

Додаток
до листа
ГО «Українська Демократія»
від 22.12.2018 № 2212-181

**ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ,
підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення
громадської експертизи діяльності Міністерства охорони здоров'я
України, подані 22.12.2018 р.**

На виконання пункту 5-2. Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади зазначаємо:

ІНФОРМАЦІЯ ПРО ГРОМАДСЬКУ ЕКСПЕРТИЗУ:

Ініціатор громадської експертизи:

Громадська організація (далі – ГО) «Українська Демократія»: керівник – Скакун Марко Леонідович; поштова адреса: вул. Велика Васильківська, будинок 145/1, квартира 125, м. Київ, 03150; контактні дані: електронна адреса ukrdemoc@gmail.com, телефон: +38 067 240 30 97.

Предмет громадської експертизи: взаємодія Міністерства з громадськістю.

Мета громадської експертизи:

- 1). Оцінка взаємодії Міністерства з громадськістю;
- 2). Підготовка пропозицій Міністерству щодо залучення громадськості до процесу виконання покладених на нього завдань, а також підвищення рівня взаємної довіри між Міністерством та громадськістю.

Відомості про експертів, які проводили експертизу:

Марко Скакун, Голова ГО «Українська Демократія».

Підстави проведення експертизи: Наказ міністерства від 01.10.2018 №1771, виданий на підставі запиту ініціатора від 2409-1813 від 24.09.2018.

ОЦІНКА ТА ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІНІСТЕРСТВА З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Досліджуваний період: 2018 рік станом на дату надходження запиту або видання наказу про проведення експертизи

Оцінка ефективності взаємодії та залучення громадськості здійснювалась за напрямками взаємодії за шкалою 0-5 балів, де:

0 балів – відсутність діяльності за напрямом взаємодії;

1 бал – наявність одиничних проявів/ознак діяльності;

2 бали – діяльність відзначається значним порушенням законодавства (порушення законодавства є переважними в діяльності), відсутність результатів діяльності (залучення громадськості, пропозицій громадськості, їх врахування);

3 бали - діяльності містить незначні порушенням законодавства (порушення законодавства не є переважними в діяльності), наявність незначних результатів діяльності (залучення громадськості, пропозицій громадськості, їх врахування);

4 бали – діяльність повністю відповідає законодавству, проте дискреційні повноваження або не використовуються, або використовуються не на користь громадськості (формальний підхід є переважним в діяльності), наявність середніх результатів діяльності (залучення громадськості, пропозицій громадськості, їх врахування);

5 балів – діяльність повністю відповідає законодавству, дискреційні повноваження використовуються на користь громадськості, метою діяльності є досягнення результату (підхід спрямований на результат), наявність високих результатів діяльності (залучення громадськості, пропозицій громадськості, їх врахування).

Термін «громадськість» в цій експертизі вживається в значенні згідно пункту 2 частини першої статті 1 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля», а саме: «громадськість - одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи», що у сукупності з визначенням ЗУ

«Про стратегічну екологічну оцінку» є єдиним значенням, визначеним актами законодавства станом на кінець 2018 року.

Термін «ІГС» вживається в наступному значенні: «інститути громадянського суспільства - громадські об'єднання, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, організації роботодавців та їх об'єднання, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

1-О. Оцінка сприяння реалізації права ІГС на звернення

Протягом досліджуваного періоду до Міністерства надійшло близько 4 тисяч звернень від юридичних осіб приватного права, що є підтвердженням реєстрації таких звернень. Проте відсутні данні щодо надання їм відповідей. Крім того, міністерство не веде окреме діловодство за такими зверненнями та не розподіляє їх на заяви, скарги та пропозиції, що є порушенням. Адже, пунктом 2 частини першої статті 21 Закону України «Про громадські об'єднання» (надалі – Закон № 4572-VI) громадські об'єднання мають право звертатися у порядку, визначеному законом, до органів державної влади, їх посадових і службових осіб з пропозиціями (зауваженнями), заявами (клопотаннями), скаргами, що передбачає відповідний поділ звернень в діловодстві, а також відповідні права заявника та обов'язки міністерства та його посадових осіб під час розгляду заяв та скарг ГО.

Профспілки, крім загальних прав ГО на звернення, також мають особливі права: під час розгляду пропозиції профспілки міністерству про прийняття або внесення змін до законів і інших нормативно-правових актів з питань формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, профспілки мають право брати участь у такому розгляді (частини четверта та п'ята статті 21 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»).

Організації роботодавців, крім загального права ГО на звернення, мають звужене право на подання пропозиції. Так статтею 18 Закону України «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності» встановлено вимогу подання пропозиції міністерству виключно з питань, пов'язаних з їх статутною діяльністю, отже вони потребують перевірки.

Крім того, міністерство користується інструкцією з діловодства, затвердженою наказом міністерства від 25.02.2014 №143, яка була розроблена на основі старої Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, яка 07.03.2018 втратила чинність. Нові типові інструкції з діловодства затверджені постановою КМУ від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності».

Оцінка напряму взаємодії «Сприяння реалізації права ІГС на звернення» становить 2 бали, а саме: діяльність відзначається значним порушенням законодавства (порушення законодавства є переважними в діяльності) та відсутнє врахування пропозицій ІГС.

1-П. Пропозиції Міністерству щодо вдосконалення взаємодії за напрямом «Сприяння реалізації права ІГС на звернення»

- 1). Діловодство щодо звернень ІГС вести окремо;
- 2). Удосконалити реєстраційно-моніторингові картки звернень ІГС, додавши до звичайної картки елементи реєстраційно-контрольної картки звернень громадян, а саме:

Вид звернення - пропозиція (зауваження), заява (клопотання), скарга;

Вид ІГС: ГО, мета діяльності якої не визначена, профспілка, організація роботодавців, ГО осіб з інвалідністю, ГО, метою якої є захист прав та свобод в сфері діяльності міністерства;

Виконано за _____ днів (зазначається фактичний строк виконання);

Результат розгляду звернення (короткий виклад прийнятих рішень з усіх порушених питань);

Вирішено (зазначається характер відповіді на пропозицію, заяву, скаргу - позитивно, відмовлено у задоволенні, повернуто відповідно до закону, залишено без розгляду, надіслано за належністю).

3). За результатами розгляду звернень ЮО надсилати їм електронні відповіді (з накладенням ЕЦП) на адреси електронної пошти, зазначених в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (надалі – ЄДР).

4). Проводити аналіз звернень ЮО приватного права та за результатами складати щоквартальні довідки. Обирати цінні пропозиції.

5). Забезпечити реалізацію прав ІГС відповідно до статті 18 ЗУ «Про звернення громадян».

6). Привести своїх акти у відповідність до законодавства, розробити інструкцію з діловодства міністерства на основі інструкцій, затверджених постановою КМУ від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності». В інструкцію включити питання особливостей реєстрації та розгляду в міністерстві звернень ІГС.

2-О. Оцінка сприяння реалізації права громадян на звернення

Протягом досліджуваного періоду до міністерства надійшло 14618 звернень громадян, з яких пропозицій та зауважень – 281, скарг – 1061.

Міністерство досі користується інструкцією з діловодства щодо звернень громадян, затвердженою наказом міністерства від 09.04.2014 №253, з останніми внесеними змінами до неї в 2016 році, хоча в 2018 році в ЗУ «Про звернення громадян» вносились зміни, а деякі положення визнані неконституційними. Крім того, постановою КМУ від 17 січня 2018 р. № 55 затверджено нову інструкцію з діловодства в паперовій формі, яка встановлює загальні засади діловодства в міністерствах та ЦОВВ. Чинна інструкція міністерства з діловодства щодо звернень громадян не враховує жодні з цих змін та нововведень.

Протягом тільки 3-го кварталу 2018 року міністерством з майже **5000** звернень майже **2000** було надіслано за належністю іншим органам (тобто фактичний обсяг розглянутих становить десь **3000** звернень). Позитивно було вирішено всього **203** звернення. Щодо **2023** звернень надано роз'яснення: сюди відносяться звернення, в яких громадяни просять надати роз'яснення, а також ті, що на час розгляду з обґрунтованих підстав і в межах НПА вирішити позитивно немає можливості, а за наслідками їх розгляду громадян надані вмотивовані вичерпні роз'яснення). Поручено термін надання відповідей щодо **450** звернень (15%), хоча пунктом 1 Указу Президента України № 109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» міністерствам було постановлено не допускати порушення строків, установлених законодавством. Крім того, **1074** звернення були повторними, тобто в яких громадяни звертались повторно з одного і того питання, вважаючи, що воно не було вирішено по суті, хоча пунктом 1 Указу Президента України № 109/2008 міністерствам було постановлено з'ясувати причини, що породжують повторні звернення громадян.

Крім того, пунктом 4 Указу Президента України № 109/2008 міністерства зобов'язані систематично проводити перевірки стану організації роботи зі зверненнями громадян за Методикою оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади. Маючи такі негативні показники в цій сфері, міністерство взагалі не проводило таку оцінку за останні 5 років (за наявними даними).

На захист міністерства можна відзначити, що за даними АПУ від міністерства надійшла доповідь Президентіві України про стан організації роботи зі зверненнями громадян та вжиті заходи, спрямовані на забезпечення гарантування реалізації конституційного права громадян на звернення за 1-е півріччя 2018 року, хоча з 18 міністерств такі доповіді надали не всі, а тільки **12**. Крім того, можна стверджувати, що міністерство не фальсифікує данні,

які подає у відповідних звітах до СКМУ щодо звернень громадян, хоча серед деяких інших міністерств така практика має місце.

Крім того, тим же 1 пунктом Указу Президента України № 109/2008 міністерство має організувати вжиття заходів для поновлення прав і свобод громадян, порушених унаслідок недодержання вимог законодавства про звернення громадян, притягнення винних осіб у встановленому порядку до відповідальності, в тому числі до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків щодо розгляду звернень громадян. Протягом досліджуваного періоду не було ініційовано **жодного** дисциплінарного провадження щодо порушень в сфері звернень громадян при наявності таких порушень (статистика зверху). Також це підтверджується даними Уповноваженого ВРУ з прав людини: було складено щодо посадових осіб міністерства 3 протоколи про адміністративні правопорушення; отримано 195 скарг на міністерство; внесено до міністерства 293 актів реагування Уповноваженого.

