

# МЕТОДОЛОГІЯ РЕЙТИНГУ НЕЗАЛЕЖНОСТІ КЛЮЧОВИХ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ПЕРЕЛІК УЧАСНИКІВ ТА КРИТЕРІЇВ ОЦІНКИ

## **Автори:**

Альжбета Тібенська,

*Аналітик, ІНЕКО (Словаччина)*

Петер Клатік,

*Аналітик, ІНЕКО (Словаччина)*

Єгор Киян,

*Аналітик з економічних питань МЦПД*

Юлія Проценко,

*Аналітик з економічних питань МЦПД*

Катерина Москаленко,

*Директор з юридичних питань МЦПД*

Серпень 2020 - Травень 2021

## ПРО ПРОЕКТ

*Проект «Зміцнення демократичної стійкості ключових державних інституцій в Україні» реалізується Інститутом економічних та соціальних реформ у Словаччині (INEKO) у партнерстві з Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД). Ініціатива підтримується за програмою Посольства США в Україні. Проект спрямований на підвищення ефективності державних органів та органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства у сфері створення та нагляду за регіональною політикою, управління державними підприємствами, моніторингу бюджетів та відкритості місцевої влади.*

Незалежність державних органів в Україні завжди була і залишається актуальною темою. Зумовлено це тим, що вплив різних стейкхолдерів у їх функціонування може створити асиметрії ринкових перетворень в Україні та створити загрози ефективному управлінню, збільшити ризики корупції, похитнути демократичні основи, негативно відобразитися на благополуччі населення та, навіть, поставити майбутній економічний розвиток країни під велике питання.

У свою чергу, метою рейтингу «Юридична та формальна незалежність державних установ в Україні» є аналіз ступеню незалежності ключових державних органів України від різних зацікавлених сторін та представлення рекомендацій щодо підвищення їх незалежності. Додатково, такий підхід сприятиме публічній дискусії про ступінь незалежності ключових державних установ в Україні, покращенню громадського контролю за функціонуванням державних органів.

Оцінка незалежності державних органів буде зосереджена на таких критеріях, як призначення та звільнення з посади вищого керівництва, суверенітет та правова основа державного органу, прозорість доходів призначеного керівництва та особливості відбору на посаду керівника інституції.

Місце, яке займає інституція в рейтингу, повинне показувати потенціал її незалежності. Оцінка та рейтинг являють собою орієнтир, порівняння, обговорення, а не впевненість у тому, що інституція з найвищою позицією в рейтингу є найбільш незалежною, і навпаки, установа, яка знаходиться внизу рейтингу, повністю не має незалежності.

Також надається ряд рекомендацій, спрямованих на підвищення потенціалу незалежності установ, мінімізацію бар'єрів та прогалин в організації та створенні керівних органів, а також у їх діяльності.

Результати цього проекту будуть корисними для всіх, хто може їх використати як джерело інформації для оцінки тенденцій функціонування державних органів.

Ми сподіваємося, що даний проект зможе підвищити незалежність та професійність державних органів України, просуватиме гарні ідеї і надихатиме на їх впровадження по всій території України.

## МЕТОДОЛОГІЯ

Дані для рейтингу незалежності ключових державних органів України збираються на основі інформації з офіційних веб-сайтів обраних інституцій, через аналіз українського законодавства та Конституції, щорічних звітів, за допомогою пошукових систем та запитів на публічну інформацію.

Незалежність ключових державних органів оцінюється по 5-ти основних сферах:

- I. Призначення керівного органу та членів правління
- II. Звільнення посадових осіб
- III. Суверенітет та конституційні основи
- IV. Доходи посадових осіб та службовців
- V. Процес відбору на посаду керівника установи

№	Оцінка за кожну категорію	Бали для державного органу без Правління	Бали для державного органу з Правлінням
I.	Призначення керівного органу та членів правління	13,0	13,0
II.	Звільнення посадових осіб	5,0	5,0
III.	Суверенітет та конституційні	14,0	14,0
IV.	Доходи посадових осіб та службовців	10,0	10,0
V.	Процес відбору на посаду керівника установи	6,0	6,0
	<b>РАЗОМ</b>	<b>48,00</b>	<b>48,00</b>

Бали окремих показників представлені в Таблиці 1.

Підсумковий індекс обчислюється як сума балів, набраних за кожне питання, поділена на суму максимальних балів. Загальний рейтинг інституції варіюється від 0% до 100%. Рейтинг показує не лише загальний відсотковий бал, але і бал за окремими категоріями. Рейтинг показує оцінки для більш легкого порівняння; вони призначаються на основі такої шкали:

A+	80 % - 100 %
A	75 % - 79 %
A-	70 % - 74 %
<hr/>	
B+	65 % - 69 %
B	60 % - 64 %
B-	55 % - 59 %
<hr/>	
C+	50 % - 54 %
C	45 % - 49 %
C-	40 % - 44 %
<hr/>	
D+	35 % - 39 %
D	30 % - 34 %
D-	25 % - 29 %
<hr/>	
E+	20 % - 24 %
E	15 % - 19 %
E-	10 % - 14 %
<hr/>	
F	0 % - 9 %

Місце, яке займає інституція в рейтингу, повинне показувати потенціал її незалежності. Оцінка та рейтинг являють собою орієнтир, порівняння, обговорення, а не впевненість у тому, що інституція з найвищою позицією в рейтингу є найбільш незалежною, і навпаки, установа, яка знаходиться внизу рейтингу, повністю не має незалежності.

**Таблиця 1. Показники незалежності ключових державних органів України**

№	Критерій незалежності	Бали для державного органу без Правління	Бали для державного органу з Правлінням	Джерело
<b>I. Призначення керівного органу та членів правління</b>				
<b>1</b>	Керівний орган складається з декількох осіб	<b>2</b>	–	Законодавство України
<b>2</b>	Голова Правління державного органу не бере участі у виборах членів правління	–	<b>1</b>	Законодавство України
<b>3</b>	З Головою Правління не укладався трудовий договір	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>4</b>	З Членами Правління не укладались трудові договори	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>5</b>	Члени керівного органу не змінюються одночасно	<b>1</b>	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>6</b>	Члени Правління не змінюються одночасно	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>7</b>	Члени керівного органу призначаються різними способами (декількома суб'єктами)	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>8</b>	Голова державного органу призначається колективним органом	<b>1</b>	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>9</b>	Члени Правління призначаються колективним органом	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>10</b>	Члени керівного органу обираються декількома суб'єктами	<b>1</b>	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>11</b>	Члени Правління обираються декількома суб'єктами	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>12</b>	Кандидати на посаду керівного органу повинні відповідати конкретним вимогам щодо їх політичної незалежності	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>13</b>	Члени керівного органу не мають права обіймати певні посади після закінчення терміну їх повноважень	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>14</b>	Строк повноважень членів керівного органу обмежений	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>15</b>	Одна і та ж особа не може бути призначена членом керівного органу більше, ніж два строки підряд	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>16</b>	Громадські слухання є частиною процесу відбору керівних посад	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>17</b>	Резюме членів керівного органу є	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний веб-

	загальнодоступними			сайт державного органу, пошук у Google або офіційний запит на інформацію
<b>18</b>	Члени керівного органу не були політично активними за два роки до призначення	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google або офіційний запит на інформацію
<b>Кількість балів</b>		<b>13</b>	<b>13</b>	
<b>II. Звільнення посадових осіб</b>				
<b>1</b>	Звільнення голови державного органу можливе з причин, пов'язаних з політикою	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>2</b>	Звільнення голови державного органу можливе на розсуд уповноваженого органу державної влади	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>3</b>	Звільнення голови державного органу можливе в тому випадку, якщо призначений голова був засуджений за злочин або якщо він більше не відповідає критерію політичної незалежності	<b>2</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>4</b>	Звільнення члена Правління можливе лише з підстав, передбачених законодавством і повинно бути обґрунтованим	–	<b>1</b>	Законодавство України
<b>5</b>	Звільнення голови державного органу повинне здійснюватися декількома суб'єктами	<b>1</b>	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>6</b>	Звільнення члена Правління має здійснюватися декількома суб'єктами	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>Кількість балів</b>		<b>5</b>	<b>5</b>	

