



## Світові практики та методології розробки публічної політики «end to end» формату

Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит народного депутата України

---

Європейський інформаційно-дослідницький центр створено з метою надання народним депутатам України інформації, яка може бути використана ними у законотворчій діяльності. Діяльність Європейського інформаційно-дослідницького центру здійснюється в рамках програми USAID "Рада: підзвітність, відповідальність, демократичне парламентське представництво", що виконується Фондом "Східна Європа". Більше про центр на сайті <http://euinfocenter.rada.gov.ua/>

Розглянувши досвід деяких країн (Канада, США, Нова Зеландія, Німеччина, Литва, Латвія, Польща) в розробці публічної політики, можна зробити наступні висновки:

- Розробкою державної політики займається виключно уряд.
- Роль парламенту в процесі розробки політики обмежена та полягає в прийнятті урядових законів, що є інструментами політики та у здійсненні контролю за реалізацією політики шляхом розгляду звітів уряду.
- Розробка політики є багатоетапним процесом, що включає: визначення проблеми, аналіз політики, прийняття політики, реалізацію політики та оцінку політики.
- Консультації зі стейкхолдерами/зацікавленими сторонами є невід’ємним етапом/елементом процесу розробки політики.
- Оцінка впливу політики відбувається як на етапі розробки політики, так і на етапі її реалізації.
- Уряд реалізує політику шляхом прийняття урядових програм, що входять до складу довгострокових, середньострокових та короткострокових планів діяльності.

Таблиця 1

Порівняльна таблиця методології розробки державної політики

Країна	Хто розробляє політику/етапи розробки	Як, хто та коли консультується зі стейкхолдерами	Як та ким політика погоджується та ухвалюється урядами (які документи).	Як, коли та ким політика моніториться, оцінюється та переглядається
Канада	Політику розробляє уряд. Напрямок політики встановлює Прем’єр-міністр. Написанням політики займаються	Консультації відбуваються на всіх етапах циклу політики.	Готується <b>Подання Кабінету Міністрів</b> (постанова Кабміну), що містить пропозицію політики.	<b>План Оцінки Департаментів (Departmental Evaluation Plan)</b> <sup>1</sup> <b>Для оцінки</b> використовується

<sup>1</sup> Guide to Developing a Risk-Based Departmental Evaluation Plan [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.tbs-sct.gc.ca/cee/pubs/guide/rbdep-pmear-eng.asp>.

	<p>аналітики політики/фахівці політики. <b>Юристи не повинні писати політику.</b> Для написання політики можуть залучатися зовнішні консультанти та аналітики політики.</p> <p><b>Етапи розробки політики:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>I. Виявлення та визначення проблеми</li> <li>II. Дослідження та аналіз політики</li> <li>III. Генерування рішень та альтернатив політики</li> <li>IV. Консультація</li> <li>V. Розробка пропозицій політики</li> <li>VI. Реалізація політики</li> <li>VII. Моніторинг та оцінка політики</li> </ol>	<p>Консультації можуть проводитися у формі семінарів, круглих столів, громадських зборів, з використанням Інтернету для отримання відгуків, шляхом випуску дискусійних документів.</p> <p>Проведенням консультації займаються аналітики політики/фахівці політики.</p>	<p>Подання представляє Міністр-спонсор/ініціатор. Подання обговорюється на засіданні Кабінету Міністрів або Комітету Кабінету Міністрів. Подання затверджує Кабінет Міністрів. <b>Прем'єр-міністр</b> остаточно ухвалює всі рішення.</p>	<p>змішаний метод, в якому поєднані кількісні та якісні показники.</p> <p><b>Оцінку здійснюють</b> фахівці у сфері політики (існують вимоги до цих фахівців).</p> <p>Оцінка проводиться також на початку розробки політики. Кожне відомство повинно мати затверджений <b>План Оцінки Департаменту.</b></p> <p><b>Перегляд політики:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Початковий/первинний</b> перегляд, через рік після запровадження політики;</li> <li>- <b>Періодичний перегляд</b>, кожні 2/3/5 років (переглядають політику з урахуванням змін у законодавстві).</li> </ul>
США	<p><b>Пропозиції політики</b> можуть формулювати Президент, Конгрес, Законодавчі органи штатів, зацікавлені групи, організації, що займаються плануванням політики.</p> <p><b>Політика розробляється</b> федеральними відомствами.</p> <p><b>Етапи політики:</b></p>	<p>Консультації зі стейкхолдерами проводяться на різних етапах розробки політики, але особлива увага приділяється на етапі <b>формулювання політики.</b></p> <p>Консультації проводяться шляхом опублікування</p>	<p>Політика приймається шляхом прийняття Конгресом закону, підписання Наказу Президентом та прийняття рішення Верховним Судом.</p>	<p>Федеральний уряд здійснює оцінку політики.</p> <p>Кожне агентство готує та подає Директору Офісу з Управління та Бюджету <b>стратегічний план діяльності</b> (не менше 5 років), що містить <b>план виконання</b> (не менше 1 року) конкретної програми (в якому також</p>

	<p>I. Визначення проблеми;  II. Постанова порядку денного;  III. Формування політики;  IV. Прийняття політики;  V. Реалізація політики;  VI. Оцінка політики.</p>	<p>документу/регулювання у Федеральному Реєстрі.  Наприклад, регуляторні плани опубліковуються щороку як частина осіннього видання <i>Єдиного порядку денного регуляторних заходів та заходів з дерегулювання</i>.  Публікація документів здійснюється з метою отримання коментарів (письмових).</p>	<p>описано способи та критерії оцінки виконаної роботи).  Не пізніше 31 березня кожного року керівник кожного агентства готує та подає на розгляд <b>Президенту та Конгресу звіт про виконання програми</b>, який містить інформацію про досягнуті цілі, цілі, яких не вдалося досягнути, причини, та можливі варіанти дій в цій ситуації.</p>
<p>Нова Зеландія</p>	<p><b>Кабінет Міністрів</b> відповідає за розробку політики, пропонуючи закони, які <b>ухвалюються Парламентом</b><sup>2</sup>.  Міністр визначає напрямок політики та пріоритети для свого департаменту.</p> <p><b>Етапи розробки політики:</b>  I. <b>Оцінка політики</b> (ретельне вивчення наслідків існуючої політики та виявлення нових проблем політики);</p>	<p>Консультації зі стейкхолдерами проходять на етапі аналізу політики та розробки інструментів політики (законів).</p> <p>Консультації проводить міністерство, яке є ініціатором політики.</p> <p>Консультації також проводяться як всередині</p>	<p><b>Рішення щодо державної політики затверджуються Кабінетом Міністрів.</b>  Уряд встановлює <b>законодавчу програму</b>, яка дозволить йому реалізувати свою політику.</p> <p><b>Основні політичні пропозиції можуть бути представлені у вигляді Білих та Зелених Книг та подаються на розгляд</b></p> <p>Контроль за реалізацією політики здійснює парламент.</p>

<sup>2</sup> justice.govt.nz [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://www.justice.govt.nz/courts/going-to-court/without-a-lawyer/representing-yourself-civil-high-court/new-zealands-constitutional/#Branches-government>.

	<p>II. <b>Аналіз політики</b>, що призводить до розробки інструментів політики;</p> <p>III. <b>Механізм координації</b>, який забезпечує як ефективні процеси, так і продуктивний діалог між агентствами та радниками;</p> <p>IV. <b>Прийняття рішень</b> добре поінформованими Міністрами;</p> <p>V. <b>Реалізація політики</b>;</p> <p>VI. <b>Консультація</b>.</p>	<p>самого міністерства-ініціатора політики, так і з іншими міністерствами, політичними фракціями.</p>	<p><b>Парламенту, ЗМІ та зацікавлених сторін.</b></p>	
<p><b>Європейський Союз</b></p>	<p>Європейська Комісія розробляє політику Європейського Союзу.</p> <p><b>Етапи розробки політики:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Розробка та підготовка;</li> <li>• Прийняття;</li> <li>• Імплементация;</li> <li>• Застосування;</li> <li>• Оцінювання та перегляд.</li> </ul>	<p>Консультації зі стейкхолдерами відбуваються на всіх етапах розробки політики.</p> <p>Проводяться відкриті публічні консультації, інтернет-консультації (через розділ вебсайту Єврокомісії <a href="#">Consultations</a>, в якому присутні опитування щодо усіх законодавчих ініціатив Єврокомісії. Протягом щонайменше 12 тижнів стейкхолдери беруть участь в обговоренні оцінки впливу ініціативи).</p>	<p>Документом, який містить пропозицію політики, є <b>текст проекту нормативно-правового акту</b>, який готується за результатами оцінки впливу. Він супроводжується пояснювальною запискою, яка є доступною громадськості, але не буде частиною прийнятого акту.</p>	<p><b>Європейська Комісія</b> здійснює оцінку діяльності ЄС.</p> <p>Оцінювання здійснюється міжслужбовою керівною групою у складі щонайменше трьох членів, в тому числі представника Генерального директорату. При проведенні оцінки відповідності (Fitness Check) до складу групи має бути включений представник секретаріату.</p> <p>Для оцінювання готується дорожня карта з оцінювання/перевірки придатності.</p> <p>Оцінювання здійснюється у випадках, коли:</p>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Умова про перегляд політики міститься в нормативно-правових актах;</li> <li>• Оцінювання передбачене Фінансовим регламентом (щодо усіх програм та видів діяльності, які передбачають витрати понад 5 млн. євро)</li> <li>• Оцінювання передбачене Постановою Ради (ЄС) 2015/323 про фінансове регулювання, яке застосовується до 11 Фонду європейського розвитку.</li> </ul>	
<p>Федеративна Республіка Німеччина</p>	<p>Канцлер визначає основні політичні цілі через політичні директиви. Міністерства розробляють політику. Канцлер на початку свого терміну та перед кожним законодавчим періодом <b>подає до Бундестагу «Заяву про політику» (Regierungserklärung)</b>. У ній вказано політичні дії, плани та наміри роботи уряду.</p>	<p>Міністерства консультуються із стейкхолдерами щодо <b>законодавчих пропозицій</b> та надають їм достатньо часу для того, аби ті сформулювали власні рекомендації. Стейкхолдери активно співпрацюють з міністерствами.</p>	<p>Міністерства готують <b>Білі книги</b>, які описують політику уряду в певній сфері (описується поточна ситуація та вказується стратегія діяльності на наступні роки). Перед початком підготовки Білої книги міністр повідомляє про це парламент та обґрунтовує необхідність написання</p> <p>Процедури звітування та перегляду визначаються міністерством, яке займається розробкою політики. Це залежить від пріоритетності політики, ресурсів для її реалізації. Наприклад, <i>Міністерство енергетики</i> проводить державну політику енергетичного переходу до сталої економіки шляхом відновлюваної енергетики та</p>

	<p><b>Етапи розробки політики:</b></p> <p>I. Ідентифікація проблем.</p> <p>II. Встановлення порядку денного.</p> <p>III. Розробка політики.</p> <p>IV. Прийняття політики.</p> <p>V. Впровадження політики.</p> <p>VI. Оцінювання політики.</p>	<p>Консультації також проводяться з іншими міністерствами.</p>	<p>нової Білої книги (через виступ у Бундестазі або направлення офіційного листа).</p> <p>Після того, як уряд видає політичні директиви щодо конкретних потреб в галузі політики та розробки необхідного законодавства, відповідні міністерські підрозділи складають законодавчі пропозиції.</p>	<p>енергоефективності — «<b>Енергія майбутнього</b>»<sup>3</sup> (з 2010 року). Кожного року до 15 грудня Міністерство подає до парламенту звіт про реалізацію політики; кожні три роки готується більш глибокий аналіз політики. Паралельно із цим, незалежна експертна комісія готує свій альтернативний звіт, який подається разом зі звітом Міністерства енергетики до парламенту у вигляді додатку.</p>
<p>Латвійська Республіка</p>	<p>Політику розробляє Уряд Латвійської Республіки.</p> <p><b>Ключові розробники:</b> Офіс Прем'єр-Міністра, Галузеві міністерства, Секретаріат Міністра з особливих доручень, Державна канцелярія, Бюро запобігання та боротьби з корупцією<sup>4</sup></p> <p><b>Етапи розробки політики:</b><sup>5</sup></p> <p>I. Аналіз ситуації.</p>	<p>Консультації зі стейкхолдерами відбуваються на всіх етапах циклу розробки та перегляду документів стратегічного планування.</p> <p><b>Обов'язковим є публічне обговорення проектів документів перед затвердженням їх Сеймом.</b><sup>6</sup></p>	<p>Уряд ухвалює такі документи політики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Напрямки політики/<i>guidelines</i>;</li> <li>- Проект програми;</li> <li>- Проект плану;</li> <li>- Проект концепції;</li> <li>- Стратегія.</li> </ul> <p>Перед подачею до Кабінету Міністрів підготовлені міністерствами проекти документів політик</p>	<p>Порядок звітування, оцінки та перегляду політики вказані у самій структурі документа політики. Як правило, довгострокові та середньострокові програми переглядають раз на 2 роки. Перегляду передуює публічне обговорення звіту про реалізацію програм за останні два роки на засіданні Сейму.</p>

<sup>3</sup> <http://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/energiewende.html>

<sup>4</sup> Republic of Latvia Rules of Procedure of the Cabinet of Ministers [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.legislationline.org/download/action/download/id/837/file/a53766f2d7f375f57287bb2c0464.htm/preview>.

<sup>5</sup> Politikas plānošana [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://tap.mk.gov.lv/valsts-parvaldes-politika/arhivs/attistibas-planosana/strategiska-planosana/>.

<sup>6</sup> Attīstības plānošanas sistēmas likums [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=175748>.

	<p>II. Виявлення проблем та можливих рішень.</p> <p>III. Початкова оцінка впливу.</p> <p>IV. Координація та затвердження документа про планування політики.</p> <p>V. Прийняття рішення про розподіл фінансових ресурсів.</p> <p>VI. Впровадження політики та моніторинг.</p> <p>VII. Оцінка результатів політики.</p> <p>Період планування політики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Довгострокове планування (до 25 років);</li> <li>- Середньострокове планування (до 7 років);</li> <li>- Короткострокове планування (до 3 років).</li> </ul>	<p>розглядаються на <b>Зборах державних секретарів</b>.</p> <p>Збори державних секретарів протягом двох тижнів дають свій висновок.</p> <p>На засіданнях Комітету Кабінету Міністрів розглядаються проекти документів політичного планування, з яких не досягнуто згоди на Зборах державних секретарів. На засіданнях Комітету забезпечується можливість <b>участі зацікавлених сторін</b> у процесі розгляду документів.<sup>7</sup></p>	
<p><b>Литовська Республіка</b></p>	<p><b>Міністерства</b> розробляють державну політику.<sup>8</sup></p> <p><b>Етапи розробки політики:</b><sup>9</sup></p> <p>I. Визначення проблеми</p>	<p>Інформація про нові консультації розміщується на веб-сайті уряду. Участь можуть брати громадяни, представники</p> <p>Уряд готує <b>документи з планування:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Документи довгострокового планування (10-20 років)</li> </ul>	<p>Міністерства здійснюють моніторинг реалізації державної політики у сферах, що знаходяться у компетенції міністерства.</p>

<sup>7</sup> Засідання Кабінету міністрів [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: <http://www.mk.gov.lv/ru/content/zasedaniya-kabineta-ministrov>.

<sup>8</sup> Executive Capacity [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://www.sgi-network.org/2016/Lithuania/Executive\\_Capacity](http://www.sgi-network.org/2016/Lithuania/Executive_Capacity).

<sup>9</sup> VYRIAUSYBĖS GIDAS [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Apie\\_vyriausybe/Vyriausybes%20gidas%202016.pdf](http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Apie_vyriausybe/Vyriausybes%20gidas%202016.pdf).



