

Мета дослідження – здійснити комплексний аналіз діючої процедури підготовки проектів актів та порядку прийняття рішень Уряду України та на основі даного аналізу визначити проблеми та шляхи їх подолання.



Наталія Гнидюк, Святослав Павлюк



Наталія Гнидюк

Кандидат наук державного управління, експерт з питань реформи державного управління та аналізу політики. Автор методичних розробок у сфері державного управління і європейської інтеграції, викладач.



Святослав Павлюк

Експерт з енергозбереження, ключовий експерт програми ЄС «Угода мерів»



**Реформування державного управління:
як зробити процедуру прийняття
урядових рішень ефективною**

Листопад 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр

**Реформування державного управління: як
зробити процедуру прийняття урядових рішень
ефективною**

(Policy Paper)

Автор:

Наталя Гнидюк, Святослав Павлюк

ЛИСТОПАД 2016

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними в законотворчій діяльності. Центр здійснює пошукову, аналітичну і дослідницьку роботу щодо галузевих політик та права інших держав (насамперед країн ЄС) і міжнародних організацій.

Адреса: 01008, м. Київ, вул. Садова, 3 А, каб. 434.

Тел.: +38 (044) 255-36-69

E-mail: euinfocenter@rada.gov.ua

Веб-сторінка: euinfocenter.rada.gov.ua

Години прийому: з понеділка до п'ятниці включно, з 10.00 до 15.00.

Діяльність Центру є частиною проекту, що реалізує ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив» у рамках програми USAID «РАДА: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво». Програма USAID «РАДА», що виконується Фондом Східна Європа, сприяє становленню підзвітнього, відповідального і демократичного парламентського органу.

Більше на www.radaprogram.org

Думки, викладені в цій публікації, є винятковою відповідальністю авторів дослідження та не обов'язково відображають точку зору USAID, Фонду Східна Європа та Лабораторії законодавчих ініціатив.

Зміст

Перелік скорочень	4
Анотація	4
1. Рішення Кабінету Міністрів України: учасники та їхня роль, процедура розроблення і порядок прийняття актів	5
1.1. Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів України	6
1.2. Безпосереднє прийняття рішень Кабінетом Міністрів України	9
1.3. Набрання чинності рішень Кабінету Міністрів України	9
2. Існуюча практика прийняття рішень: виклики та можливості для вдосконалення	11
2.1. Виклики стратегічного характеру	11
2.2. Виклики організаційного характеру	16
2.3. Виклики політичного характеру	19
3. Пропонований підхід до вирішення проблеми	24
4. Що має бути зроблено для вирішення проблеми?	25
<i>Додаток 1. Концепція змін до Закону України «Про музеї та музейну справу»</i>	<i>27</i>
<i>Додаток 2. Проект ПОЛІТИЧНОЇ ПРОПОЗИЦІЇ щодо схвалення Концепції розроблення та затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року</i>	<i>32</i>
<i>Додаток 3. Урядовий Секретаріат. Міжнародний досвід</i>	<i>37</i>

Перелік скорочень

ВРУ – Верховна Рада України

Мінекономрозвитку – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України

Мінфін – Міністерство фінансів України

Мін'юст – Міністерство юстиції України

Регламент – Регламент Кабінету Міністрів України

Секретаріат – Секретаріат Кабінету Міністрів України

Урядовий офіс – Урядовий офіс з питань європейської інтеграції

Анотація

Мета дослідження – здійснити комплексний аналіз діючої процедури підготовки проектів актів та порядку прийняття рішень Уряду України та на основі даного аналізу визначити проблеми та шляхи їх подолання.

Summary

The aim of the research is to make a comprehensive analysis of the current procedures for project preparation of regulations and decision making of the Government of Ukraine, and to identify problems and ways to overcome them.

1. Рішення Кабінету Міністрів України: учасники та їхня роль, процедура розроблення і порядок прийняття актів

Одним із головних завдань Уряду є визначення питань, на яких він має зосередитися за умови обмеженого часу, розглянути їх та прийняти відповідні рішення.

Завжди існує багато чинників, що «відволікають увагу» міністрів, і значна кількість питань здаються критично важливими (причому важливість питань для кожного із міністрів, членів Уряду, буде своя). Тому **критичним є питання, як визначити пріоритети в процесі прийняття рішень**, особливо коли це стосується рівня всього Уряду. Іншими словами, як зробити прийняття рішень на рівні Уряду настільки ефективним, наскільки це можливо. Окрім часу (який завжди буде обмежувальним фактором – «встигнути все»), **правильне визначення проблем та заходів** (в тому числі регуляторного або нормативного характеру), **які дозволять якщо не вирішити проблему, то мінімізувати її наслідки**, є іншим викликом, з яким на постійній основі стикається Уряд. Ще один елемент (хоча, без сумніву, його роль менша по відношенню до попередніх проблемних питань) – яким чином відбувається координація вироблення державної політики на урядовому рівні, оскільки **рішення не просто повинні бути виважені та ефективні, але й вчасні**. Це питання «достовірності або надійності» процедури підготовки урядових рішень, якими керується Уряд під час схвалення відповідних рішень.

Акти Кабінету Міністрів України виступають важливим правовим засобом вирішення поставлених перед ним завдань, а їх видання – правовою формою здійснення покладених на нього функцій і реалізації повноважень. Від якості актів Кабінету Міністрів України залежить ефективність їхньої дії, режим законності в державі, створення належних умов фізичним та юридичним особам у реалізації їхніх прав і свобод, виконання обов'язків, системна якість усього нормативно-правового масиву, а також авторитет самого Кабінету Міністрів України.

Так, зокрема, Урядом було ухвалено протягом 2014 року 1987 рішень, 2015 року – 2573 рішення, 2016 року – 1544 рішення (станом на 01.11.2016)¹. У межах цього аналізу буде розглянуто питання підготовки нормативно-правових актів Уряду, а отже, і висвітлення існуючих механізмів та процедури, що застосовуються під час підготовки проектів законів та інших концепцій реалізації державної політики.

¹ <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/newsnpd>.

Розглянемо детальніше процедуру розроблення та порядок прийняття актів Уряду².

1.1. Підготовка проектів актів Кабінету Міністрів України

- ◆ *Право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України мають члени Кабінету Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації.*

Проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями.

Проекти актів Кабінету Міністрів України вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України міністерствами, центральними органами виконавчої влади (крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідного члена Кабінету Міністрів України), державними колегіальними органами, місцевими державними адміністраціями.

До підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України можуть залучатися народні депутати України, науковці та інші фахівці за їхньою згодою.

- ◆ *Проекти актів Кабінету Міністрів готуються на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів Кабінету Міністрів, доручень Прем'єр-міністра, а також за ініціативою членів Кабінету Міністрів, центральних органів виконавчої влади, державних колегіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій з дотриманням вимог цього Регламенту.*

Розроблення проекту акта починається невідкладно після отримання відповідного завдання та триває виходячи з необхідності врахування в загальному часі підготовки проекту акта вимог, встановлених цим Регламентом щодо часу, достатнього для погодження проекту акта заінтересованими органами, та часу, достатнього для проведення Мін'юстом правової експертизи.

² Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 № 794-VII.

Головним розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, який вносить проект акта до Кабінету Міністрів.

Якщо питання, що потребує врегулювання, належить до компетенції кількох органів виконавчої влади, розробником проекту акта Кабінету Міністрів є орган, компетенція якого у відповідній сфері правового регулювання є домінуючою. Інші органи виконавчої влади, що відповідно до компетенції беруть участь у розробленні проекту акта або його погодженні, є заінтересованими органами.

- ◆ *Проект акта Кабінету Міністрів підлягає обов'язковому погодженню усіма заінтересованими органами, а також Мінфіном та Мінекономрозвитку (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань).*
- ◆ *Проект акта Кабінету Міністрів (за винятком проекту розпорядження з кадрових питань) розробник подає Мін'юсту для проведення правової експертизи разом з пояснювальною запискою, висновком про проведення антидискримінаційної експертизи, матеріалами погодження (листами із зауваженнями і пропозиціями) та довідкою.*

Мін'юст під час проведення правової експертизи перевіряє проект акта Кабінету Міністрів на відповідність Конституції України, актам законодавства та чинним міжнародним договорам України, стандартам Ради Європи у сфері демократії, верховенства права та прав людини, зокрема положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків (гендерно-правова експертиза).

У разі, коли за висновком Мін'юсту проект акта Кабінету Міністрів не відповідає Конституції та законам України, актам Президента України, рішення щодо такого проекту акта приймається на засіданні Кабінету Міністрів.

- ◆ *Опрацювання на відповідність зобов'язань України у сфері європейської інтеграції та права Європейського Союзу (acquis ЄС) здійснюється Урядовим офісом з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України.*
- ◆ *Після чого Секретаріат Кабінету Міністрів проводить експертизу (фахову і юридичну) поданого до Кабінету Міністрів проекту акта та здійснює його опрацювання (вносить поправки, пов'язані з*

приведенням у відповідність до правил нормопроектувальної техніки, редагує його та в разі потреби узгоджує поправки з головним розробником).

- ◆ *На етапі підготовки проектів актів важлива роль належить урядовому комітету, робочому колегіальному органу Кабінету Міністрів України³.*

Урядовий комітет попередньо розглядає проекти нормативно-правових актів, основних напрямів реалізації державної політики, інших документів, що подаються на розгляд Кабінету Міністрів.

Урядовий комітет:

- ◆ попередньо розглядає проекти законів, актів Президента України та Кабінету Міністрів, щодо яких є неврегульовані розбіжності в позиціях заінтересованих органів та/або застереження Секретаріату Кабінету Міністрів; проекти розпоряджень Кабінету Міністрів про схвалення концепцій реалізації державної політики у відповідній сфері, концепцій державних цільових програм та законів;
- ◆ врегульовує розбіжності в позиціях органів виконавчої влади, координує їхні дії з метою пошуку взаємоузгоджених рішень, забезпечує узгодження з усіма заінтересованими органами та доопрацювання проектів актів;
- ◆ готує висновки та пропозиції Кабінетові Міністрів, які оформляються як протокол засідань, щодо прийняття рішень стосовно розглянутих проектів актів;
- ◆ розглядає проекти експертних висновків Кабінету Міністрів до законопроектів, ініційованих народними депутатами України, в разі наявності розбіжностей у позиціях заінтересованих органів.

Урядовий комітет може визнати за недоцільне прийняття акта Кабінету Міністрів. Рішення урядового комітету, прийняті в межах його повноважень, обов'язкові для виконання.

Водночас остаточне рішення щодо проекту такого акта приймає Кабінет Міністрів, крім випадків, коли проти рішення урядового комітету щодо недоцільності прийняття акта Кабінету Міністрів не заперечує головний розробник, який вніс проект з власної ініціативи.

³ Постанова КМУ «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18.07.2007 № 950.

1.2. Безпосереднє прийняття рішень Кабінетом Міністрів України

Рішення Кабінету Міністрів України приймаються шляхом голосування більшістю голосів посадового складу Кабінету Міністрів.

Якщо проект рішення отримав підтримку половини посадового складу Кабінету Міністрів і за цей проект проголосував Прем'єр-міністр, рішення вважається прийнятим.

Акт Кабінету Міністрів приймається, якщо за результатами розгляду на засіданні до нього не висловлено зауважень.

Не ставиться на голосування рішення про прийняття акта Кабінету Міністрів, щодо якого під час обговорення на засіданні членами Кабінету Міністрів висловлено зауваження і пропозиції. Такий проект повертається головному розробникові для доопрацювання та повторного внесення в установленому порядку на розгляд Кабінету Міністрів. Якщо строк доопрацювання не визначено, проект вноситься не пізніше ніж через 10 днів після розгляду на засіданні.

Прийняті акти Кабінету Міністрів Прем'єр-міністр підписує на засіданні Кабінету Міністрів. Акт, прийнятий Кабінетом Міністрів з поправками, оформляється у визначений ним строк.

Після підписання акта Кабінету Міністрів внесення до його тексту будь-яких змін, у тому числі виправлення орфографічних та стилістичних помилок, здійснюється шляхом прийняття відповідного рішення на засіданні Кабінету Міністрів.

1.3. Набрання чинності рішень Кабінету Міністрів України

Постанова Кабінету Міністрів набирає чинності з дня її офіційного опублікування, якщо інше не передбачено такою постановою, але не раніше дня її опублікування. Постанови Кабінету Міністрів публікуються в офіційних виданнях: Офіційному віснику України та газеті «Урядовий кур'єр».

Постанови Кабінету Міністрів або їхні окремі положення, що містять інформацію з обмеженим доступом (з грифом «Таємно», «Цілком таємно», «Особливої важливості» або «Для службового користування»), не підлягають опублікуванню і набирають чинності з моменту їх доведення в установленому порядку до виконавців, якщо такими постановами не встановлено пізніший строк набрання ними чинності.

Розпорядження Кабінету Міністрів набирає чинності з моменту його прийняття, якщо таким розпорядженням не встановлено пізніший строк набрання ним чинності.

Датою видання акта Кабінету Міністрів є дата його прийняття на засіданні Кабінету Міністрів. Акти Кабінету Міністрів розміщуються на офіційному веб-сайті Кабінету Міністрів (Єдиному веб-порталі органів виконавчої влади).

2. Існуюча практика прийняття рішень: виклики та можливості для вдосконалення

Розглянемо основні проблемні моменти, пов'язані з процедурою розроблення і порядку прийняття актів, та варіанти їх вдосконалення.

2.1. Виклики стратегічного характеру

Проблема 1:

Відсутність зв'язку між етапом проведення аналізу та підготовки проєктів стратегічних документів, в тому числі і проєктів законів, незважаючи на існування чітких формалізованих процедур.

Для підготовки ефективних урядових рішень (як актів Уряду, так і проєктів законів) положеннями Регламенту було передбачено так званий аналітичний етап – підготовка концептуальних засад реалізації державної політики для трьох документів: **концепції реалізації державної політики** (наприклад, Концепція створення національної системи ідентифікації громадян України, іноземців та осіб без громадянства, затверджена 23.12.2015 року за № 1428-р), концепція державної цільової програми (наприклад, Концепція державної цільової програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року, затверджена 09.12.2015 року за № 1320-р) та **концепція закону** (Концепція змін до Закону України «Про музеї та музейну справу», яка не була схвалена Урядом, а лише розміщена для громадського обговорення, наведена у Додатку 1).

Як концепція закону, так і політична пропозиція (яка подається з концепцією) реалізації державної політики (пар. 56-57 Регламенту) мають подібну структуру, а саме:

- 1) проблема, яка потребує розв'язання;
- 2) мета і строки реалізації концепції;
- 3) шляхи і способи розв'язання проблеми;
- 4) очікувані результати;
- 5) обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів.

Потрібно зазначити, що структура документу передбачає, що в рамках опрацювання концепції закону, **обґрунтовується лише єдина альтернатива, а саме – прийняття законодавчого акту (а у випадку схвалення концепції реалізації політики – оптимальна альтернатива, яка зазначається в політичній пропозиції – власне розробка і схвалення самої концепції, див. додаток 2).**

Заслужують на увагу Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектувальної техніки (наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 10.12.2007 за № 851, опрацьований після схвалення Регламенту Уряду), які запропонували більш комплексний підхід до опрацювання концепції закону.

Відповідно до Методичних рекомендацій (див. табл.1), концепція законопроекту – **документ, який містить опис проблеми, що підлягає новому правовому регулюванню**, аналіз чинного правового регулювання в цій сфері та спосіб встановлення чи зміни правового регулювання, що пропонується суб'єктом законотворчого процесу. Концепція має містити обґрунтування законодавчого вирішення проблеми та відповідати принципам верховенства права, конституційності і законності.

Концепція законопроекту має розкривати такі питання:

- ◆ наявність потреби у врегулюванні відносин, пояснення необхідності правового регулювання цих відносин і його обсяг;
- ◆ аналіз пропозицій вчених, результатів опитування громадської думки, відповідних статистичних даних тощо;
- ◆ місце майбутнього закону в системі законодавства, в галузі, інституті законодавства та т. ін.;
- ◆ зміст конкретних положень законопроекту, тобто, які правила поведінки (відносини) варто встановити (визначити), дозволити або заборонити, та які санкції ввести у випадку порушення закону;
- ◆ **можливі наслідки реалізації майбутнього закону:** економічні, політичні, соціальні, правові, екологічні, демографічні та ін.;
- ◆ витрати матеріальних, фінансових і інших ресурсів, необхідних для реалізації положень майбутнього закону, а також оцінку доцільності таких витрат з огляду на очікувані результати;
- ◆ необхідність додаткового вивчення питань у зв'язку з даною проблемою; чому вона повинна бути врегульована саме зараз;
- ◆ кількість зацікавлених осіб і відносин (правовідносин), яких даний проект буде стосуватися;
- ◆ зрозумілість і прийнятність для громадян нового регулювання.

Порівняємо два підходи.

Таблиця 1. Підходи до підготовки концепції закону

	Структура концепції закону (відповідно до Регламенту)	Структура концепції законопроекту (відповідно до Методичних рекомендацій)
1	Проблема, яка потребує розв'язання	Опис проблеми, основна ідея проекту
2	Мета і строки реалізації концепції	Аналіз правового регулювання вказаної проблеми: загальна характеристика та оцінка правового регулювання відповідних правовідносин, зокрема аналіз нормативно-правової бази у відповідній сфері відносин , в якому зазначаються недоліки та суперечності в законодавстві, наявність застарілих, неефективних норм права, положень, що не мають належного механізму реалізації, пропозиції щодо найбільш раціонального вирішення відповідних проблем правового регулювання.
3	Шляхи і способи розв'язання проблеми	Пропозиції щодо встановлення або зміни правового регулювання.
4	Очікувані результати	Обґрунтування необхідності або неможливості підзаконного регулювання.
5	Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів	Визначення цілей та предмета правового регулювання, кола осіб, на яких поширюється ідея проекту, їхні нові права та обов'язки.
6		Відповідність нового правового регулювання вимогам міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; відповідність нового правового регулювання, огляд загальновизначених норм і принципів міжнародного права, діючих у сфері предмета проектуваного закону.
7		Аналіз причин і умов для достатньо ефективної дії норм, які належить відмінити або удосконалити.
8		Пропонована структура законопроекту.
9		Аналіз наслідків прийняття закону: соціально-економічних, фінансових, політичних, юридичних та інших, фінансово-економічне обґрунтування законопроекту: фінансово-економічна оцінка проекту, в тому числі інформація щодо зміни розміру доходів і видатків державного бюджету, джерел фінансування видатків у зв'язку з реалізацією законопроекту.

10		Пропоновані організаційні заходи: пропозиції щодо організаційних заходів підготовки законопроекту та прийняття закону. Порядок впровадження закону – вичерпний перелік заходів, що мають бути здійснені для впровадження рекомендованого рішення (перелік нормативно-правових актів, які потрібно прийняти, змінити, скасувати; адміністративних заходів; питань кадрового забезпечення тощо).
----	--	--

Як показує аналіз нормативно-правових актів, прийнятих після набрання чинності Регламенту Кабінету Міністрів, було розроблено лише 29 концепцій закону (до моменту прийняття рішення про необхідність законодавчого врегулювання існуючої проблеми). Якщо проаналізувати останні три роки (2014-2016, до 01 листопада 2016 року), то в рамках законодавчого процесу на рівні Уряду не було обговорено та схвалено жодної концепції нового закону (див. табл. 2), хоча такий інструмент нормативно закріплено.

Таблиця 2. Кількість актів, які протягом 2014-2016 років⁴ схвалені Урядом як концептуальні засади державної політики

№ п/п	Назва документу	2014 рік	2015 рік	2016 рік ⁵
1	Концепція реалізації державної політики у відповідній сфері	4	5	8
2	Концепція державної цільової програми	1	5	—
3	Концепція закону	—	—	—
4	Законопроекти (нові, де суб'єктом законодавчої ініціативи виступає Кабінет Міністрів України), подані до Верховної Ради України	80	28	14 (69)
5	Плани заходів з реалізації концепції державної політики ⁶	3	4	5

⁴ До 1 листопада 2016 року.

⁵ Зазначено законопроекти, які були внесені до 15.04.2016 року попереднім Урядом Яценюка та протягом періоду травень-жовтень 2016 року новим Урядом Гройсмана, однак потрібно зазначити, що останні дані включають також акти, які були перенесені новим Урядом як такі, що повернулися з розгляду Верховної Ради при зміні керівництва. Для цілей цього аналізу цікавими є лише статистичні підрахунки, а не можливість існування одного законопроекту, який був зареєстрований під різними номерами протягом року.

⁶ Розробляється у випадку схвалення концепції державної політики відповідно до пар. 60 Регламенту.

Окрім того, відповідні положення Регламенту зазначають, що концепція закону подається на розгляд Кабінету Міністрів України не пізніше, ніж за два місяці до завершення строку, встановленого для розроблення закону (пар. 57). Складається враження, що концепція закону необхідна вже для обґрунтування запланованого проекту акту, а не навпаки, – концепція закону є підставою для прийняття рішення про врегулювання певної сфери або питання.

Окремого розгляду потребує питання доцільності підготовки політичної пропозиції, зважаючи на структуру самої концепції реалізації державної політики.

Саме для вирішення питань суспільно-економічного життя, які потребують визначення концептуальних засад реалізації державної політики, пріоритетів та стратегічних напрямів соціально-економічного розвитку, послідовності дій, вибору оптимальних шляхів і способів розв'язання проблеми, проведення реформ, **розробляються політичні пропозиції щодо реалізації державної політики**, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів. Однак виникає питання, чи може скластися ситуація, **коли в результаті підготовки політичної пропозиції буде запропоновано**, наприклад:

- ◆ **підготувати проект закону** (як найбільш оптимальна альтернатива), – тоді не потрібен такий документ, як концепція закону?
- ◆ **підготувати проект стратегії розвитку** (або реформування галузі/сфери), – для такого виду документу, який затверджується в більшості випадків постановою Уряду, не потрібно жодного аналітичного документу?
- ◆ **підготувати проект концепції реалізації державної політики**, що й передбачає Регламент?

До політичної пропозиції, на відміну від концепції закону, додається перелік критеріїв, за якими оцінюється ефективність результатів її реалізації та порядок проведення моніторингу реалізації. Окрім того, політична пропозиція (на відміну від концепції закону), подана з порушеннями, встановленими до формату підготовки, підлягає поверненню основному розробнику.

Неможливо провести просту паралель у такому ланцюгу, як: **концепція закону** (схвалена урядовим комітетом/Урядом) – **проект закону**, розроблений на основі концепції (схвалений Урядом та направлений на розгляд Верховної Ради України) – **законопроект**, який протягом **«розумного» часу схвалений** Парламентом, однак імовірність того,

що існування концепції закону додало б аргументи для представлення його як оптимального варіанту вирішення/врегулювання проблеми, досить висока.

Альтернативна політика: визначити перелік сфер регулювання, які вимагатимуть обов'язкового схвалення концепції закону на рівні урядового комітету, і лише після цього – початок розробки законодавчого акту (із можливістю замовлення підготовки самого проекту назовні, не лише силами працівників апарату міністерства/інших центральних органів виконавчої влади).

2.2. Виклики організаційного характеру

Проблема 2:

Процедура міжвідомчого погодження документів надзвичайно складна та інколи має наслідком тривалий період схвалення актів Кабінету Міністрів України.

Часто ця проблема спричинена тим, що не відбувається **належного погодження концепцій документів**, як-от концепція закону або політична пропозиція, яка обґрунтовує необхідність опрацювання концепції реалізації державної політики. Схвалення спочатку цих документів (що **на практиці означає прийняття політичного рішення про необхідність державного втручання в тій чи іншій сфері або секторі** державного управління) дозволить спростити процес міжвідомчого погодження проектів документів, оскільки зніматиме всі гострі кути щодо механізмів/інструментів реалізації визначеної політики.

Додатковим елементом, який дозволить спростити процес погодження документів, є запровадження плановості в роботі Уряду та кожного міністерства/відомства, що забезпечить прогнозованість роботи (та упорядкування системи стратегічних документів, які розробляються на рівні як Уряду, так і окремих органів державної влади).

Альтернативна політика: Передбачити додатковий етап міжвідомчого погодження на рівні державних секретарів міністерств. Однак, звичайно, такий інструмент **буде ефективний у випадку існування «політичного» документу для розробки акту уряду**, оскільки на рівні державних секретарів відбуватиметься виключно професійна фахова дискусія щодо найбільш оптимального вирішення існуючої проблеми. Такі засідання

можна проводити на періодичній основі до засідань відповідних урядових комітетів/Уряду.

Визначити перелік відомств, з якими відбувається погодження проєктів актів, із врахуванням сфери, яка підлягає регулюванню. Це, наприклад, означатиме, що не всі проєкти актів можуть підпадати під обов'язкову експертизу з боку Міністерства економічного розвитку та торгівлі України та Міністерства закордонних справ України.

Проблема 3:

Спроможність Секретаріату Уряду забезпечувати аналіз проєктів актів, запропонованих міністерствами/іншими суб'єктами на відповідність стратегічним пріоритетам Уряду та бути дієвим фільтром прийняття виважених та «відпрацьованих» рішень із використанням сучасних інструментів аналізу політики та планування.

Процес ефективного схвалення рішень також залежить від спроможності урядового центру аналізувати проєкти нормативно-правових актів та здійснювати два види аналізу:

- ◆ політичний аналіз, або наскільки запропонований підхід (стратегія, концепція чи закон) допоможе вирішити існуючу проблему, відповідає пріоритетам Уряду, визначеним в програмному середньостроковому плані діяльності. Такий аналіз, у випадку проєкту закону, також може містити проєктування рівня можливої підтримки громадянами та політичними партіями в Парламенті (та пропозиції щодо відповідної комунікаційної стратегії);
- ◆ правовий аналіз, або наскільки запропонований підхід враховує міжнародно-правові зобов'язання, взяті країною, а також чи він не суперечить актам вищої сили.

Найбільш складним процесом є, власне, здійснення першого виду аналізу, оскільки він передбачає наявність в урядовому центрі сильного підрозділу, який займається аналізом політики та стратегічним плануванням. Як показує міжнародний досвід, вирішення цього питання на рівні урядового центру можуть займатися спеціально створені структурні підрозділи (див. Додаток 3).

Хоча для нашого аналізу більш важливими є функції/повноваження, які передбачені для такого аналізу в процесі прийняття урядових рішень, зокрема **можливість повернення проєктів актів за формальними ознаками** (якщо процедура, визначену Регламентом, не дотримано, проєкт рішення з відповідними супровідними документами може бути

повернутий головному розробнику без розгляду, і, що важливіше, таке рішення повинно прийматися автоматично на рівні не вище відповідального керівника структурного підрозділу), та **можливість повернення актів у випадку невідповідності пріоритетам державної політики** (таке рішення повинно прийматися керівництвом секретаріату на основі детального аналізу запропонованих пропозицій – політичної пропозиції або концепції закону чи іншого аналітичного документу, який буде передувати законодавчому процесу).

Альтернативна політика: Передбачити чіткий розподіл повноважень щодо розгляду проектів нормативних актів (включно із формальною перевіркою на відповідність процедурі подачі пакету документів, та «аналітичною перевіркою» на відповідність пріоритетам Уряду). Однак такий розподіл повноважень та нова система розгляду проектів актів, які розглядаються Урядом, повинна бути здійснена паралельно із впровадженням документів концептуального характеру (як основа для початку підготовки проекту нормативно-правового акту).

Проблема 4:

Уряд перенавантажений прийняттям технічних документів, які носять організаційно-розпорядчий характер. І, як наслідок, менше часу залишається на розгляд, визначення та прийняття питань, які є пріоритетними для Уряду.

Кожного року Урядом, в середньому, приймається близько 2000 рішень (постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, без врахування проектів Указів Президента України та законопроектів, які також розглядаються та схвалюються Урядом, див. табл. 3).

Таблиця 3. Нормотворча робота Уряду протягом 2014–2016 року

Вид акту	2014 рік	2015 рік	2016 рік
Постанови Кабінету Міністрів України	705	1157	735
Розпорядження Кабінету Міністрів (кадрові питання, питання організаційно-розпорядчого характеру, передачі майна, делегування повноважень тощо)	598	367	200
Розпорядження Кабінету Міністрів (концептуального характеру)	684	1049	619
Всього	1987	2573	1554

З огляду на те, що засідання Уряду відбуваються, як правило, чотири рази на місяць, очевидно, що на кожне засідання Уряду виноситься в середньому 40–50 актів законодавства (або близько чотирьох хвилин, в середньому, йде обговорення документів). Оскільки їх приймається досить значна кількість, то це не може не відобразитися на їхній якості та внесенні змін до документів, навіть протягом місяця від схвалення їх Урядом.

Це також означає, що приблизно така сама кількість проектів актів виноситься і на розгляд урядових комітетів (хоча кількість актів, що проходять через урядові комітети, може бути навіть більшою за рахунок можливості розгляду одного й того ж самого акту на кількох комітетах та розгляду на урядових комітетах законопроектів, в яких суб'єктами ініціативи виступають народні депутати).

Альтернативна політика: Здійснити градацію актів, які розглядаються на засіданні Уряду, з тим щоб усі акти, які були схвалені на засіданнях урядових комітетів без зауважень, автоматично схвалювалися Урядом (навіть без оголошення їхніх назв, лише із зазначенням відповідних пунктів порядку денного). Для цього в порядок денний потрібно додати розділ, в якому відображати проекти актів «як схвалені без зауважень» або «які не потребують обговорення на засіданні Уряду».

2.3. Виклики політичного характеру

Проблема 5:

Діючий перелік суб'єктів, які мають право ініціювати прийняття актів Уряду, не є виключним.

Відповідно до положень Закону Про Кабінет Міністрів України (стаття 50) право ініціативи у прийнятті актів уряду мають, з-поміж іншого, члени Уряду, центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи тощо. При цьому акти Кабінету Міністрів готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади. Подібна норма визначена і в Регламенті діяльності Кабінету Міністрів України. Так, параграфом 33 Регламенту визначено, що розробниками проектів актів Кабінету Міністрів є міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи тощо.

Якщо узагальнити, то право ініціювати мають члени Уряду, а право розробляти проекти актів – міністерства та інші центральні органи

виконавчої влади, що виглядає абсолютно логічним, оскільки саме міністерство як апарат міністра забезпечує реалізацію державної політики у відповідній сфері, в тому числі шляхом прийняття актів Уряду.

Розглянемо приклад підготовки одного із актів Уряду. У зв'язку із початком тимчасового застосування Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з 01 січня 2016 року в середині 2015 року виникла необхідність розробити детальний план заходів, який дозволить Україні підготуватися до виконання взятих зобов'язань. Оскільки в Секретаріаті Кабінету Міністрів України було створено окремий структурний підрозділ (Урядовий офіс з питань європейської інтеграції), який відповідав за моніторинг виконання Угоди про асоціацію, було розпочато підготовку проекту плану заходів з **імплементатії розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію на 2016–2019 роки**⁷ з усіма зацікавленими міністерствами та центральними органами виконавчої влади.

Зазначений документ оновлює план заходів з імплементатії Угоди про асоціацію у частині торгівлі та:

- містить 140 завдань і передбачає більш ніж 300 нормотворчих, організаційних та інституційних заходів у сферах технічного регулювання, санітарних та фіто-санітарних питань, інтелектуальної власності, державних закупівель, митних питань тощо;
- враховує актуалізацію більше 30 актів законодавства ЄС, що відбулася з часу закінчення переговорів про укладення Угоди про асоціацію у сферах фінансових і телекомунікаційних послуг, міжнародного морського транспортування, митних питань, державних закупівель, інтелектуальної власності.

У зв'язку з відсутністю в Регламенті положень щодо можливості ініціювання актів Міністром Кабінету Міністрів проект розпорядження, розроблений працівниками Урядового офісу, на засіданні Уряду в установленому порядку було представлено Міністерством економічного розвитку та торгівлі.

Подібна ситуація мала місце при розробці інших документів. Так, наприклад, Стратегія реформування державного управління на період 2016–2020 роки та план заходів з її реалізації, які були затверджені нещодавно Урядом, були ініційовані та розроблялися в Секретаріаті Кабінету Міністрів України.

⁷ Схвалений розпорядженням від 18.02.2016 № 217.

Так звані «горизонтальні політики», як-от політика у сфері європейської інтеграції, політика у сфері реформування державного управління, які стосуються усіх без винятку органів виконавчої влади, можуть та повинні готуватися на рівні центру Уряду – в Секретаріаті.

З положень Регламенту випливає, що поза увагою залишаються дві категорії посадових осіб:

- віце-прем'єр-міністри, які не очолюють міністерство. В діючому уряді таких посад існує чотири;
- міністри без портфеля⁸.

Звичайно, відсутність окремого бюрократичного апарату в зазначених вище політичних посадах обмежує їхню можливість використання права ініціативи у прийнятті актів Уряду. Однак питання участі у процесі підготовки актів можна розглянути в кількох вимірах:

- 1) **підготовки політичної пропозиції** щодо реалізації державної політики, яка вноситься на засідання Уряду **разом з концепцією державної політики в цій сфері**. Як наслідок, у разі схвалення політичної пропозиції, запропонованої віце-прем'єр-міністром або міністром без портфеля, міністерства, інші центральні відомства, до повноважень яких віднесено питання, що запропоновано до врегулювання, розроблять план заходів щодо реалізації концепції, під координацією відповідної політичної особи;
- 2) підготовки концепції закону або **концепції державної цільової програми**. На основі таких документів, як концепція, за умови їхнього схвалення на рівні Уряду, розпочинається підготовка проекту закону або проекту програми відповідно.

Такі документи можуть готуватися та вноситися на розгляд Уряду із використанням наявного у віце-прем'єр-міністра або міністра без портфеля кадрового потенціалу в політичних кабінетах (для обох категорій посад передбачено існування патронатних служб, які є частиною Секретаріату Кабінету Міністрів), так і державних службовців відповідних профільних структурних підрозділів Секретаріату Кабінету Міністрів.

Альтернативна політика: розширити право ініціювання та внесення актів для всіх без виключення членів Уряду.

⁸ Сьогодні до такої посади можна віднести посаду Міністра Кабінету Міністрів, зважаючи на введення посади Державного секретаря Кабінету Міністрів України, який буде керувати Секретаріатом Кабінету Міністрів. Існування міністра без портфеля передбачено статтею 6 Закону України «Про Кабінет Міністрів України».

Проблема 6:

Низький рівень підтримки урядових законопроектів Верховною Радою України, що сповільнює процес реформ (інколи сповільнює темпи виконання зобов'язань перед Європейським Союзом при реалізації Угоди про асоціацію).

Протягом 2015 року Уряд як суб'єкт законодавчої ініціативи схвалив та подав на розгляд Парламенту 300 законопроектів. Потрібно зазначити, що ця категорія містить як нові законопроекти, так і ті, які вносять зміни до існуючих нормативно-правових актів. Тобто в середньому на кожному засіданні уряду протягом 2015 року приймався як мінімум один законопроект.

Однак стан проходження законопроектів різний. Звіт Уряду за 2015 рік, який було представлено в лютому 2016 року на розгляд Верховної Ради України, показує, що в Парламенті на різних етапах розгляду знаходиться 133 законодавчих акти, в яких суб'єктом виступає Уряд, зокрема у сфері оборонної політики – 7 проектів; у сфері державного управління – 11 законопроектів, в тому числі 1, який безпосередньо впливає із зобов'язань України за Угодою про асоціацію; у сфері економічної політики – 44 законопроекти, з яких шість «європейських» тощо.

Якщо розглянути такий важливий законопроект, який було розроблено Міністерством інфраструктури України для виконання зобов'язань у сфері транспорту, то він знаходиться на розгляді у ВРУ 11 місяців (в зв'язку зі зміною Уряду законопроект було відкликано і повторно внесено на розгляд Парламенту, див табл. 4). Щодо законопроекту про законодавче врегулювання статусу бізнес-омбудсмена, який вже існує в Україні з грудня 2014 року (з моменту призначення на цю посаду Альгідраса Шемети, 10.12.2014), то його розгляд у ВРУ триває 7 місяців (див. табл. 5).

Таблиця 4. Стан розгляду законопроекту «Про залізничний транспорт України»

Законопроект «Про залізничний транспорт України»	Дата реєстрації	Направлено на розгляд Комітету	Стан розгляду
№ 3650	14.12.2015	16.12.2015	Відкликано 14.04.2016
№ 4593	05.05.2016	11.05.2016	

Таблиця 5. Стан розгляду законопроекту «Про Установу бізнес-омбудсмана»

Законопроект «Про залізничний транспорт України»	Дата реєстрації	Направлено на розгляд Комітету	Стан розгляду
№ 4299	24.03.2016	25.03.2016	14.04.2016
№ 4591	05.05.2016	10.05.2016	Прийнято в першому читанні 31.05.2016 ⁹

Проведений аналіз є свідченням того, що однією з причин недостатньої якості прийнятих законів є ігнорування необхідності попередньої підготовки їхньої концепції.

Альтернативна політика: Концепція законопроекту має належати до документів, необхідних для реєстрації законопроекту у Верховній Раді України (пропонується внести відповідні зміни до ст. 86 Регламенту Верховної Ради України), а також супроводжувати його під час обговорення та прийняття на пленарних засіданнях парламенту.

Альтернативна політика: Розгляд Верховною Радою України так званих «європейських» законів за прискореною процедурою, що дозволить у визначені строки виконувати взяті перед ЄС зобов'язання.

⁹ Внесено до порядку денного для розгляду в другому читанні, 16.11.2016 р.

3. Пропонований підхід до вирішення проблеми

Для обрання найефективнішої процедури прийняття урядових рішень пропонується здійснити аналіз чинної та альтернативної процедур відповідно до обраних критеріїв, які відображено у таблиці 7.

Таблиця 7. Аналіз чинної та альтернативної процедур прийняття Урядом рішень

Критерії/Шляхи	Чинна процедура	Альтернативна процедура
Формат нормативних актів	технічний	Аналітичний
Кількість прийняття Урядом рішень	велика	Оптимальна (тільки ключові)
Оперативність та якість підготовки проектів актів	середня	Висока

Таким чином, проведений аналіз свідчить про те, що альтернативна процедура прийняття Урядом рішень є оптимальною.

4. Що має бути зроблено для вирішення проблеми?

З метою покращення процедури розроблення і порядку прийняття актів Урядом України необхідно розробити та внести зміни

- ◆ до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950:
 1. Визначивши перелік сфер регулювання, які вимагатимуть обов'язкового схвалення концепції закону на рівні урядового комітету, і лише після цього – початок розробки законодавчого акту (із можливістю замовлення підготовки самого проекту назовні, не лише силами працівників апарату міністерства/інших центральних органів виконавчої влади).
 2. Передбачивши додатковий етап міжвідомчого погодження на рівні державних секретарів міністерств.
 3. Визначивши перелік відомств, з якими відбувається погодження проектів актів, із врахуванням сфери, яка підлягає регулюванню. Це, наприклад, означатиме, що не всі проекти актів можуть підпадати під обов'язкову експертизу з боку Міністерства економічного розвитку та торгівлі України та Міністерства юстиції України.
 4. Розширивши право ініціювання та внесення актів для всіх без виключення членів Уряду.
- ◆ до Постанов Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 і «Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України» від 12 серпня 2009 р. № 850, а саме:
 5. Додавши в порядок денний засідання Уряду України розділ, в якому відображати проекти актів як «схвалені без зауважень», схвалені на засіданнях урядових комітетів або «які не потребують обговорення на засіданні Уряду».
- ◆ до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI і Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950:
 6. Концепція законопроекту має належати до документів, необхідних для реєстрації законопроекту у Верховній Раді України (пропонується внести відповідні зміни до ст. 86 Регламенту Верховної Ради України), а також супроводжувати його під час обговорення та прийняття на пленарних засіданнях парламенту.

- ◆ до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» від 10.02.2010 № 1861-VI:
 7. Передбачивши Розгляд Верховною Радою України так званих «європейських» законів за прискореною процедурою, що дозволить у визначені строки виконувати взяті перед ЄС зобов'язання.

Додаток 1. Концепція змін до Закону України «Про музеї та музейну справу»¹⁰

Проблема, яка потребує розв'язання

Музеї є центрами збереження та популяризації історико-культурної спадщини, візитними картками країни. На жаль, потужний історико-культурний потенціал України не використовується повною мірою в зв'язку з наявністю низки значних проблем у даній галузі. У фондах українських музеїв нині зберігається близько 12,5 млн. музейних предметів, але через брак експозиційних площ у основних експозиціях представлено лише 3–5% фондів.

Причинами є:

- ◆ недосконалість законодавчої бази у сфері музейної справи, надмірні централізація та регуляція процесів та, відповідно, інерція адміністративного управління, що не сприяють гнучкості прийняття рішень відповідно до актуальної ситуації;
- ◆ відсутність надійної системи обліку і зберігання музейних фондів;
- ◆ неналежний рівень охорони музеїв;
- ◆ неврегульованість питань, пов'язаних з науковою діяльністю музеїв (музейних закладів);
- ◆ недостатній рівень кадрового та інформаційного забезпечення;
- ◆ брак актуальних інформаційних й інтелектуальних технологій;
- ◆ відсутність на державному рівні повної і достовірної інформації про зміст і якісний склад державної частини Музейного фонду України;
- ◆ недостатність експозиційних площ;
- ◆ недостатність відповідного фінансування галузі.

Недосконалість чинного законодавства в сьогоденних кризових умовах не створює сприятливих умов для активної роботи, негативно впливає на мотивацію навіть тих колективів, які здатні адекватно реагувати на виклики та розвивати свій музей.

¹⁰ Концепція закону була розроблена Міністерством культури України та представлена в листопаді 2015 року на громадське обговорення. Станом на 01 листопада 2016 року урядовий законопроект з такою назвою не зареєстровано у Верховній Раді України.

За цих умов зберігається критична залежність державних та комунальних музеїв від бюджетного фінансування.

Невідкладним завданням для музеїв всіх профілів також залишається комп'ютеризація і автоматизація обліку музейних експонатів, оцифрування найбільш цінних пам'яток культури і мистецтва.

Сьогодні потужним засобом представлення музейної експозиції, модернізації музеїв є Інтернет. Проте в Інтернеті українські музеї представлені недостатньо, більшість музеїв не мають власних сайтів або не мають англомовної версії сайтів, наявність яких значно посилює би потік туристів, у тому числі іноземних, а також сприяло би розвитку прямих контактів між музеями, науковими установами, які опікуються питаннями розвитку музейної справи, обміну досвідом, експозиціями, спільних проєктів тощо.

Через відсутність інформації про фактично створені в Україні музеї, а також електронної системи обліку музейних предметів та музейних колекцій державної частини Музейного фонду України, кількість музеїв у країні не відома, відсутні чіткі дані щодо кількості, стану обліку і збереження Музейного фонду України.

На рівні законодавства про музеї та музейну справу відсутній принцип та механізм колегіального та фахового прийняття важливих для музейної справи рішень щодо формування та забезпечення реалізації національної музейної політики, а також вирішення проблемних питань, пов'язаних з обліком та зберіганням музейних предметів у державних та комунальних музеях.

Також актуальним залишається питання стимулювання розвитку музеїв (музейних закладів) та контролю за їхньою діяльністю, зокрема за станом виконання ними основних функцій щодо колекцій та суспільства. Очевидною є необхідність рецепції європейського досвіду залучення до цього процесу професійної громадськості, благодійних організацій, меценатів, що підтримують діяльність конкретного музею та, відповідно, мають брати участь у його розвитку та вирішенні проблем як поточних, так і глобальних.

Мета змін до Закону України «Про музеї та музейну справу»

Метою змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» є визначення на законодавчому рівні шляхів удосконалення механізму правового регулювання у сфері музейної справи, приведення законодавства у відповідність до концептуальних підходів, що визначені законодавчими актами країн-членів ЄС у цій сфері.

Шляхи і способи розв'язання проблеми

Шляхом розв'язання проблеми є створення на рівні Закону України «Про музеї та музейну справу» правових механізмів забезпечення реалізації національної музейної політики.

За результатами аналізу нормативних положень та структури чинного Закону оптимальним шляхом буде викладення цього Закону в новій редакції, в якій, зокрема, передбачити:

1. Уточнення та введення нової термінології, яка дозволить конкретизувати поняття «музейна справа», охопити види музейної діяльності, які на сьогодні законодавством не врегульовані.
2. Уточнення функцій Мінкультури, зокрема позбавлення Міністерства невластивих йому повноважень, якими Закон України «Про музеї та музейну справу» доповнено внаслідок внесення змін 2012 року у зв'язку з реформуванням системи центральних органів виконавчої влади.
3. Введення класифікації музеїв та музейних закладів, яка базується на класифікації ЮНЕСКО та інших міжнародних інституцій, з урахуванням сучасних реалій.
4. Уточнення функцій музеїв відповідно до поняття «музейна практика».
5. Впровадження Реєстру музеїв, до якого пропонується включати музеї та музейні заклади незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, які мають значне музейне зібрання, колектив кваліфікованих працівників, приміщення, постійне джерело фінансування, які мають кращу практику виконання музеєм завдань та функцій, визначених у Законі та установчими документами. Очікуваний ефект – стимулювання діяльності музеїв.
6. Уточнення питань, пов'язаних з музейною територією, матеріально-технічною базою та фінансово-господарською діяльністю музеїв, зокрема введення норми, яка сприятиме збільшенню фінансової самостійності музеїв та музейних закладів, тобто забезпечуватиме можливість самостійно розпоряджатися надходженнями від господарської та іншої передбаченої їхніми установчими документами діяльності, а також коштами, що надійшли з додаткових джерел фінансування.
7. Введення в Закон України «Про музеї та музейну справу» норм щодо консультативно-дорадчих органів, які **мають важливу функцію** – пропонувати Міністерству **погоджене і фахове вирішення**

питань розвитку музейної галузі, а також проблемних питань, пов'язаних з обліком та зберіганням музейних предметів Музейного фонду України в державних та комунальних музеях (музейних закладах) і, зокрема, його державної частини (Музейна рада та Експертно-фондова комісія), відбором музейних предметів та предметів музейного значення для включення до Державного реєстру національного культурного надбання.

8. Зміна підходу до особливостей здійснення права власності на музейні предмети та предмети музейного значення. Відповідно до європейської практики пропонується дозволити у виняткових випадках продаж музейних предметів державними та комунальними музеями за дозволом Мінкультури на підставі висновку Експертно-фондової комісії Міністерства. Кошти, отримані від продажу, спрямовувати виключно на поповнення музейної колекції відповідного музею (музейного закладу). Очікуваний ефект – можливість якісного оновлення колекцій музеїв відповідно до концепції їхнього розвитку та, відповідно, підвищення якості наповнення Музейного фонду України і, зокрема, його державної частини.
9. Передача функцій контролю за діяльністю музеїв та музейних закладів фаховій громадськості, зокрема шляхом створення консультативно-дорадчих органів громадськості (піклувальна рада), що утворюються органами управління музеїв та музейних закладів для забезпечення нагляду за виконанням музеями своїх обов'язків щодо колекцій та суспільства, оцінки ефективності музею та його керівництва, надання консультативної допомоги керівництву музею чи музейному закладу для покращення показників роботи, пошуку партнерів для реалізації спільних наукових та виставкових проектів, додаткових джерел фінансування тощо.
10. Поширення на наукових працівників музеїв (музейних закладів) вимог Закону України «Про наукову та науково-технічну діяльність» та інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у процесі здійснення наукової діяльності.
11. Відповідно до тенденцій світової музейної практики створення правових засад для відкриття музейних колекцій для суспільства, зокрема шляхом:
 - впровадження реєстру музейних предметів і музейних колекцій, що дозволить державі володіти інформацією про склад та зміст Музейного фонду України;

- створення онлайн-колекції фондів (електронних каталогів) музейних предметів та музейних колекцій музеїв (музейних закладів) для внутрішніх потреб музеїв (музейних закладів) та з метою надання користувачам доступу до унікальних експонатів музею, що зберігаються у сховищах, інтеграції та обміну зі світовими і національними електронними музейними ресурсами, створення можливості розширення переліку платних послуг, що надає музей.

Законопроект розробляється з урахуванням європейського досвіду та часткової рецепції окремих норм законодавства Республіки Польща, Статуту та Кодексу музейної етики ICOM тощо.

Очікувані результати

Прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про музеї та музейну справу» (нова редакція) дасть можливість:

- ◆ значно поліпшити умови музейної діяльності;
- ◆ запровадити механізми для розв'язання актуальних потреб музейної справи, зокрема створити умови для:
- ◆ прямих контактів між музейними закладами для забезпечення можливості самостійного вирішення питань з обміну досвідом, виставковими проектами, реалізації спільних проектів;
- ◆ підвищення ефективності стимулювання діяльності музеїв;
- ◆ акумуляції інформації про склад Музейного фонду України в Міністерстві культури України, яке відповідно до Закону України «Про музеї та музейну справу» здійснює контроль за станом обліку, зберіганням, охороною, використанням та переміщенням музейних предметів Музейного фонду України, що зберігаються в музеях незалежно від форми власності і, в першу чергу, державної частини Музейного фонду України;
- ◆ задоволення потреб громадян України та іноземців у доступі в необхідному обсязі до інформації про місцезнаходження та концентрацію музейних закладів, склад колекцій як об'єктів формування туристичної привабливості України та окремих населених пунктів та відповідного збільшення власних надходжень музейних закладів, доходів місцевих бюджетів тощо.

Додаток 2. Проект ПОЛІТИЧНОЇ ПРОПОЗИЦІЇ щодо схвалення Концепції розроблення та затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року

I. Рекомендоване рішення

1. Предмет розгляду

Концепція розроблення та затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року.

2. Оптимальний варіант

Одним із оптимальних способів розв'язання проблеми актуалізації (оновлення) чинної редакції Енергетичної стратегії України, на думку Міністерства енергетики та вугільної промисловості, є прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України «Схвалення Концепції розроблення та затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року», з чітким визначенням етапів її реалізації.

3. Обґрунтування вибору оптимального варіанта

Зокрема, на початковому етапі актуалізації пропонується до отримання підтверджених статистичних даних щодо розвитку економіки України за останні періоди та отримання актуального довгострокового прогнозу економічного розвитку держави на наступні 20 років прийняти Концепцію розроблення та затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року без енергетичних балансів, яка визначає напрями та цілі енергетичної політики держави на довгостроковий період з урахуванням останніх стратегічних змін та євроінтеграційних прагнень.

На наступному етапі пропонується сформуванню якісну модель прогнозування Довгострокового Енергетичного балансу України із залученням провідних іноземних експертів, в тому числі з країн ЄС, які забезпечать найбільш вірогідними чисельними показниками наповнення Енергетичної стратегії України через інструмент міжнародної технічної допомоги.

Наявність таких можливостей економічного та енергетичного прогнозування стане основою для формування довгострокової Енергетичної стратегії разом з Енергетичними балансами та відповідною Дорожньою картою з її реалізації. Метою такої стратегії є забезпечення енергетичної безпеки України, формування конкурентоспроможного ринку енергоресурсів та перехід до енергоефективного та енергоощадливого викорис-

тання енергоресурсів. Затверджена Енергетична стратегія надасть подальшу можливість для розроблення більш ґрунтовних планів розвитку секторів паливно-енергетичного комплексу країни в цілому.

Зокрема, пропонуються наступні етапи щодо проведення цієї роботи:

1. Схвалення Концепції розроблення та затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року – до кінця 2015 року;
2. Розроблення актуальної Енергетичної стратегії України на період до 2035 року – до кінця травня 2016 року;
3. Затвердження актуальної Енергетичної стратегії України на період до 2035 року – до кінця червня 2016 року.

Слід відзначити, що реалізація даних пропозицій Міністерства енергетики та вугільної промисловості не потребує додаткових фінансових та інших матеріальних витрат. У подальшому, після затвердження Енергетичної стратегії України на період до 2035 року, реалізація її заходів потребуватиме залучення інвестицій, конкретний обсяг яких буде визначено додатково під час розроблення стратегії.

За реалізації запропонованої Міністерством енергетики та вугільної промисловості моделі практично відсутні ризики щодо прийняття незбалансованого документу, в той же час, якщо за основу будуть прийняті вже існуючі проекти стратегій, є достатньо серйозні ризики, які стосуються коректності довгострокових прогнозних розрахунків вітчизняної енергетики, що в подальшому негативно вплине на реалізацію відповідних заходів у різних секторах паливно-енергетичного комплексу.

