



РОЗРОБКА ТА КООРДИНАЦІЯ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

За матеріалами „Оцінювання системи врядування в Україні”, SIGMA¹, березень 2006²

В Україні значну роль у політичному процесі відіграють не лише Президент і Кабінет Міністрів; на відміну від більшості європейських країн Парламент (ВР) також грає важливу роль як ініціатор законопроектів і потужний гравець у „політиці вето”. За чотири роки роботи Парламенту останнього скликання Президент подав близько 200 законопроектів, КМУ – близько 1000, а народні депутати – близько 3800. Було ухвалено 76% законопроектів Президента, а законопроектів КМУ – близько 40% та біля 15% законопроектів народних депутатів. Отже, з приблизно 1200 прийнятих законів близько 150 були направлені Президентом, близько 450 – КМУ та близько 600 – ВРУ.

Президент є найважливішим джерелом стратегічних ініціатив щодо політики як у внутрішній, так і зовнішній політиці. ...Крім законопроектів, які приймає ВРУ, Президент щороку видає близько 1500 указів (у 2005 році – 1570), а також понад 2500 розпоряджень і доручень (у 2005 році – 3400). Більшість із розпоряджень адресовано КМУ, вони передбачають дії одного чи кількох міністрів. За даними Секретаріату КМУ (СКМУ), минулого року КМУ видав приблизно 1000 постанов, і кожен день реєструється близько 250 доручень (понад 60 тисяч щороку) Кабінету Міністрів, Прем'єр-міністра, Віце-прем'єр-міністра та Міністра КМУ, адресованих міністерствам та іншим органам. **Значна кількість цих документів стосується політики. Деякі з них є дійсно важливими рішеннями щодо політики, а чимало з них спрямовують сам політичний процес, наприклад, ініціюють роботу над політикою у певній царині, змінюють проекти, розв'язують конфлікти тощо. Крім того, чимало доручень пов'язано з конкретними питаннями виконання рішень або адміністративними питаннями ситуативного характеру.**

Стратегічна основа політики визначається в Україні наступними документами:

- щорічним Посланням Президента до Верховної Ради, в якому визначаються основні довго- та середньострокові напрями розвитку України;
- Програмою діяльності Уряду, схваленою Верховною Радою на термін повноважень Кабінету Міністрів;
- іншими документами, що можуть вважатися рамковими для розробки політики, – щорічним планом законопроектних робіт (розробленим Міністерством юстиції) та Стратегією економічного і соціального розвитку України (розробленою Міністерством економіки).

¹ SIGMA – Підтримка вдосконалення врядування та менеджменту. Спільна ініціатива Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) ОЕСР та Європейського Союзу, за основної фінансової підтримки ЄС.

² Витяги. Презентаційні матеріали. Впорядкування та редакція Ібрагімової І.М.
Повний текст „Оцінювання” розміщено на сайті: www.oecd.org та www.center.gov.ua та

Теоретично міністерства мають розробляти галузеві плани та заходи, що відповідають вищезазначеним документам. **На практиці ці документи вважаються суто декларативними, а розробка політики лише почасти здійснюється відповідно з ними. Не існує жодної централізованої процедури для перетворення цих документів у єдиний „оперативно-стратегічний путівник”, як і немає процедури, яка б примушувала ініціаторів політики забезпечувати реалізацію цих стратегій.**

Відповідність Програмі діяльності Уряду – лише один із багатьох критеріїв, що може застосовуватися для фахової експертизи конкретних проектів. Цей критерій також використовується для включення питань до щорічного плану законопроектних робіт, але цей план готується, переважно, методом „знизу – вгору” на основі пропозицій міністерств, при тому, що не відбувається його послідовне приведення у відповідність із стратегічними документами.

Тимчасовий регламент КМУ та Постанова КМУ „Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта” визначають вимоги до проведення фінансової, соціальної, регуляторної та економічної оцінки. Тимчасовий регламент також містить вимоги до консультацій з громадськістю у випадках, коли проекти документів мають значні впливи на населення.

ОЦІНКИ

Нинішня правова система не є адекватною для вирішення проблем влади й створення міцної основи для процесу розробки політики та прийняття рішень.

У наслідок конституційних та правових умов діє система прийняття рішень, яка призводить до нездорової політичної конкуренції серед основних гравців, спричиняє дублювання та протиріччя між нормами, створює серйозний дефіцит передбачуваності для соціальних і економічних суб'єктів. Абсолютною передумовою для будь-якої реформи політичної системи є нове визначення ролей і обов'язків основних гравців.

Основні проблеми у царині розробки та координації політики є наступними.

Можливо, найбільш серйозною слабкою стороною політичної системи в Україні є існування багатьох центрів розробки політики та відсутність координації політики.

- **Основа формування політики є неузгодженою.** Немає чіткого розмежування прав і обов'язків трьох основних гравців політико-правової системи – Президента, Прем'єр-Міністра/ Кабінету Міністрів та Верховної Ради.
 - Часткове дублювання повноважень і, внаслідок цього, невизначеність щодо політичного лідерства є головною особливістю існуючої політичної системи в Україні. Ця невизначеність і спричинені нею плутанина, суперництво та відсутність прозорості у виробленні політики визнаються самими учасниками системи – прямо чи опосередковано.
 - Офіційна система політики не є повністю зрозумілою для її учасників.
 - Немає ясності щодо типів питань, які мають „направлятися” Президентіві, КМУ або вирішуватися безпосередньо міністерствами.
 - **Політичні ролі та обов'язки міністрів, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади також недостатньо визначені.**

Можливо, конституційна реформа, яка може зробити міністрів „політиками”, а не „технократами” з часом полегшить цю ситуацію. Проте, цього навряд чи буде достатньо для того, щоб виправити давно вкорінені звички командувати й контролювати.

- Міністри часто переносять прийняття рішень вище, на рівень КМУ. В наслідок цього на засіданні КМУ розглядається велика кількість рішень, але вони не пов'язані з обговоренням значущих питань політики та дискусіями щодо політики.
- *Роль КМУ* як колегіального органу прийняття рішень не чітко визначена і не зовсім зрозуміла.
- Міністерства мають обмежене розуміння *ролі СКМУ та Секретаріату Президента*, як і того, що точно відбувається з документами, коли вони потрапляють до одного з цих Секретаріатів.
- КМУ значно покладається на „роздачу” міністрам і міністерствам доручень, які дозволяють або вимагають дій з конкретних питань, що підтримує синдром залежності від вищої інстанції у прийнятті тих рішень, які, зазвичай, мали б бути у компетенції міністрів.

Традиція та звичка підкорятися найвищій інстанції є глибоко вкоріненою у системі через тривалу практику, й, напевно, може ускладнити й уповільнити реформу. На практиці делегування залишається серйозним питанням.

Культура виконання „команд”, уникнення ініціативи та відповідальності, зосередження на деталях є загально поширеною і підживлюється за рахунок командно-контрольної системи. Така культура є несумісною із сучасними концепціями формування політики та ефективного управління; вона, крім того, підриває передбачуваність адміністративного середовища для громадян та суб'єктів економіки.

Процес уповноважування міністрів і державних службовців брати на себе відповідальність, а також зміна культури, яка б сприяла більшому делегуванню повноважень з вирішення конфліктів на нижчі рівні, напевно, будуть тими складовими системи політики, які надзвичайно важливо, але найскладніше реалізувати. Однак, усі ці аспекти є абсолютно необхідними передумовами для розвитку кращої системи політики в Україні.

- Дублювання політичних обов'язків, поєднане з надмірним регулюванням і браком прозорості, створює систему, де ініціатори політичних ідей можуть прагнути запровадити свої пропозиції за допомогою тієї особи, яка приймає рішення і яка, як вони вважають, найбільше погоджуватиметься з їхніми ідеями.

Наприклад, міністр, підхід якого можуть не підтримувати його колеги, може прагнути видання указу Президента для реалізації цього підходу або подання президентського законопроекту до Верховної Ради, або ж може „стимулювати” народних депутатів для його ініціювання. Це не є незвичною практикою.

Міністри використовують владу Президента для блокування пропозицій, з якими вони не погоджуються. Вони роблять це, працюючи безпосередньо або через Секретаріат Президента. Так само Президент підтримує безпосередні відносини з окремими міністрами й користується ними для впливу на порядок денний КМУ.

- **Стратегічне управління процесом формування та реалізації політики в Україні є дуже слабким.**

Існує правова основа для підготовки низки стратегічних документів, але для єдиного стратегічного управління, послідовного контролю та забезпечення дисципліни – правової основи немає.

- **Стратегічне лідерство – фрагментоване**, оскільки і Президент, і КМУ, і Міністерство фінансів, і Міністерство економіки грають певну роль у підготовці стратегічних документів.
- Посилання на Програму діяльності Уряду та інші стратегічні документи у

Тимчасовому регламенті доволі розпливчасті, що дозволяє всім цим документам існувати паралельно без вимог щодо розв'язання протиріч у політиці та пріоритетах.

- Те, що *порядок денний планується лише на поточний тиждень*, означає, що **інструменту для прив'язки порядку денного роботи КМУ до стратегічних пріоритетів не існує**. Планування на поточний тиждень здійснюється за методом „знизу – вверху”, тобто планується все, що надходить з міністерств та проходить через урядовий комітет. Це позбавляє уряд можливості тиснути на міністерства з метою підготовки ними питань згідно з ширшими пріоритетами.

- В Україні законотворчий процес домінує над процесом формування політики.

- Міністерства не мають чітких інструкцій щодо того, в яких ситуаціях слід готувати концепції до розробки законодавчих актів.
- Хоча у Тимчасовому регламенті КМУ є положення про розроблення концепцій, цю стадію політики часто обходять, і міністерства (або Міністерство юстиції) починають розробку проектів, не розглядаючи інші варіанти політики.

Таким чином, міжвідомча координація та консультації зводяться до узгодження проектів правових документів, які **представляють лише одну альтернативу** політики, втілену у правовому тексті.

Як наслідок, на засіданнях КМУ дискусії міністрів, як правило, **сфокусовані на питаннях правових формулювань, а не на варіантах політики та її наслідках**.

Той факт, що Україна визнає необхідність підготовки концепцій до розробки законодавчих актів, є гарною основою для нарощування спроможності для формування політики. З іншого боку, адміністративна культура, побудована на наказах і контролі, здебільшого довільний характер процесу політики, нерозуміння ролі державних службовців у розробці політики свідчать, що для розвитку та становлення такого потенціалу знадобиться тривалий час.

- Обсяг юридичної експертизи здається надмірним; можливо, по цьому питанню існує співпадіння та дублювання діяльності Міністерства юстиції та СКМУ.
- СКМУ побудований навколо департаментів з питань політики, які роблять ретельну експертизу документів, фактично виконуючи роботу міністерств. Немає сумніву, що розробники Тимчасового регламенту КМУ мали намір виправити цю ситуацію та створити сучасний координуючий орган, враховуючи критику на адресу СКМУ з боку Світового банку та інших організацій, висловлену у 1999–2000 роках. Проте, не зважаючи на запровадження після 2000 року цього нормативного акту, **здебільшого зберігається практика централізованого формування політики**. Суттєвим є і те, що діяльність департаментів з питань відповідної політики СКМУ переважно пов'язана з вирішенням конкретних питань, які стосуються адміністративних завдань, що їх мають міністерства у процесі реалізації ними політики та програм.
- Непередбачуваність посилюється через сильну тенденцію до **прийняття ad hoc** (тимчасових), ситуативних **рішень**. Ця тенденція має негативний вплив на розробку та реалізацію політики; постанови і доручення не потребують проходження через хоча б якоюсь мірою *серйозну аналітичну процедуру*, і вони, як правило, відволікають увагу від серйозної роботи над політикою на користь швидких рішень та ситуативного підходу.
- *Кількість постанов, розпоряджень і доручень* створює колосальний тягар для системи прийняття рішень і забирає чимало часу міністерств і СКМУ, оскільки всі ці документи треба готувати, підписувати, виконувати, а також треба контролювати їхнє

виконання та звітувати про нього.

Величезна кількість доручень в усіх сферах політики щорічно перевищує 60 тисяч. Ми вважаємо, що ці доручення є ознакою надмірного централізованого контролю та мікроменеджменту – безпосереднього управління міністерствами та процесом реалізації політики Секретаріатом КМУ, і що вони часто перетинають межу й фактично приймають рішення щодо політики та розподіляють рішення відповідно до доручень. Результат – непрозора система рішень, що складається з численних та суперечливих нормативних актів, та призводить до створення непередбачуваних нормативних умов та слабкості верховенства права.

- **В умовах існуючої конституційної системи, координація політики в Україні є складною проблемою.**

На практиці норми щодо координації запроваджені формально та досить поверхово.

