях до органів державної влади та в засобах масової інформації;
  - відсутності системи аналізу причин і умов, що породжують звернення громадян до органів виконавчої влади, кінцевим результатом якого має бути вироблення рекомендацій щодо ухвалення відповідних управлінських рішень;
  - низькій активності інститутів громадянського суспільства;
  - низькій громадянській і політичній культурі.

Кожна з перелічених проблем має свій масштаб і специфіку. Зрозуміло, що демократичність процесу ухвалення рішень неможливо забезпечити без чіткого усвідомлення усіма його учасниками потреби жорсткого дотримання встановлених процедур і правил, оскільки в європейській практиці “демократія” і “процедури” є тотожними поняттями і невід’ємними елементами управлінської культури й етики.

Щоб визначити підходи і способи вирішення цих проблем, треба дати відповіді на запитання:

- Якою повинна бути система планування діяльності органів виконавчої влади?
- Чи потрібно змінювати теперішню систему ініціювання підготовки проектів нормативно-правових актів? Які альтернативи можна запропонувати?
- Які конкретні механізми можна запропонувати для реального залучення громадян до управління державними справами?
- Яким критеріям повинні відповідати громадські об’єднання, групи інтересів для участі в консультаціях на загальнодержавному, відомчому та регіональному рівнях?

- На якому етапі підготовки рішення потрібно проводити консультації з громадськістю?
- Яким чином орган виконавчої влади має реагувати на пропозиції громадськості, висловлені у зверненнях і засобах масової інформації?
- Як держава має сприяти підвищенню громадянської культури та активності?
- Як посилити роботу громадських рад при органах виконавчої влади?

# Прогноз можливих ускладнень, якщо проблеми не буде вирішено

Наявна система ухвалення рішень малозрозуміла для громадян і неефективна з погляду задоволення їхніх потреб, що зумовлює зростання недовіри населення до вітчизняних державних інституцій. Відсутність подальших кроків, спрямованих на демократизацію процесу ухвалення рішень, продовження домінування тактичних або локальних підходів до вирішення найважливіших питань розвитку країни над стратегічними може призвести до поглиблення негативних процесів у суспільстві, повної втрати довіри громадян України і світової спільноти до здатності державних інститутів країни адекватно реагувати на потреби і виклики часу.

# Можливі способи вирішення проблем та ініціативи щодо подальших дій

Демократизувати процес ухвалення рішень можна завдяки досягненню таких стратегічних цілей:

- **Формування управлінської культури та професійної етики**, зокрема, за допомогою навчання державних службовців, забезпечення жорсткого контролю за дотриманням ними вимог законодавства, вжиття до них, у разі потреби, адміністративних і дисциплінарних заходів. Замість теперішньої системи планування діяльності Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів виконавчої влади потрібно побудувати нову систему стратегічного планування, наближену до міжнародних стандартів розроблення прогнозних і програмних документів.
- **Впровадження нової системи підготовки рішень**, яка передбачала б таку схему: ухвалення програми Кабінету Міністрів як політичного документа – ініціювання та розроблення міністерствами відповідних проектів рішень і нормативно-правових актів – подання їх у встановленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів.

Широке коло проблем, пов'язаних із запровадженням нової системи підготовки рішень, можна вирішити завдяки ухваленню законів про Кабінет Міністрів і міністерства, однак на розвиток цих законів обов'язково потрібно ухвалити новий Регламент Кабінету. У цьому документі треба передбачити зміни, які зробили б процедури підготовки урядових рішень більш демократичними, підвищили роль урядових комітетів, чітко розмежували повноваження міністерств, інших центральних органів виконавчої влади з повноваженнями Кабінету Міністрів для підвищення їхньої інституційної спроможності.

Кінцевою метою розмежування повноважень має стати створення умов, за яких державне рішення ухвалюється на найнижчому законодавчо або нормативно підтвердженому рівні. Тобто питання, які можна врегулювати актом одного міністерства або спільним актом кількох міністерств, не повинні вирішуватись актами уряду. Типовий приклад – утворення очолюваних міністрами координаційних органів з міжгалузевих питань (постійних комісій, рад тощо та ін.) або *ad hoc committees* (робочих груп для вирішення конкретних міжгалузевих проблем).

- **Створення законодавчо закріпленої системи проведення консультацій з громадськістю**, яка передбачала б чіткі механізми обов'язкового залучення громадськості до всіх процесів ухвалення рішень, — від ранньої стадії підготовки державного рішення до оприлюднення цього рішення, його обґрунтування, а також відомостей про врахування наданих під час консультацій пропозицій. Водночас потрібно чітко визначити поняття “громадськість” та “зацікавлені сторони”, розмежувавши ступінь їх залучення до процесу консультацій і форми роботи з ними.

До формування державної політики треба широко залучити і громадськість та зацікавлені сторони, і органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади. Важливо, щоб взаємодія уряду та центральних органів виконавчої влади із зазначеними суб'єктами починалася ще на ранніх етапах підготовки проектів рішень. Тому актуальним є запровадження такої практики, коли органи, що визначають державну політику, декларували б свої наміри у формі системних доповідей — зелених і білих книг, та виносили їх на обговорення. Такий підхід дасть змогу найбільш ефективно задіяти ресурси держави і суспільства для визначення пріоритетів державної політики і розроблення проектів нормативно-правових актів з конкретних питань.

Нині також відпрацьовано такі **варіанти дій** зі створення та впровадження демократичних процедур ухвалення рішень:

- розроблення та широке громадське обговорення проекту Закону “Про відкритість і прозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування”;
- запровадження системного інформування та роз'яснювальної роботи щодо діяльності органів виконавчої влади;
- створення при органах виконавчої влади центрів зв'язків із громадськістю для надання якісних інформаційних послуг і проведення консультацій з громадськістю в процесі вироблення та реалізації державної політики;
- запровадження органами виконавчої влади систематичних консультацій з громадськістю під час розроблення та реалізації державної політики;
- розроблення з урахуванням досвіду країн з розвиненою демократією новітніх технологій здійснення органами влади ефективних комунікацій та інформування громадськості, закріплення їх у нормативних документах, створення системи контролю та відповідальності за їх дотримання;
- посилення інституційної спроможності профільних структурних підрозділів органів державної влади;

- запровадження системних звітів органів виконавчої влади перед громадськістю щодо пріоритетних питань державної політики;
- посилення роботи громадських рад при органах виконавчої влади;
- запровадження практики укладання двосторонніх договорів між органами влади та інститутами громадянського суспільства з окремих питань соціально-економічного розвитку;
- сприяння налагодженню громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, урахування результатів громадської експертизи;
- розроблення комунікативної стратегії уряду;
- налагодження ефективної взаємодії з інститутами громадянського суспільства, сприяння підвищенню їхньої інституційної спроможності та впливу на ухвалення державних рішень;
- активне використання органами державної влади у процесі взаємодії з громадськістю програм електронного врядування;
- підвищення кваліфікації державних службовців щодо взаємодії з інститутами громадянського суспільства, оволодіння ними комунікативними навиками;
- налагодження прозорих суспільних комунікацій і розвиток соціального партнерства між органами державної влади, місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства.