

## РЕЗЮМЕ

### Результати рейтингу

# «Юридична та формальна незалежність державних установ в Україні»

#### 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*

Червень 2021

## ЗМІСТ

ПРО ПРОЕКТ.....	2
МЕТОДОЛОГІЯ.....	4
КЛЮЧОВІ РЕЗУЛЬТАТИ .....	14
РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	18
ПІСЛЯМОВА .....	21
ПОСИЛАННЯ НА ДЖЕРЕЛА .....	22
РЕЙТИНГ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ІНСТИТУЦІЙ – ПОВНИЙ СПИСОК .....	23

## 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**

<b>№</b>	<b>Критерій незалежності</b>	<b>Бали для державного органу без Правління</b>	<b>Бали для державного органу з Правлінням</b>	<b>Джерело</b>
<b>I. Призначення керівного органу та членів правління</b>				
<b>1</b>	Керівний орган складається з декількох осіб	<b>2</b>	<b>–</b>	Законодавство України
<b>2</b>	Голова Правління державного органу не бере участі у виборах членів правління	<b>–</b>	<b>1</b>	Законодавство України
<b>3</b>	З Головою Правління не укладався трудовий договір	<b>–</b>	<b>0,5</b>	Законодавство України
<b>4</b>	З Членами Правління не укладались трудові договори	<b>–</b>	<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>–</b>	<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>–</b>	<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>–</b>	<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 загальнодоступними	<b>1</b>	<b>1</b>	Офіційний веб-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 напямую, без висування 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>




## КЛЮЧОВІ РЕЗУЛЬТАТИ

Згідно аналізу 17-ти інституцій за 74 показниками, більшість державних органів (12 з 17-ти) набрали понад 50% максимально можливих балів відповідно до методології та навіть перевищили загальний середній показник потенціалу незалежності у 60% (10 з 17-ти). Три з них набрали понад 70% максимально можливих балів.

Назва		Рейтинг ▼	Загальна незалежність
1. <b>Офіс Генерального прокурора</b>		<b>A-</b>	74 % 
2. <b>Уповноважений Верховної Ради України з прав людини</b>		<b>A-</b>	74 % 
3. <b>Національний банк України</b>		<b>A-</b>	73 % 

За результатами оцінки потенціалу незалежності, Офіс Генерального прокурора та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини посіли лідируючі позиції з оцінкою 74%, за ними розмістився Національний банк України з оцінкою 73%.

З іншого боку, п'ять державних установ набрали менше 50% максимально можливих балів. Найменше балів набрали Рада бізнес-омбудсмена (41%), Державна податкова служба України (45 %) та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (45%).

Назва	Рейтинг	Загальна незалежність ▲
1. <b>Рада бізнес-омбудсмена</b>	<b>C-</b>	41 % 
2. <b>Державна податкова служба України</b>	<b>C</b>	45 % 
3. <b>Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків</b>	<b>C</b>	45 % 

Загальний середній показник незалежності 17 ключових державних установ, які підлягали оцінці, становить близько 60%.

Найкращі показники були продемонстровані по сфері II.«Звільнення посадових осіб» (73%). «Доходи посадових осіб та службовців» виявилася найгіршою сферою із показником 50%. Слід зазначити, що середні бали по окремих сферах, зокрема щодо сфери IV.«Доходи посадових осіб та службовців» є низькими через відмову деяких інституцій відповідати на запити на публічну інформацію і надавати дані у разі відсутності їх у публічних джерелах.

**Загальна незалежність** **60 %**

<b>Незалежність в деталях</b>		<b>Середній показник</b>
+	I. Призначення керівного органу та членів правління	<b>58 %</b>
+	II. Звільнення посадових осіб	<b>73 %</b>
+	III. Суверенітет та конституційні основи	<b>61 %</b>
+	IV. Доходи посадових осіб та службовців	<b>50 %</b>
+	V. Процес відбору на посаду керівника установи	<b>66 %</b>

#### *I. Призначення керівного органу та членів правління*

У даній сфері максимальне значення показника потенціалу незалежності сягає 77% у таких державних органах як Національна поліція України, Національний банк України та Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Мінімальне значення сягає 38% у таких інституціях як Державна митна служба України, Державна податкова служба України, Державна фіскальна служба України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. У 9-ти державних органах показник вище середнього значення у 58% по даній сфері, у решти 8-ми – менше.

#### *II. Звільнення посадових осіб*

У даній сфері максимальне значення показника потенціалу незалежності сягає 100% у таких державних органах як Національна поліція України, Офіс Генерального прокурора,



Пенсійний фонд України. Це означає, що законодавче поле зазначених інституцій по даному показнику спрямовано на максимізацію захисту від втручання та політичного впливу щодо звільнення посадових осіб, хоча і не гарантує на 100%, що такого статися не може. Мінімальне значення сягає 40% у таких інституціях як Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Рада бізнес-омбудсмена. У 10-ти державних органах показник вище середнього значення у 73% по даній сфері, у решти 9-ти – менше.

### *III. Суверенітет та конституційні основи*

У даній сфері максимальне значення показника потенціалу незалежності сягає 79% у таких державних органах як Конституційний Суд України, Національний банк України, Офіс Генерального прокурора, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини. Мінімальне значення сягає 36% у Державній податковій службі України. У 8-ми державних органах показник вище середнього значення у 61% по даній сфері, у решти 9-ти – менше.

### *IV. Доходи посадових осіб та службовців*

У даній сфері максимальне значення показника потенціалу незалежності сягає 83% (Верховний Суд). Мінімальне значення сягає 0% у Державної митної служби України та Ради бізнес-омбудсмена у зв'язку з відсутністю даних по заробітних платах та ігноруванню запитів на публічну інформацію. У 9-ти державних органах показник вище середнього значення у 50% по даній сфері, у решти 8-ми – менше.

### *V. Процес відбору на посаду керівника установи*

У даній сфері максимальне значення показника потенціалу незалежності сягає 71% у Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Мінімальне значення сягає 58% у Ради бізнес-омбудсмена. У 14-ти державних органах показник вище середнього значення у 66% по даній сфері, у решти 3-ох – менше.

Значною мірою відносно гарні результати оцінки зумовлені відповідною нормативною базою, яка регулює організацію та функціонування державних установ в Україні. Проте, 74% максимальних балів у деяких інституцій ніяк не означає незалежність інституції. Навпаки, це означає, що є куди рухатися і реформуватися, існує знаний потенціал для покращення. Без закриття всіх доступних законодавчих шпаринок, інституції будуть залишатися вразливими для зовнішнього втручання, у т.ч. з політичних мотивів.

Дослідження також дало змогу виявити наступні факти:

- Лише дві установи з 17-ти мають Правління.
- Лише бізнес-омбудсмен та його заступник може бути громадянином іншої країни.
- Звільнення голів 5-ти установ не можливе з причин, пов'язаних з політикою.
- Лише дві установи (Рада бізнес-омбудсмена та Національний банк України)

вимагають знання англійської мови не лише від керівників, а й від спеціалістів.

- Голови 6-ти установ можуть приймати одноосібні рішення.
- 14 із 17 установ є незалежними у прийнятті рішень.
- Існують значні розбіжності середньомісячних доходів керівників вищої категорії та

керівництвом державних установ.

- За наданими даними, у 2020 році в середньому найбільшу суму місячної заробітної плати отримував Голова Конституційного Суду України – 309586.25 грн.

- Найменшу місячну заробітну плату у 2020 році отримував голова Державної фіскальної служби, в середньому – 14031.83 грн.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дослідження дає змогу виокремити наступні рекомендації для державних інституцій:

<b>Загальні</b>
Державні органи повинні дотримуватися законодавства про доступ до інформації, відповідати на запити та надавати інформацію, що представляє суспільний інтерес, фізичним, юридичним особам та інших зацікавленим сторонам.
Рекомендується оцінювати та оприлюднювати результати діяльності державних органів, враховуючи заздалегідь визначені цілі та показники. Це має розширити та посилити громадський контроль за інституціями та зменшити необхідність здійснення контролю з боку політиків.
Для державних органів, які мають Правління, важливо посилити роль, яку вони відіграють при перевірці рішень, прийнятих керівництвом. Для досягнення критеріїв незалежності члени Правління не мають бути залежними від керівництва.
При призначенні членів керівних органів необхідно уникати концентрації впливу.
Положення, встановлені нормативно-правовою базою, повинні чітко та виправдано регулювати підстави для звільнення членів керівного органу.
Задля уникнення нерівномірності, необхідна збалансована політика щодо заробітної плати членів керівних органів державних установ. Крім того, рівень виплачуваної заробітної плати повинен залежати від результатів діяльності установи та, зокрема, її керівництва.
<b>Призначення керівного органу та членів правління</b>
Ризик втрати незалежності колективних органів може збільшуватися, якщо їх члени звільняються та обираються одночасно. Членів колективних органів управління слід змінювати поступово з інтервалом у кілька років. Такий підхід унеможливить працевлаштування всіх членів колективного органу протягом одного парламентського циклу.
Новопризначені керівні органи інституцій мають бути нейтральними у своїх майбутніх рішеннях. Для державних органів призначення кандидатів на керівні посади може залежати тільки від одного суб'єкта чи гілки влади (наприклад, від уряду), що може створювати прямий конфлікт у разі контролю з його сторони. Незалежність в управлінні та прийнятті рішень державними органами вища, якщо до формування органів та призначення ключових осіб залучено кілька суб'єктів влади.
Правління забезпечує певну гарантію неупередженості та запобігає можливим конфліктам інтересів. Якщо його відбір не є достатньо незалежним та прозорим, збільшується ризик зловживань. До процесу відбору членів Правління має залучатися більше одного суб'єкта влади.
Термін повноважень вищих посадових осіб та членів Наглядової ради встановлений на два строки поспіль збільшує ризик, що такі особи будуть діяти догідливо щодо своїх виборців. Кандидати на ключові посади мають балотуватися на один термін. У разі відсутності професійних кандидатів може бути розглянута альтернатива, щоб одна і та ж особа могла брати участь у конкурсі на посаду максимум два рази, але не підряд.
Задля підвищення прозорості та громадського нагляду за менеджментом інституцій, резюме членів керівного органу мають бути загальнодоступними.
Нормативні акти, що регулюють організацію та діяльність державних установ, повинні бути доповнені чіткими положеннями, що забороняють приймати кандидатів на керівні посади у випадку, якщо останні протягом останніх двох років були залучені до політичної діяльності у якості члена будь-якої політичної партії.

<b>Звільнення посадових осіб</b>
<p>Якщо існує можливість звільнити членів керівних та колективних органів без причини або з невизначеним обґрунтуванням, це означає сильну залежність. Будь-яка посадова особа повинна бути звільнена, якщо вона зробила вчинок, несумісний із виконанням своїх службових обов'язків. Відповідні причини мають бути чітко прописані у законодавчих актах та документах.</p>
<p>Для частини державних органів рішення щодо звільнення кандидатів з керівних посад може залежати тільки від одного суб'єкта чи гілки влади (наприклад, від уряду). Незалежність в управлінні державними органами вища, якщо у рішенні щодо звільнення ключових осіб залучено кілька суб'єктів влади.</p>
<p>Правління забезпечує певну гарантію неупередженості та запобігає можливим конфліктам інтересів. Якщо звільнення його членів не є достатньо незалежним та прозорим, збільшується ризик зловживань. До процесу рішення щодо звільнення членів Правління має залучатися більше одного суб'єкта влади.</p>
<b>Суверенітет та конституційні основи</b>
<p>Законодавство не усіх державних установ чітко декларує незалежність їх рішень та необхідність інституції діяти самостійно, хоча функції чітко це передбачають. Існує потреба внести необхідні уточнення задля зменшення ризиків впливу на майбутні рішення державного органу.</p>
<p>Державний орган не повинен бути безпосередньо фінансово залежним. З метою посилення фінансової незалежності необхідно створити окрему статтю бюджету та диверсифікувати джерела для фінансування інституції.</p>
<b>Доходи посадових осіб та службовців</b>
<p>Необхідно забезпечити надання інформації про заробітні плати та винагороди, що виплачуються державним службовцям різних категорій у державному органі.</p>
<p>Високопосадовці державних установ потребують подальшої фінансової мотивації, щоб забезпечити практичне досягнення цілей інституції. Політика щодо заробітної плати повинна передбачати наближеність зарплат до ринкових.</p>
<p>Мотиваційна винагорода спеціалістам/виконавчим працівникам державних установ необхідна для забезпечення належного функціонування державних інституцій та найму персоналу з високим рівнем професіоналізму. Крім того, необхідно визначити деякі додаткові інструменти мотивації та стимулювання.</p>
<b>Процес відбору на посаду керівника установи</b>
<p>Не всі державні установи публікують на своєму сайті інформацію про наявні вакансії або розділ з вакансіями відсутній. Відсутність інформації робить відбір недостатньо прозорим та відкритим, що призводить до зменшення конкуренції.</p>
<p>Недостатні та погано визначені вимоги до кандидатів на високі посади в державних органах не гарантують ретельного та прозорого процесу відбору. Необхідно зобов'язати кандидатів подавати мотиваційний лист, декларацію та проект чи бачення стратегії розвитку інституції при подачі документів на конкурс.</p>
<p>Кандидати на керівні посади повинні бути зобов'язані подати проект щодо стратегії управління і представити його в ході публічних слухань. Це дасть змогу вимірювати результати діяльності державних установ, враховуючи заздалегідь визначені цілі та показники. Це має розширити та посилити громадський контроль за інституціями та зменшити необхідність здійснення контролю з боку політиків.</p>

Низький рівень професійних вимог часто не забезпечує достатньої якості державних службовців. Обов'язковим критерієм має стати володіння принаймні однією іноземною мовою (англійська, німецька, іспанська та французька) та перевірка здатності кандидатів спілкуватися однією з цих мов та розуміти професійні тексти.

Нормативні акти, що регулюють організацію та її діяльність, повинні бути чітко доповнені конкретними вимогами щодо освіти, досвіду роботи та політичної незалежності кандидатів на посаду в керівному органі державної інституції.

Інституції, від яких вимагається незалежність, не повинні мати особистих зв'язків із суб'єктами, задіяними у здійсненні державної влади та розробці законодавчих актів (зокрема, політичними партіями та рухами). Проблема полягає в тому, що вимоги щодо забезпечення політичної незалежності є невизначеними. Необхідно поставити умову неможливості прямого переходу політиків на ключові керівні посади в інституціях.

Громадські слухання повинні бути обов'язковим інструментом та частиною процесу відбору під час заміщення керівних посад у державних інституціях. Існуючі нормативні акти щодо громадських слухань повинні впроваджуватися як частина кожного процесу відбору. Має бути передбачено наступне:

- а) кандидати повинні бути загальновідомі заздалегідь;
- б) інформація про кандидатів (резюме, додаткова інформація) повинна бути загальнодоступною;
- в) проведення громадських слухань з можливістю поставити запитання кандидатам як політичними представниками, так і громадськістю, ЗМІ та іншими зацікавленими сторонами;
- г) прямий ефір або аудіо / відеозапис та публічне розповсюдження громадських слухань;
- д) надання шансу взяти участь у громадських слуханнях експертам.

Було б доцільно оприлюднити сесії оцінювання та підрахунку балів кандидатів, оскільки це суттєво збільшило б прозорість, а також довіру до цих відкритих конкурсів.