Оцінка напряму взаємодії «Сприяння реалізації права громадян на звернення» з огляду на велику кількість повторних звернень, порушення строків надання відповідей, відсутність практики притягнення винних осіб до дисциплінарної відповідальності становить 2 бали, а саме: діяльність відзначається значним порушенням законодавства (Указу Президента України № 109/2008), інструкція з діловодства не відповідає останнім змінам в законодавстві, відсутнє врахування пропозицій громадян.

2-П. Пропозиції Міністерству щодо вдосконалення взаємодії за напрямом «Сприяння реалізації права громадян на звернення»

1). Розробити інструкцію з діловодства щодо звернень громадян в міністерстві або внести зміни в чинну інструкцію з урахуванням внесених змін до ЗУ «Про звернення громадян» у 2018 році та визнання деяких положень неконституційними, та нової Інструкції з діловодства в паперовій формі, затвердженої постановою КМУ від 17 січня 2018 р. № 55.

2). На виконання пункту 4 Указу Президента України № 109/2008 забезпечити систематичне (не рідше 1 разу на півріччя перед поданням доповіді Президенту України) проведення перевірки, за участі громадськості, стану організації роботи зі зверненнями громадян за Методикою оцінювання рівня організації роботи із зверненнями громадян в органах виконавчої влади, затвердженою постановою КМУ від 24 червня 2009 р. N 630. Зразок за посиланням:

https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit_perevirka_shchodo_zvernennya_gromadyan_2.pdf

3). На виконання пункту 1 Указу Президента України № 109/2008 вжити заходів щодо:

- створення умов для участі заявників у перевірці поданих ними заяв чи скарг, надання можливості знайомитися з матеріалами перевірок відповідних звернень шляхом визначення такої процедури;

- запровадження постійного контролю за організацією роботи посадових та службових осіб міністерства зі зверненнями громадян шляхом проведення щотижневих апаратних нарад стосовно звернень;

- з'ясування причин, що породжують повторні звернення громадян, систематичного аналізу випадків безпідставної відмови в задоволенні законних вимог заявників, проявів упередженості, халатності та формалізму при розгляді звернень шляхом аналізу повторних звернень;

- вжиття заходів для притягнення винних осіб у встановленому порядку до дисциплінарної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання службових обов'язків щодо розгляду звернень громадян шляхом відкриття дисциплінарних проваджень щодо кожного випадку порушення термінів надання відповідей на звернення та інших порушень.

4). На виконання пункту 4 Указу Президента України № 109/2008 вжити додаткових заходів, спрямованих на поліпшення інформованості населення про стан роботи зі зверненнями громадян у міністерстві, для цього розміщувати на сайті міністерства щоквартальні довідки, які надаються

СКМУ, щодо звернень громадян, та доповіді Президентів України про стан організації роботи зі зверненнями громадян та вжиті заходи, спрямовані на забезпечення гарантування реалізації конституційного права громадян на звернення.

3-О. Оцінка залучення міністерством громадськості до здійснення регуляторної діяльності

Міністерство затвердило План з підготовки проектів регуляторних актів на 2018 рік лише 12 січня 2018 року, хоча згідно статті 7 Закону 1160-IV зобов'язано було це зробити до 15 грудня 2017 року.

Згідно звіту ДРС за результатами моніторингу діяльності 43 ЦОВВ щодо реалізації ними регуляторної політики на офіційних сторінках в мережі Інтернет (http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rekomendatsiyi-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-shhodo-vysvitleniya-tsentralnyh-organamy-vikonavchoyi-vlady-informatsiyi-pro-realizatsiyu-nymy-regulyatornoyi-polityky-na-ofitsijnyh-storink/) на сайті міністерства рубрика «Регуляторна політика» знаходиться у розділі «Фахівцям» та підрозділі «Ліцензування», що робить розміщену там інформацію майже недоступною для знаходження. Крім того, зазначає ДРС, рубрика «Регуляторна політика» міністерства не містить структури, в ній розміщуються виключно звіти про відстеження результативності регуляторних актів.

Проекти регуляторних актів розміщуються в рубриці «Громадське обговорення», що доволі складно для їх пошуку.

З метою оцінки дотримання міністерством вимог законодавства щодо оприлюднення проектів регуляторних актів проаналізовано оприлюднення проекту постанови КМУ «Деякі питання реалізації Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині»» (<http://moz.gov.ua/article/public-discussions/proekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukraini-dejaki-pitannja-realizacii-zakonu-ukraini-pro-zastosuvannja-transplantacii-anatomicnih-materialiv-ljudini#5>) . Варто зазначити, що цей проект не міститься в Орієнтовному плані з підготовки проектів регуляторних актів,

хоча міністерство повинно було внести зміни до плану та включити цей проект до нього.

Вимоги до змісту повідомлення про оприлюднення встановлено ст. 9 Закону 1160-IV. Стислий виклад змісту проекту постанови КМУ «Деякі питання реалізації Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині»» відсутній, замість нього зазначено мету проекту. Інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу зазначено не повно та некоректно, так відсутнє посилання на АРВ проекту, а проект акт замість посилання на сторінку його розміщення зазначає лише сам сайт міністерства.

Крім того, порушено вимогу статей 9 та 13 Закону 1160-IV про оприлюднення АРВ проекту, замість нього викладено Прогноз впливу реалізації акта на ключові інтереси заінтересованих сторін. Тобто АРВ проекту не проводився за Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта, який вимагає результати аналізу викладати письмово згідно додатку 1 до нього. Крім того, не проведено тест малого підприємництва, не визначено витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта, також бюджетні витрати на адміністрування регулювання для суб'єктів великого і середнього підприємництва.

Також відсутні звіти про отримання пропозицій та зауважень до проектів регуляторних актів які необхідно готувати на вимогу Порядку проведення консультацій з громадськістю, який визначає, що консультації з громадськістю щодо проектів регуляторних актів проводяться з урахуванням Закону 1160-IV. Враховуючи, що Закон не врегулював це питання, в частині підготовки звітів за результатами отримання зауважень/пропозицій треба дотримуватися Порядку та готувати звіт. Наразі, матеріали надані міністерством, а також відсутність звітів доводять, що міністерство не отримало жодної пропозиції чи зауважень до проектів регуляторних актів в досліджуваному періоді.

Проте, варто відзначити, що позитивно можна оцінити діяльність міністерства стосовно проведення відстеження результативності регуляторних актів. Цей аспект регуляторної діяльності є вищим, ніж середній показник по міністерствам.

Крім того, відсутнє підтвердження того, що громадськість самостійно готувала аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених міністерством, відстежувала результативність регуляторних актів, подавала за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції міністерству, подавала до міністерства пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду.

Оцінка напряму взаємодії «Залучення міністерством громадськості до здійснення регуляторної діяльності» становить 2 бали з огляду на порушення терміну затвердження орієнтовного плану з підготовки проектів регуляторних актів, не внесення оперативних змін до нього, відсутність практики проведення АРВ в повному обсязі, порушення вимоги до змісту повідомлення про оприлюднення, ускладнення доступу громадськості до інформації про регуляторну діяльність міністерства,

тобто діяльність відзначається значним порушенням законодавства (Закону 1160-IV та Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта), відсутність пропозицій/зауважень громадськості.

3-П. Пропозиції Міністерству щодо залучення громадськості до здійснення регуляторної діяльності»

1). Орієнтовні плани з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до них затверджувати та оприлюднювати у строки та терміни, визначені Законом 1160-IV;

2). Стосовно кожного проекту регуляторного акта готувати аналіз регуляторного впливу за методикою проведення аналізу впливу

регуляторного акта відповідно до статті 8 Закону 1160-IV з обов'язковим проведенням тесту малого підприємництва (М-тесту).

3). Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта наповнювати змістом відповідно до статті 9 Закону 1160-IV.

4). Розділ «Регуляторна політика» веб-сайту міністерства перенести у більше зручне для пошуку громадськості місце та наповнити наступними підрозділами:

«Планування регуляторної діяльності»;

«Оприлюднення проектів регуляторних актів»;

«Відстеження результативності регуляторних актів»;

«Відомості/Інформація про здійснення регуляторної діяльності».

4-О. Оцінка залучення міністерством громадськості до проведення антикорупційних експертиз

В досліджуваному періоді міністерством не було залучено **жодного** представника громадськості, який, на виконання пункту 3 частини першої статті 21 Закону України «Про запобігання корупції» проводив би громадську антикорупційну експертизу нормативно-правових актів та проектів нормативно-правових актів, розробником яких було міністерство, та подав за результатами експертизи пропозиції до міністерства.

Оцінка «Залучення міністерством громадськості до антикорупційної діяльності» з огляду на повну відсутність діяльності в цій сфері становить 0 балів.

4-П. Пропозиції міністерству щодо залучення міністерством громадськості до проведення антикорупційних експертиз

1). Створити та поновлювати базу даних ІГС та окремих громадян, метою чи сферою діяльності яких є протидія корупції (надалі – заінтересованих сторін).

2). Створювати перелік чинних НПА, розробником яким може бути міністерство, які потребують проведення антикорупційних експертиз.

3). Надсилати на електронну пошту заінтересованим сторонам перелік чинних НПА, визначених попереднім абзацом, та проектів НПА, розробником яких є міністерство з пропозицією провести антикорупційну експертизу.

5-0. Оцінка залучення міністерством громадськості до консультацій з громадськістю

В матеріалах експертизи міністерство зазначає, що протягом досліджуваного періоду було розміщено в рубриці «Громадське обговорення» веб-сайту міністерства 99 проектів НПА, розроблених міністерством. Існує також розділ «Електронні консультації з громадськістю» - пустий, та розділ «Консультації з громадськістю», в якому розташовано 4 звітів про проведення консультацій з громадськістю за 2018 рік та розміщено орієнтовний план міністерства проведення консультацій з громадськістю, затверджений 14.02.2018, в якому значилось 8 питань. З наданих матеріалів можна зробити висновок, що посадові особи міністерства плутають (в основному завдяки суперечливому законодавству та нормам Регламенту КМУ) такі терміни, як громадське обговорення, публічне громадське обговорення, консультації з громадськістю, електронні консультації з громадськістю, повідомлення про оприлюднення, інформаційне повідомлення.

Отже, виявлено значні порушення Порядку проведення консультацій з громадськістю, а саме:

- Орієнтовний план затверджено з порушенням строку (вимога - до кінця року, фактично - лютий місяць);
- Звіти про проведення консультацій з громадськістю готуються не до всіх питань, які виносились на обговорення;
- Порушено порядок організації проведення публічних громадських обговорень, встановлений пунктом 14 Порядку;

- Порушено вимогу про розміщення інформаційних повідомлень про проведення публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю та про їх зміст (пункти 15 та 17 Порядку).

Крім того, Міністерство не використовує такий вид консультацій з громадськістю, як вивчення громадської думки. На відміну від поширеного уявлення, що це вид обов'язково потребує залучення сторонніх організацій на платній основі, деякі форми вивчення громадської думки їх не потребують, а саме: проведення моніторингу коментарів, відгуків, інтерв'ю, інших матеріалів у друкованих та електронних засобах масової інформації для визначення позиції різних соціальних груп населення та заінтересованих сторін; опрацювання та узагальнення висловлених у зверненнях громадян пропозицій та зауважень з питання, що потребує вивчення громадської думки. Остання форма взагалі обов'язкова з урахуванням вимог Указу Президента України № 109/2008, проте міністерство цього не виконує.

За результатом проведення консультацій з громадськістю щодо 99 проектів НПА, а також інших винесених питань на публічне громадське обговорення громадськість не надала **жодної** пропозиції чи зауваження. Крім того, **жодна** ІГС не намагалась ініціювати консультації з громадськістю.

Оцінка «Залучення міністерством громадськості до консультацій з громадськістю» становить 2 бали з огляду на порушення терміну затвердження орієнтовного плану, не внесення оперативних змін до нього, відсутність звітів про проведення консультацій щодо всіх проектів НПА, які виносились на обговорення, відсутність інформаційних повідомлень, порушення порядку організації публічного громадського обговорення, відсутність заходів вивчення громадської думки, тобто діяльність відзначається значним порушенням законодавства (Порядку проведення консультацій з громадськістю), відсутність результату: пропозицій/зауважень громадськості до винесених питань на громадське обговорення.

5-II. Пропозиції щодо залучення міністерством громадськості до консультацій з громадськістю

1). З метою уникнення плутанини між вимогами Регламенту КМУ до громадського обговорення, Порядку проведення консультацій з громадськістю та вимогами до оприлюднення проектів регуляторних актів, застосовувати положення абзацу другого пункту 16 Порядку, а саме: «Під час проведення електронних консультацій з громадськістю враховуються строки та порядок оприлюднення проектів нормативно-правових і регуляторних актів, визначені Законами України "Про доступ до публічної інформації" (2939-17) та "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (1160-15)». Прибрати рубрику «Громадське обговорення», всі проекти НПА (регуляторні в тому числі) розміщувати в рубриці «Електронні консультації з громадськістю», з дублюванням проектів регуляторних актів в рубрику «Оприлюднення проектів регуляторних актів» розділу «Регуляторна діяльність».

2). Задля виконання вимоги Порядку щодо забезпечення репрезентативності консультацій з громадськістю готувати та вести базу заінтересованих сторін в залежності від напрямку діяльності міністерства (самостійних структурних підрозділів апарату). На початку проведення консультацій з громадськістю надсилати на електронні адреси заінтересованих сторін посилання на розміщений проект акта чи винесене на обговорення питання з проханням надати свої пропозиції та зауваження.

3). Наголосити посадовим особам апарату міністерства, що публічні громадські обговорення організовуються та проводяться строго в порядку, визначеному пунктом 14 Порядку проведення консультацій з громадськістю;

4). Ознайомити посадових осіб апарату міністерства з вимогами до змісту інформаційного повідомлення про проведення консультацій з громадськістю, встановлених пунктами 15 та 17 Порядку. Щодо проектів регуляторних актів: ті, що виносяться на публічне громадське обговорення

готувати за вимогами пункту 15 Порядку, а ті, щодо яких проводяться виключно електронні консультації, готувати за вимогами змісту до повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акту.

5). Обов'язково готувати звіти про проведення консультацій з громадськістю не залежно від їх виду та наявності пропозицій/зауважень до них: результати публічного громадського обговорення та електронних консультацій з громадськістю оформлювати звітом відповідно до пункту 20 Порядку. До такого звіту пропонується додавати також аналіз причин відсутності пропозицій/зауважень громадськості та роботу, яку міністерство провело задля залучення громадськості. Щодо результатів проведення заходів вивчення громадської думки складати звіт з дотриманням вимог пункту 24 Порядку.

б). Встановити контроль за вчасною підготовкою та затвердженням орієнтовного плану міністерства проведення консультацій з громадськістю на наступний рік до початку року, який настає. Міністерство завжди зможе внести в нього зміни, тому причин для затримки не повинно бути. Також в обов'язковому порядку проводити консультації з громадськості цього Плану.

6-0. Оцінка залучення міністерством громадськості до проведення антидискримінаційних експертиз

В досліджуваному періоді міністерством не було залучено **жодного** представника громадськості, який, на виконання частини першої статті 13 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» проводив би антидискримінаційну експертизу проектів нормативно-правових актів, розробником яких було міністерство, та подав за результатами експертизи пропозиції до міністерства.

Оцінка «Залучення міністерством громадськості до проведення антидискримінаційних експертиз» з огляду на повну відсутність діяльності в цій сфері становить 0 балів.

6-П. Пропозиції міністерству щодо залучення міністерством громадськості до проведення антидискримінаційних експертиз

1). Створити та поновлювати базу даних ІГС та окремих громадян, метою чи сферою діяльності яких є протидія дискримінації (надалі – заінтересованих сторін).

2). Надсилати на електронну пошту заінтересованим сторонам перелік проектів НПА, розробником яких є міністерство з пропозицією провести антидискримінаційну експертизу.

7-О. Оцінка залучення міністерством ІГС до проведення громадських експертиз його діяльності

Протягом досліджуваного періоду до міністерства, крім власне цієї експертизи, надійшов 1 запит на проведення громадської експертизи. Можна позитивно відзначити, що міністерство завжди дотримується строків видання наказів про проведення громадських експертиз та вчасно надає матеріали експертизи. Проте, від ініціаторів громадських експертиз надходили скарги про ненадання матеріалів міністерством в повному обсязі. Це підтверджується і цією експертизою, міністерство не надало жодного матеріалу, який би підтверджував данні аналітичної довідки, наданої міністерством, як матеріал експертизи. Деякі аспекти предмету експертизу були приховані взагалі. Крім того, міністерство порушує вимогу повідомляти ініціатора про видання та розміщення наказу.

Порушення також виявлено в процесі розгляду експертних пропозицій ініціаторів за результатами громадських експертиз. Міністерство не може визначитись чи має воно колегію чи ні. Проводити розгляд керівництвом за участі представників ініціатора експертизи в двотижневий строк, як це зазначено в підпункті 2 пункту 7 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності ОВВ, міністерство відмовляється. Відмовляється і затверджувати наказом заходи, спрямовані на реалізацію експертних пропозицій, як це встановлено в підпункті 2-1 пункту 7 Порядку. Хоча, за результатами громадських експертиз діяльності міністерств в 2017

році, 10 міністерств з 18 (тобто більшість) розглянули та затвердили своїми наказами заходи з реалізації експертних пропозицій.

Оцінка «Залучення міністерством ІГС до проведення громадських експертиз його діяльності» становить 2 бали з огляду на перешкодження міністерством в їх проведенні (ненадання ініціаторам матеріалів в повному обсязі, приховування матеріалів), не повідомлення ініціатора про видання та розміщення наказу, порушення порядку розгляду експертних пропозицій керівництвом в двотижневий строк за участю представників ініціатора, відсутність затвердження наказом заходів з їх реалізації, тобто діяльність відзначається значним порушенням законодавства (Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності ОВВ), відсутність результату: експертні пропозиції не враховуються міністерством, кількість проведених експертиз становлять одиниці на рік.

7-II. Пропозиції щодо залучення міністерством ІГС до проведення громадських експертиз його діяльності

1). Неухильно дотримуватись положень Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності ОВВ, а саме:

- зміст наказу про проведення громадської експертизи доводити до відома ініціатору протягом трьох днів з моменту його видання;

- утворювати робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників ініціатора з метою надання матеріалів в повному обсязі;

- розглядати у двотижневий строк експертні пропозиції міністром, його заступниками або державним секретарем (в залежності від предмету експертизи), за участю представників ініціатора громадської експертизи;

- розробляти і затверджувати наказом заходи, спрямовані на реалізацію експертних пропозицій, у десятиденний строк після розгляду експертних пропозицій.

2). Вести облік потенційних ініціаторів громадських експертиз, пропонувати їх проводити громадські експертизи діяльності міністерства за

проблемними напрямками діяльності міністерства, які потребують експертизи та напрацювання шляхів вирішення відповідно до річних планів робіт та діяльності міністерства.

8-О. Оцінка залучення міністерством громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів та партнерства

Відповідно до матеріалів експертизи, протягом досліджуваного періоду громадська рада не надала **жодної** пропозиції до міністерства. Опрацьовується питання про роботу колегії, проте в відповідному наказі про затвердження складу колегії головою колегії значиться попередній міністр Олександр Квіташвілі, відповідно **жодного** засідання проведено не було.

При міністерстві утворено та діють 4 робочі групи, до складу яких входять представники ІГС, серед яких сумарно було проведено 5 засідань. Також представники громадськості залучені до опрацювання НПА у 8 робочих групах. Проте оцінка доцільності роботи цих робочих груп та ефективності роботи в них громадськості міністерством не проводилась.

Крім того міністерством було укладено 3 меморандуми про співпрацю, оцінка співпраці за якими міністерством також не проводилась.

Міністерством не надано підтвердження того, що на виконання пункту 7 § 33 Регламенту КМУ міністерство надсилає проекти НПА всеукраїнським профспілкам та всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин; всеукраїнським громадським організаціям інвалідів з питань, що стосуються прав інвалідів.

Оцінка «Залучення міністерством громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів та партнерства» становить 3 бали з огляду на відсутність засідань колегії, відсутність пропозицій громадської ради, відсутність підтвердження надсилання проектів НПА всеукраїнським профспілкам, об'єднанням організацій роботодавців, громадським

організаціям інвалідів. Діяльність відзначається наявністю середніми показниками залучення громадськості, а також наявністю укладених меморандумів, проте відсутні показники ефективності: пропозиції членів робочих груп та залучених осіб з числа громадськості не надавались, відповідно не враховувались міністерством.

8-П. Пропозиції щодо залучення міністерством громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів та партнерства

1). Задля залучення вмотивованих членів консультативно-дорадчих органів та забезпечення відкритості діяльності міністерства проводити відкриті конкурси на набуття в них членства.

2). Наголошувати членам громадської ради про необхідність подання пропозицій міністерству, в тому числі щодо проектів НПА, які виносяться на громадське обговорення.

3). Під час розробки проектів НПА дотримуватися абзаців 2-3 пункту 7 § 33 Регламенту КМУ.

4). Щоквартально проводити аналіз ефективності діяльності консультативно-дорадчих органів, їх окремих членів з числа громадськості, а також аналіз ефективності співпраці за укладеними меморандумами про співпрацю. За результатами аналізу вживати заходів щодо стимулювання їх діяльності, замінювати неефективних членів, розміщувати відповідні аналітичні довідки.

9-О. Залучення міністерством громадськості через інформування

Пунктом 1.2. Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади визначено, що структура головної сторінки веб-сайту ОВВ повинна відповідати структурі головної сторінки Єдиного веб-порталу, тобто сайту КМУ - <https://www.kmu.gov.ua/ua> . Головна сторінка сайту КМУ містить розділ «Для громадськості», на сайті міністерства такого розділу немає, є тільки «Громадянам».

Відповідно до пункту 6 частини першої статті 15 Закону № 2939-VI міністерство зобов'язано оприлюднювати інформацію про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень міністерства. Проте, на веб-сайті відсутня інформація про особливі права деяких ГО, про механізми проведення громадських експертиз (діяльності та проектів НПА), про процедуру ініціювання ІГС консультації з громадськістю, про інструменти участі в регуляторній, антикорупційній, антидискримінаційній діяльності міністерства, про процедуру участі в притягненні держслужбовців апарату міністерства до дисциплінарної відповідальності, про механізм оскарження наказів міністерства в судовому порядку та багато іншого.

Оцінка «Залучення міністерством громадськості через інформування» становить 1 бал з огляду на майже відсутність діяльності в цій сфері, тобто наявність одиничних проявів/ознак діяльності, а саме надання інформації про процедури в сфері звернень громадян, проте не в повному обсязі. Інформація про інші механізми та процедури на офіційному веб-сайті не розміщується.

9-II. Пропозиції щодо залучення міністерством громадськості через інформування

1). На виконання пункту 1.2. Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади та пункту 6 частини першої статті 15 Закону № 2939-VI на головній сторінці веб-сайту міністерства розмістити розділ «Громадськості» замість «Громадянам».

2). В розділі «Громадськості» створити наступні підрозділи, опис та зміст яких викласти зрозумілою громадськості мовою (процедури та механізми брати з актів законодавства, проте подавати спрощеною мовою), також наповнювати їх аналітичними матеріалами, звітами, статистикою,

успішними прикладами взаємодії міністерства з громадськістю, врахованими пропозиціями, описом поточної діяльності тощо :

- «Звернення громадян»;
- «Звернення об'єднань громадян»;
- «Консультації з громадськістю»;
- «Громадська рада»;
- «Регуляторна діяльність»;
- «Антикорупційна діяльність»;
- «Антидискримінаційна діяльність»;
- «Громадська експертиза»;
- «Права ГО»;
- «Консультативно-дорадчі органи та робочі групи»;
- «Меморандуми про співпрацю»;
- «Доступ до публічної інформації»;
- «Судове оскарження рішень, дій чи бездіяльності міністерства»;
- «Адміністративне оскарження рішень, дій чи бездіяльності міністерства»;
- «Механізми притягнення до дисциплінарної відповідальності посадових осіб міністерства».

3). В розділі «Громадськості» створити підрозділ «Механізми та процедури захисту прав та контролю міністерства», в опис якого включити всі можливі такі процедури та механізми з гіперпосиланням на відповідні підрозділи розділу «Громадськості».

10-О. Загальна оцінка організації взаємодії міністерства з громадськістю

Розпорядженням КМУ від 11 квітня 2018 р. № 239-р «Про затвердження завдань, ключових показників результативності, ефективності та якості службової діяльності державних службовців, які займають посади державних секретарів міністерств, на 2018 рік» пунктом 4 завдань визначено

«Забезпечення взаємодії міністерства із громадськістю», тобто організація взаємодії покладається на державного секретаря.