- *Правила, що регламентують проведення міжвідомчих консультацій є надто формалізованими та забюрократизованими. Вони заохочують формальне подання коментарів і альтернативних редакцій тими відомствами, з якими проводяться консультації, а не сприяють дискусії та вирішенню суттєвих моментів.*
- *Правила щодо міжвідомчих консультацій недостатньо охоплюють всі типи політичних і правових документів. Наприклад, для концепцій міжвідомчі консультації не потрібні. Таким чином, Кабінетом Міністрів може бути затверджена концепція, а потім на основі цієї концепції може бути розроблений проект документу. У такому випадку міністерству буде дуже складно порушувати значущі питання політики на етапі консультацій.*
- *Там, де перелік міністерств, з якими треба проводити консультації, визначає на свій розсуд міністерство-розробник, проект акту може пройти повз увагу одного з міністерств, яких стосується дане питання, і консультації ризикують виявитися неповними.*
- *Норми стосовно розробки проектів актів первинного законодавства Міністерством юстиції є неадекватними, оскільки вони не передбачають відповідних міжвідомчих консультацій, навіть із головним міністерством, до компетенції якого входить предмет розгляду.*
- *З ширшої точки зору на політичну систему, самої лише матеріально-технічної координації роботи КМУ недостатньо. Ця система скоріше вимагає координації між роботою Президента і роботою КМУ, і в цьому відношенні офіційних дій з координації між СКМУ і Секретаріатом Президента є замало, якщо вони взагалі були. На цей момент така координація сильно залежить від особистих і політичних стосунків, і у майбутньому цього може бути замало, особливо у світлі конституційної реформи.*

- Потенціал для розробки політики у міністерствах не дуже розвинуто, але, як здається, існує розуміння потреби кращої практики.

На практиці оцінка впливу та консультації з громадськістю здійснюються нерівномірно. Є випадки, коли проводиться всеосяжний аналіз, наприклад, у випадку національних програм. Міністерства, схоже, усвідомлюють потребу в аналізі й консультаціях та їхні переваги, але **спроможність міністерств проводити аналіз та консультації обмежена внаслідок недостатньої кваліфікації та дефіциту часу.**

Стимули для реформування залишаються слабкими, а стимули, пов'язані зі збереженням існуючої системи, є сильними.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

У контексті уточнення ролей різних гравців (КМУ, Президента, органів виконавчої влади) слід **створити єдину систему стратегічного управління політикою**.

Слід ініціювати довгостроковий процес відходу від управління міністерствами та процесом розробки та реалізації політики за наказами з центру.

Реалізація цього плану потребуватиме років, оскільки він вимагає фундаментальних культурних та інституційних зрушень, але це є абсолютно необхідною передумовою для створення сучасної системи формування та реалізації політики. Завдання полягає у тому, щоб розробляти та реалізовувати політику та закони галузевими міністерствами за умови консультацій та регулярних контактів із громадянським суспільством, тоді як центр повинен забезпечувати координацію та підтримувати стратегічне лідерство КМУ. Така система повинна поважати самостійність галузевих міністерств у їхніх сферах – як у плані розробки політики, так і у плані адміністративної імплементації програм і законів. Водночас, це спрямовуватиме діяльність СКМУ на реалізацію його ключової ролі як координатора системи формування та реалізації політики.

Українські інституції та лідери мають працювати у напрямку досягнення консенсусу щодо розподілу повноважень і компетенції між керівними органами. Досягнутий консенсус має стати основою закону „Про Президента України”, закону „Про Кабінет Міністрів України” та закону „Про центральні органи виконавчої влади”. Ці три закони слід розробити у пакеті, причому треба докласти особливих зусиль для усунення протиріч між ними та забезпечення їхньої взаємоузгодженості й взаємопов’язаності. Це завдання, скоріше за все, буде вкрай складним та, за відсутності консенсусу, є ризик того, що у нових законах буде просто перефразована Конституція, а існуюча двозначність залишиться.

На основі цих законів слід також підготувати нову редакцію Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів. У ньому необхідно (1) уточнити роль СКМУ у системі політики, яка повинна бути здебільшого координаційною, та (2) посилити відповідальність міністерств за визначення змісту рішень.

Процес розробки та координації політики слід зробити простішим і зрозумілішим, а також прозорішим.

Треба чіткіше розподілити відповідальність між СКМУ та Секретаріатом Президента. Цей розподіл слід зафіксувати у нормативному акті. Слід розглянути питання про запровадження офіційної процедури координації між СКМУ та Секретаріатом Президента для забезпечення врівноваженого опрацювання питань для прийняття рішень, одночасно зменшуючи залежність від розпоряджень і доручень.

Особливих зусиль слід докласти для **зменшення кількості розпоряджень і доручень** з метою зміцнення верховенства права та підвищення прогнозованості як у роботі міністерств, так і у наслідках рішень. Більше рішень слід приймати на основі законів і політики, а менше – ситуативно.

Норми, які регламентують **міжвідомчі консультації**, необхідно зробити більш повними й такими, що охоплюють усі політичні та правові акти, які надходять на розгляд КМУ. Ці норми мають бути менш бюрократизованими й менш формальними та заохочувати консультації щодо політики із зацікавленими сторонами на ранніх етапах її розробки з метою досягнення домовленості щодо змісту документу до його подання на розгляд КМУ та урядових комітетах.

СКМУ повинен продовжувати докладати зусилля до організації щотижневого порядку

денного, а також вживати заходів для **запровадження більш довгострокового планування**, наприклад, на щомісячній основі. Складові річного плану законопроектних робіт слід включати у довгостроковий порядок денний як засіб тиску на міністерства, щоб вони вчасно виконували свою частину роботи згідно з цим планом.

Регламент КМУ має дозволяти СКМУ (Міністру Кабінету Міністрів) відмовлятися включати *питання до порядку денного*, якщо вони не вимагають рішення КМУ, а є частиною повноважень самого міністра.

Урядові комітети слід зберегти, але їхній склад слід переглянути. В ідеалі членами Урядових комітетів повинні бути лише члени КМУ, щоб гарантувати колегіальну відповідальність КМУ за прийняті рішення.

Слід також розглянути питання про **зміцнення механізмів вирішення конфліктів**, особливо шляхом уповноваження та заохочення міністрів і посадовців на вирішення більшої частини конфліктів на професійному рівні до того, як ці питання розглядатимуться в урядових комітетах.

Доцільно провести **перегляд процедур юридичної експертизи**, щоб забезпечити відсутність співпадіння та дублювання цих функцій у СКМУ, Міністерства юстиції та Секретаріату Президента. Хоча кожний з цих органів може мати легітимну роль у проведенні експертизи проектів законодавчих актів, ці ролі мають бути краще визначені та краще розумітися тими, хто готує проекти нормативних актів у міністерствах та інших органах.

Рішення про передачу функції розробки усіх актів первинного законодавства Міністерству юстиції також потребує переосмислення.

Функцію експертизи політики слід передати міністерствам, а СКМУ треба залишити завдання координації політики на стратегічному рівні.

ДОПОВНЕННЯ ДО ОЦІНЮВАННЯ СИСТЕМИ ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

SIGMA. Лютий 2007 р.

Витяг

За умови неоднозначності певних норм Конституції та відсутності її підтримки широким загалом, система державного управління слабшає, можливості відвертого інституційного співробітництва та інтегрованого законодавчого процесу зменшуються. Навіть беручи до уваги те, що під час перехідних періодів подібні проблеми є характерними для багатьох країн, необхідно, як ніколи, є сильна політична воля до створення основних умов, які б дозволили політичній владі поставити проблеми розвитку у центр політичних дій.

Через тривалу конфронтацію та брак прозорості була підірвана довіра між основними політичними інституціями та діячами, а також громадян до політиків. За таких умов, коли конституційні конфлікти перетворюються на політико-правовий лабіринт, а Конституція стає полем бою, замість того, щоб бути чітким орієнтиром для політичних інституцій та громадян, можна зробити висновок, що в Україні буде дуже важко вдосконалити верховенство права...

На сьогодні можна зробити висновок, що система розробки та координації політики не була вдосконалена з часу оцінки 2006 р., і що теоретичні труднощі, які передбачалися у цій сфері, перетворилися на реальну проблему. Нині нові кола процесу прийняття рішень в Україні є нечіткими і незрозуміло, хто повинен приймати те чи інше рішення, або навіть як і чому. Конфлікти компетенцій посилюються кожного дня, послаблюючи авторитет держави і верховенство права, в той час як система розробки політики в основному заблокована.