<p>(консультації зі стейкхолдерами; пошук альтернатив).</p> <p>II. Підготовка законопроекту (консультації зі стейкхолдерами; ex-ante оцінка).</p> <p>III. Прийняття рішення.</p> <p>IV. Впровадження.</p> <p>V. Законодавча оцінка (консультації зі стейкхолдерами; моніторинг).</p>	<p>організованих груп громадянського суспільства, бізнес-асоціації та пов'язані з ними організації, експерти.<sup>10</sup></p>	<p>➤ Документи середньострокового планування:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Програма уряду (до 4 років)</li> <li>▪ Національна програма розвитку (7-9 років)</li> <li>▪ Програма розвитку галузі управління (7-9 років)</li> </ul> <p>➤ Короткострокові документи планування (до 3 років):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ пріоритети діяльності уряду та заплановані результати (щороку);</li> <li>▪ стратегічні оперативні плани (до 3 років);</li> <li>▪ річні плани діяльності.</li> </ul> <p>На початку кожного року Канцелярія Уряду складає перелік законопроектів та постанов, які планується прийняти протягом календарного року,</p>	<p>Процедури звітування та перегляду найчастіше визначаються міністерством, яке займається розробкою політики.</p> <p><b>Суб'єкти моніторингу:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Канцелярія прем'єр-міністра — відповідальна за державну програму, пріоритети щорічного уряду, урядові установи, підзвітні стратегічні плани.</li> <li>▪ Міністерство фінансів — моніторинг виділених коштів.</li> <li>▪ Галузеве міністерство — міністр відповідає за довгострокові програми, стратегічні плани.</li> <li>▪ Координатори міжвідомчих планів дій — моніторинг виконання міжвідомчих планів дій.</li> </ul> <p>Канцелярія Прем'єр-міністра складає <b>щоквартальні і щорічні звіти</b> про виконання пріоритетів уряду. Міністерства та установи надають інформацію про виконання державних</p>
--	--	--	---

<sup>10</sup> VYRIAUSYBĖS GIDAS [Електронний ресурс] – Режим доступу до ресурсу: [http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Apie\\_vyriausybe/Vyriausybes%20gidas%202016.pdf](http://lrvk.lrv.lt/uploads/lrvk/documents/files/Apie_vyriausybe/Vyriausybes%20gidas%202016.pdf).

Республіка  
Польща

Прем'єр-міністр та Рада міністрів визначають загальні цілі політики.

**Рада міністрів** визначає основні напрями **внутрішньої і зовнішньої політики**.

**Цикл державної політики та його елементи:**

I. Встановлення порядку денного: визначення проблеми.

II. Формування змісту політики: формулювання рішень проблеми.

III. Прийняття рішень, тобто рішення про існування політики конкретного змісту.

IV. Впровадження та реалізація

Публічні консультації може здійснювати:

a) член Ради Міністрів, в залежності від його сфери відповідальності.

b) Глава Канцелярії Голови Ради Міністрів.

c) Інші особи, уповноважені Головою Ради Міністрів; особи, що отримали дозвіл на розробку, ведення процесу погоджень, публічних консультацій або експертизи від Ради Міністрів.

включаючи проекти, подані до Сейму (*річний законодавчий план*). Також два рази на рік Уряд подає на розгляд Сейму пропозиції, які законопроекти слід розглянути на відповідній сесії.

**Інструментом політики є закон. Міністерства несуть відповідальність за підготовку нового законодавства, яке Рада Міністрів передає Парламенту як пропозицію закону.** Парламент приймає урядові закони.

пріоритетів до **інформаційної системи моніторингу** протягом 10 робочих днів після завершення кварталу.<sup>19</sup>

**Оцінювання** може бути:

➤ **централізоване** (здіяні два або більше міністерств; оцінювання проводиться робочою групою);

➤ **децентралізоване** (організоване та проводиться відповідним міністерством).

Діяльність Ради Міністрів контролює Сейм, таким чином уряд звітує перед парламентом за реалізацію політики.

Оцінка здійснюється на етапі розробки політики (оцінка регуляторного впливу (**OSR, Ocena Skutków Regulacji**)) та на етапі реалізації політики.

**Координацію підготовки OSR забезпечує:**

1) призначений Головою Ради Міністрів член Ради Міністрів;

2) призначений Головою

політики.

V. Оцінка результатів реалізованої політики, незалежно від того, чи була ця проблема зменшена чи вирішена.

VI. Завершення реалізації політики.

Орган, що відповідає за підготовку проекту закону або проекту постанови, представляє проект для публічних консультацій, в тому числі може направити проект **громадським організаціям** або **іншим зацікавленим особам** чи **інституціям**.

Консультації можуть мати форму конференцій. Конференцію очолює представник органу, що відповідає за підготовку проекту.

Ради Міністрів секретар чи заступник державного секретаря Канцелярії Голови Ради Міністрів.

Інформацію підготували аналітики Європейського Інформаційно-Дослідницького Центру