За матеріалами експертизи, наданої міністерством, встановлено, що державним секретарем міністерства **не було** вчасно виконано завдання, визначені підпунктом 3 та 4 пункту 4 завдань, а саме: не було складено до 1 червня 2018 р. перелік заінтересованих сторін, які є об'єктами впливу державної політики у сферах відповідальності міністерства, а також **не було** проведено оцінку результативності діяльності апарату міністерства за напрямом “взаємодія з громадськістю”, за результатами якої **не було** подано аналітичну записку міністру.

Крім того, підрозділ апарату міністерства, відповідальний за взаємодію з громадськістю, не має прав, обов'язків та відповідних повноважень щодо контролю дотримання міністерством законодавства взаємодії з громадськістю, сприяння такій взаємодії, оцінювання діяльності міністерства щодо взаємодії з громадськістю, організації такої взаємодії. Також такому підрозділу не виставляються ключові показники ефективності, саме «ефективності», а не показники діяльності, адже самі по собі голі цифри щодо кількості звернень, експертиз, консультацій з громадськістю, укладених меморандумів, залучених представників громадськості не вказують на ефективність самої взаємодії. Ефективність самої взаємодії міністерства з громадськістю повинна визначатись вкладом, який громадськість робить, щоб допомогти міністерству успішно реалізовувати покладені на нього завдання. Основним завданням в цій сфері повинно бути залучення громадськості до конструктивної співпраці, що дозволить розвантажити посадових осіб міністерства, допоможе якісніше готувати проекти НПА та виконувати інші завдання. Крім того, треба пам'ятати, що державна політика формується та реалізується виключно для громадськості, тому є доцільним організувати її залучення до цього процесу.

Загальна оцінка організації взаємодії міністерства з громадськістю становить 1,5 бала (14 балів за 9 напрямками поділено на їх кількість).

10-П. Пропозиції щодо організації взаємодії міністерства з громадськістю

1). Підрозділ міністерства, відповідальний за взаємодію з громадськістю, підпорядкувати безпосередньо державному секретарю.

2). Підрозділу міністерства, відповідального за взаємодію з громадськістю, надати повноваження здійснювати контроль за дотриманням міністерством та його посадовими особами законодавства щодо взаємодії з громадськістю, а саме в сферах:

- звернень громадян та ГО (ЗУ «Про звернення громадян», Указу Президента України № 109/2008, інструкції з діловодства, спеціальні закони видів ГО, Регламент КМУ), для з'ясувати причини порушення строків відповідей, інших порушень, готувати службові записки до КДС на відкриття дисциплінарних проваджень, брати участь в проведенні перевірки стану організації роботи зі зверненнями громадян;

- регуляторної діяльності, для цього контролювати дотримання строків розміщення повідомлень про оприлюднення проектів регуляторних актів, їх змісту, комплектацію (АРВ), проведення тесту малого підприємництва;

- громадських експертиз (діяльності, антикорупційної та антидискримінаційної);

- консультацій з громадськістю;

- діяльності консультативно-робочих органів міністерства;

- інформування громадськості та доступу до публічної інформації.

3). Підрозділу міністерства, відповідального за взаємодію з громадськістю, встановити наступні обов'язки:

- готувати щорічні плани та вносити до них зміни (підготовки регуляторних актів, проведення консультацій з громадськістю, проведення засідань колегії, діяльності консультативно-робочих органів);

- готувати щоквартальні аналітичні довідки з питань взаємодії міністерства з громадськістю, куди включати аналіз ефективності взаємодії,

наданих та врахованих пропозицій громадськості, іншого вкладу громадськості в виконання покладених на міністерство обов'язків; аналіз доцільності роботи консультативно-дорадчих органів, її членів та залучених осіб з числа громадськості, укладених меморандумів; аналіз проведених громадських експертиз, звіти з виконання наданих пропозицій; аналіз проведених консультацій з громадськості та результати оприлюднення проектів регуляторних актів;

- надавати консультації громадськості щодо механізмів та процедур, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень міністерства;

- оперативно (протягом 5 робочих днів) та регулярно наповнювати розділ «Громадськості» веб-сайту міністерства , та його підрозділи відповідними матеріалами;

- забезпечувати взаємодію з консультативно-дорадчими органами міністерства та їх членами;

- створювати та вести бази даних осіб (фізичних та юридичних), яких можна залучати до виконання покладених на міністерство завдань з розподілом за напрямками діяльності міністерства (самостійних структурних підрозділів), здійснювати пошук таких осіб за допомогою моніторингу ЗМІ, інтернет-джерел, звернень громадськості, запитів на публічну інформацію, на проведення консультацій з громадськістю, громадських експертиз тощо;

- надавати підтримку (консультативну та організаційну) посадовим особам міністерства щодо взаємодії з громадськістю: проведення консультацій з громадськістю, консультацій в рамках тесту малого підприємництва, забезпечення роботи консультативно-дорадчих органів, залучення громадськості тощо.