Експертна комісія має гарантувати, що кандидат відповідає встановленим законодавством критеріям. Для цього можна залучати спеціальні агентства, організувати навчання для наслідування трендів по відбору кандидатів, які використовують спеціалісти в приватному секторі.









































































































## ПІСЛЯМОВА

Дослідження частково показало, що проблемне питання – це саме не незалежність інституцій, оскільки багато українських державних установ є доволі незалежними, а те, що в Україні є й інші фактори, які слід враховувати, зокрема такі як особисті відносини, економічні та політичні зв'язки при призначенні керівництва установи, що приносить фінансові, політичні та інші види вигод окремим політикам, які координують з тіні або співпрацюють з керівництвом державної установи. Результати оцінки не претендують на абсолютну істину, оскільки вони не мають на меті досліджувати такі тіньові інтереси.

## ПОСИЛАННЯ НА ДЖЕРЕЛА

1. [Конституція України](#)
2. [Положення про Державну податкову службу України](#)
3. [Положення про Державну фіскальну службу України](#)
4. [Положення про Державну митну службу України](#)
5. [Закон України Про Антимонопольний комітет України](#)
6. [Закон України Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг](#)
7. [Положення про апарат Національного агентства з питань запобігання корупції](#)
8. [Закон України Про Національне антикорупційне бюро України](#)
9. [Закон України Про запобігання корупції](#)
10. [Закон України Про державну службу](#)
11. [Закон України Про Національну поліцію](#)
12. [Закон України Про банки і банківську діяльність](#)
13. [Закон України Про прокуратуру](#)
14. [Закон України Про судоустрій і статус суддів](#)
15. [Закон України Про Конституційний Суд України](#)
16. [Закон України Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини](#)
17. [Положення про Раду бізнес-омбудсмена](#)
18. [Закон України Про Національний банк України](#)
19. [Закон України Про Фонд державного майна України](#)
20. [Положення про Пенсійний фонд України](#)
21. [Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку](#)
22. [Положення про Національне агентство України з питань державної служби](#)
23. [Порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби](#)
24. [Порядок проведення конкурсу на зайняття вакантних посад державної служби в Національному банку України](#)
25. [Розпорядження Про утворення Комісії з питань вищого корпусу державної служби та затвердження її персонального складу](#)

## РЕЙТИНГ НЕЗАЛЕЖНОСТІ ІНСТИТУЦІЙ – ПОВНИЙ СПИСОК

Назва	Рейтинг	Загальна незалежність	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
1. Офіс Генерального прокурора 	A-	74 % 	69 % 	100 % 	79 % 	63 % 	67 % 
2. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини 	A-	74 % 	77 % 	80 % 	79 % 	60 % 	71 % 
3. Національний банк України 	A-	73 % 	77 % 	80 % 	79 % 	55 % 	69 % 
4. Національне антикорупційне бюро України	B+	69 % 	69 % 	60 % 	64 % 	82 % 	67 % 
5. Конституційний Суд України	B+	69 % 	54 % 	80 % 	79 % 	69 % 	67 % 
6. Пенсійний фонд України	B+	66 % 	69 % 	100 % 	71 % 	32 % 	67 % 
7. Верховний Суд	B	65 % 	46 % 	80 % 	64 % 	83 % 	67 % 
8. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг	B	64 % 	69 % 	60 % 	64 % 	56 % 	67 % 
9. Національне агентство з питань запобігання корупції	B	63 % 	69 % 	60 % 	50 % 	72 % 	67 % 
10. Національна поліція України	B	61 % 	77 % 	100 % 	50 % 	20 % 	67 % 
11. Антимонопольний комітет України	B-	60 % 	62 % 	60 % 	57 % 	56 % 	67 % 
12. Фонд державного майна України	C+	52 % 	46 % 	60 % 	57 % 	40 % 	67 % 
13. Державна фіскальна служба України	C	49 % 	38 % 	80 % 	50 % 	36 % 	65 % 
14. Державна митна служба України	C	49 % 	38 % 	80 % 	57 % 	0 % 	65 % 
15. Національна комісія з цінних паперів та фондових ринків	C	45 % 	38 % 	40 % 	50 % 	36 % 	67 % 
16. Державна податкова служба України	C	45 % 	38 % 	80 % 	36 % 	33 % 	67 % 
17. Рада бізнес-омбудсмена	C-	41 % 	46 % 	40 % 	43 % 	0 % 	58 % 