II. Аналітична частина

1. Дослідження проблеми

Уклавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом, Україна прийняла історичне рішення щодо свого подальшого розвитку, визначивши за мету досягнення повноправного членства у співтоваристві європейських націй. Принциповий вибір України зумовлює потребу зміни підходів до формування державної політики, які мають відповідати керівним принципам і усталеній практиці ЄС, зокрема у сфері ПЕК.

У зв'язку з цим, а також враховуючи загрози енергетичній безпеці, що виникли через тимчасову окупацію територій окремих регіонів України внаслідок агресії Російської Федерації, було прийнято рішення про необхідність актуалізації Енергетичної стратегії України.

Відповідно до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2014 «Про стан забезпечення енергетичної безпеки у зв'язку з ситуацією щодо постачання природного газу в Україну», уведеного в дію Указом Президента України № 448/2014 від 01.05.2014, а також рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06.05.2015 року «Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 04.11.2014 року «Про стан забезпечення енергетичної безпеки держави та невідкладні заходи щодо сталого проведення опалювального сезону 2014/15 року» та додаткові заходи для гарантованого забезпечення вітчизняних споживачів енергоносіями» та доручень Кабінету Міністрів України від 19.01.2015 № 39193/7/1-14, від 18.04.2015 № 14746/1/1-15 щодо оновлення Енергетичної стратегії України з урахуванням вимог сьогодення, Національним інститутом стратегічних досліджень на замовлення Міністерства енергетики та вугільної промисловості було розроблено проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року.

Даний проект неодноразово доопрацьовувався з урахуванням громадських слухань, зауважень експертних організацій та узгоджувався з усіма заінтересованими центральними органами виконавчої влади і провідними енергетичними компаніями.

Водночас згідно із дорученням Кабінету Міністрів України від 07.07.2015 № 28497/0/1-15, Міністерство енергетики та вугільної промисловості було зобов'язане розробити на основі проекту «Нової енергетичної стратегії України до 2020 року: безпека, енергоефективність, конкуренція», напрацьованого Українським центром економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова, проект Енергетичної стратегії України на період до 2035 року.

Виконуючи дане доручення Уряду щодо розроблення на основі Проекту нової стратегії до 2020 року проекту Енергетичної стратегії України, Міністерством енергетики та вугільної промисловості проведено узгоджувальну нараду з представниками авторських колективів Українського центру економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова та Національного інституту стратегічних досліджень, на якій ухвалено спільний варіант проекту «Нової енергетичної стратегії України: безпека, енергоефективність, конкуренція», який також було узгоджено з усіма заінтересованими центральними органами виконавчої влади і провідними енергетичними компаніями.

Як показав аналіз зазначених проектів стратегій, станом на сьогодні в Україні не існує коректних прогнозних моделей енергетичного балансу

за складних умов економічної трансформації, політичної турбулентності та воєнних дій, з чим також погоджуються і розробники цих стратегій.

У зв'язку з тим, що прийняття даних варіантів стратегій (або навіть поєднаного варіанту) не забезпечить у достатній мірі коректний прогноз розвитку вітчизняної енергетики на довгостроковий період, доцільно спочатку розробити модель такого розвитку і лише на її основі в подальшому розробляти та затверджувати відповідну стратегію.

2. Можливі варіанти розв'язання проблеми

Варіант 1 («Залишення без змін чинної редакції Енергетичної стратегії України на період до 2030 року») та Варіант 2 («Прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Нової енергетичної стратегії України: безпека, енергоефективність, конкуренція»).

Варіант 1

(«Залишення без змін чинної редакції Енергетичної стратегії України на період до 2030 року»).

Даний варіант має на увазі те, що Енергетична стратегія України на період до 2030 року, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 № 1071-р., залишається чинною.

При цьому слід враховувати ризики, що внаслідок змін відбулися в соціально-економічній ситуації держави, в тому числі внаслідок воєнних дій, дана стратегія втратила актуальність.

Варіант 2

(«Прийняття розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Нової енергетичної стратегії України: безпека, енергоефективність, конкуренція»).

Даний проект розпорядження Кабінету Міністрів України вже розглядався усіма заінтересованими центральними органами виконавчої влади, провідними енергетичними компаніями та був ними погоджений, що формально дає можливість внести його на розгляд Уряду.

В той же час, як уже зазначалося вище, відсутність коректних прогнозних моделей енергетичного балансу за складних умов економічної трансформації, політичної турбулентності та воєнних дій закладає ризики, що прийнятий варіант стратегії не забезпечить коректний прогноз розвитку вітчизняної енергетики на довгостроковий період з усіма негативними наслідками.

Реалізація заходів Варіанту 2 створює умови для залучення значних інвестиційних ресурсів у паливно-енергетичний комплекс.

Даний варіант не містить регулятивних положень.

**Міністр енергетики та
вугільної промисловості України**

В. Демчишин

« ____ » _____ 2015 р.

Додаток 3. Урядовий Секретаріат. Міжнародний досвід.

Функції Секретаріату Уряду

Функції Секретаріату уряду	Велика Британія	Німеччина	Польща	Литва	Естонія	Франція
Підготовка засідань уряду	+	+	+	+	+	+
Перевірка проектів актів на відповідність нормативно-правовій базі та програмним документам уряду	+	+	+	+	+	+
Стратегічне планування, підготовка програм діяльності уряду, планів роботи	+	+	+	+	+	+
Координація урядової комунікації	+	+	+	+	+	
Моніторинг роботи уряду, виконання програми діяльності, планів роботи	+	+	+	+	+	
Координація зв'язків уряду з іншими органами державної влади	+	+	+	+	+	
Координація горизонтальних питань	+	+	+	+	+	

Підстави для повернення матеріалів міністерству на доопрацювання

Країни	Секретаріат уряду може повернути матеріали міністерству на підставі неналежної підготовки (формальні критерії)	Секретаріат уряду може повернути матеріали міністерству на підставі невідповідності державній політиці (пріоритетам Уряду, визначеним в програмі діяльності Уряду)
Німеччина	Так	Так
Франція	Так	Деякі (вирішується секретаріатом уряду в інший спосіб)
Естонія	Так	Ні
Латвія	Так	Так
Польща	Так	Так
Румунія	Так	Так
Угорщина	Так	Так

Функція щодо стратегічного планування і складання програмних документів (програма діяльності уряду, річний план діяльності уряду тощо)

Країни	Спроможність до стратегічного планування	Спроможність до складання планів діяльності
Німеччина	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Франція	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Естонія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Латвія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Польща	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Румунія	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду
Угорщина	Секретаріат уряду	Секретаріат уряду

Рекомендації секретаріату уряду щодо забезпечення реалізації державної політики

Країни	Чи готує секретаріат уряду доповідну записку (експертний висновок) прем'єр-міністру з питань, внесених до порядку денного засідання Уряду?	Чи містить така доповідна записка рекомендації доцільності розгляду/схвалення питань, внесених на порядок денний засідання Уряду?	Чи роздаються копії доповідної записки всім членам Кабінету Міністрів?
Німеччина	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Франція	Так, з усіх питань	Так (від секретаріату прем'єр-міністра)	Тільки прем'єр-міністру та доповідачу
Естонія	Так, з усіх питань	Інколи	Тільки прем'єр-міністру
Латвія	Тільки з деяких питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Польща	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру
Румунія	Так, з усіх питань	Так	Так, усім членам Кабінету Міністрів
Угорщина	Так, з усіх питань	Так	Тільки прем'єр-міністру