**III. Суверенітет та конституційні основи**

<b>1</b>	Правове регулювання діяльності органу державної влади здійснюється Конституцією України	<b>1</b>	<b>1</b>	Конституція України
<b>2</b>	Порядок призначення голови державного органу визначений Конституцією України	<b>1</b>	<b>1</b>	Конституція України
<b>3</b>	Порядок призначення заступника голови державного органу визначений Конституцією України	<b>1</b>	<b>1</b>	Конституція України
<b>4</b>	Необхідна конституційна більшість для обрання голови державного органу або члена його керівного органу	<b>1</b>	<b>1</b>	Конституція України
<b>5</b>	Компетенції органу державної влади визначені в Конституції України	<b>1</b>	<b>1</b>	Конституція України
<b>6</b>	Вплив у будь-який спосіб на орган Кабінетом Міністрів України виключено	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>7</b>	Державний орган незалежний у своїх рішеннях	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>8</b>	Керівник державного органу не може приймати одноосібних рішень	<b>1</b>	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>9</b>	Лише у разі розподілу голосів порівну, голос голови Правління є вирішальним	–	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>10</b>	Формування бюджету державного органу визначено в законі України	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>11</b>	Державний орган є головним розпорядником коштів Державного бюджету України	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>12</b>	Державний орган фінансується не тільки з державного бюджету	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>13</b>	Державний орган має повноваження приймати рішення про власну внутрішню організацію	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>14</b>	Голова державного органу не призначається виключно урядом	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>15</b>	Державний орган уповноважений самостійно визначати свій штатний розпис	<b>1</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>Кількість балів</b>		<b>14</b>	<b>14</b>	

**IV. Доходи посадових осіб та службовців**

<b>1</b>	Інформація про середню місячну заробітну плату голови державного органу є загальнодоступною	<b>2</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>2</b>	Інформація про середню місячну заробітну плату заступника голови державного органу є загальнодоступною	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>3</b>	Інформація про середню місячну заробітну плату членів Правління державного органу є загальнодоступною	–	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>4</b>	Інформація про середню місячну заробітну плату високопосадовців державного органу є загальнодоступною	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>5</b>	Інформація про середню місячну заробітну плату працівників державного органу є загальнодоступною	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>6</b>	Середня місячна заробітна плата голови державного органу	<b>2</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>7</b>	Середня місячна заробітна плата заступника голови державного органу	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>8</b>	Середня місячна заробітна плата членів Правління державного органу	–	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт



<b>9</b>	Середня місячна заробітна плата високопосадовців державного органу	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>10</b>	Середня місячна заробітна плата працівників державного органу	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний запит на інформацію, офіційний веб-сайт державного органу, щорічний звіт
<b>Кількість балів</b>		<b>10</b>	<b>10</b>	
<b>V. Процес відбору на посаду керівника установи</b>				
<b>1</b>	Оголошення конкурсу на заміщення вакантних посад опубліковано на сайті державної установи	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>2</b>	Кандидат може подавати заявку напямуч, без висувачня іншою інституцією, організацією та групами інтересів	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>3</b>	Вакансія відкрита для іноземців	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>4</b>	Наявність дискримінаційних обмежень для кандидатів, таких як вік, стать, тощо	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>5</b>	Кандидат має щонайменше 14 днів для подання заявки на участь у конкурсі	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>6</b>	Кандидати повинні подати резюме	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>7</b>	Кандидати повинні подати мотиваційний лист	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>8</b>	Кандидати мають подати пропозицію стратегії управління	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт

				державного органу, пошук у Google
<b>9</b>	Кандидат має подати декларацію про майновий стан (під час подання заяви або при вступі на посаду)	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>10</b>	Кандидати мають відповідати вимогам доброчесності (докази відсутності судимості)	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>11</b>	Кандидати мають відповідати освітнім вимогам (вища освіта)	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>12</b>	Кандидати мають знати принаймні одну іноземну мову (англійська, французька).	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>13</b>	Кандидатам не дозволяється переходити з політичної посади	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>14</b>	Кандидати мають відповідний досвід роботи	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>15</b>	Інтерв'ю з кандидатами є публічними (проводяться публічні слухання кандидатів)	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>16</b>	Список кандидатів та перелік поданих ними документів (резюме, мотиваційний лист, стратегія управління) публікуються до проведення інтерв'ю з кандидатами	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>17</b>	Співбесіди з кандидатами транслюються в прямому ефірі	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>18</b>	Запис трансляції публікується онлайн	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google

<b>19</b>	Кандидати презентують власну пропозицію щодо стратегії управління на співбесіді	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>20</b>	Представники громадськості (ЗМІ, НУО) мають право задавати питання кандидатам протягом співбесіди/публічних слухань	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>21</b>	Список членів комісії, які проводять співбесіду/громадські слухання, опубліковано	<b>0,125</b>	<b>0,125</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>22</b>	Члени комісії є представниками декількох різних установ	<b>0,125</b>	<b>0,125</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>23</b>	Після публічних слухань/співбесіди комісія оприлюднює оцінку кандидатів та своє рішення.	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>24</b>	Кожен член комісії має право оцінювати кандидата окремо	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>25</b>	У разі обрання керівника державної установи вибори є публічними	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	Законодавство України, офіційний веб-сайт державного органу, пошук у Google
<b>Кількість балів</b>		<b>6</b>	<b>6</b>	
<b>РАЗОМ</b>		<b>48</b>	<b>48</b>	

**Перелік учасників рейтингу незалежності ключових державних органів України**

	<b>Державні органи влади з функціями регулювання, контролю, надання послуг та у сфері судової діяльності (далі - державні органи)</b>	<b>Веб-адреса</b>
1	Державна податкова служба України	<a href="https://tax.gov.ua/">https://tax.gov.ua/</a>
2	Державна фіскальна служба України	<a href="http://sfs.gov.ua/">http://sfs.gov.ua/</a>
3	Державна митна служба України	<a href="https://customs.gov.ua/">https://customs.gov.ua/</a>
4	Антимонопольний комітет України	<a href="http://www.amc.gov.ua/">http://www.amc.gov.ua/</a>
5	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	<a href="http://www.nerc.gov.ua/">http://www.nerc.gov.ua/</a>
6	Національне агентство з питань запобігання корупції	<a href="https://nazk.gov.ua/">https://nazk.gov.ua/</a>
7	Національне антикорупційне бюро України	<a href="https://nabu.gov.ua/">https://nabu.gov.ua/</a>
8	Офіс Генерального прокурора	<a href="https://www.gp.gov.ua/">https://www.gp.gov.ua/</a>
9	Національна поліція України	<a href="https://www.npu.gov.ua/">https://www.npu.gov.ua/</a>
10	Верховний Суд	<a href="https://supreme.court.gov.ua/">https://supreme.court.gov.ua/</a>
11	Конституційний Суд України	<a href="http://www.ccu.gov.ua/">http://www.ccu.gov.ua/</a>
12	Уповноважений Верховної Ради України з прав людини	<a href="http://www.ombudsman.gov.ua/">http://www.ombudsman.gov.ua/</a>
13	Рада бізнес-омбудсмена	<a href="https://boi.org.ua/">https://boi.org.ua/</a>
14	Національний банк України	<a href="https://bank.gov.ua/">https://bank.gov.ua/</a>
15	Фонд державного майна України	<a href="http://www.spfu.gov.ua/">http://www.spfu.gov.ua/</a>
16	Пенсійний фонд України	<a href="https://www.pfu.gov.ua/">https://www.pfu.gov.ua/</a>
17	Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків	<a href="https://www.nssmc.gov.ua/">https://www.nssmc.gov.ua/</a>