

Додаток  
до листа  
ГО «Українська Демократія»  
від 24.12.2018 № 2412-181

**ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ,  
підготовлені ГО «Українська Демократія» за результатом проведення  
громадської експертизи діяльності Міністерства енергетики та вугільної  
промисловості України, подані 24.12.2018 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 02.10.2018 №501, виданий на підставі запиту ініціатора від 24.09.2018 №2409-185.

## **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 невизначена кількість звернень від юридичних осіб приватного права, відсутні відомості, що підтверджують реєстрацію таких звернень та їх розгляд. Надано було відомості тільки щодо ІА, які, скоріше за все, надсилали запити на публічну інформацію. 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.

Позитивно можна відмітити, що міністерство розробило нову інструкцією з діловодства, затвердженою наказом міністерства від 09.10.2018 №507, на основі нових типових інструкцій з діловодства, затверджених постановою КМУ від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності». Не всі міністерства це зробили. В той же час, пункт 1 наказу вказує на те, що в міністерстві відсутній електронний документообіг, хоча є відомості, що в міністерстві встановлено СЕД «Мегаполіс». Відсутність СЕД є порушенням інструкцій, а також негативно впливає на оперативність та якість розгляду звернень ЮО.

*Оцінка напряму взаємодії «Сприяння реалізації права ІГС на звернення» становить 0 балів з огляду на відсутність даних про надходження, реєстрацію та розгляд звернень ЮО та ІГС зокрема, відповідно 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). Доповнити інструкцію з діловодства міністерства, включити питання особливостей реєстрації та розгляду в міністерстві звернень ІГС, а також реалізації їх особливих прав та прав заявників.

## **2-О. Оцінка сприяння реалізації права громадян на звернення**

Міністерство досі користується інструкцією з діловодства щодо звернень громадян, затвердженою наказом міністерства від 18.01.2012 № 33, хоча в 2015 та 2018 роках в ЗУ «Про звернення громадян» вносились зміни, а деякі положення визнані неконституційними, також зміни вносились і до Типової інструкції. 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 досліджуваного періоду до міністерства надійшло **1984** звернень громадян, з яких пропозицій та зауважень – **24**, скарг – **40**, заяв – **1920**.

Протягом тільки 1-го кварталу 2018 року міністерством з **753** звернень тільки **10** було переслано за належністю іншим органам, що є доволі позитивним, адже в інших міністерствах частка пересланих за належністю може становити іноді 50%. Позитивно було вирішено всього **10** звернень. Щодо **613** 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 **31** звернення (майже **5%** від опрацьованих), 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, **96** звернень були повторними (майже **13%**), 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 Президентові 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: отримано **10** скарг на міністерство; внесено до міністерства **17** актів реагування Уповноваженого, хоча треба визнати, ці показники є одними з самих низьких серед центральних апаратів міністерств.

Позитивно можна відмітити те, що міністерство доволі креативно підійшло до організації прийому електронних звернень громадян, використовуючи google-форму, адже це не потребує додаткових видатків з бюджету, мінусом є тільки неможливість прикріпляти додатки до неї.

*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 2015 та 2018 роках 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\\_grom 2.pdf](https://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/zvit_perevirka_shchodo_zvernennya_grom 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**

Дуже позитивним можна відмітити, що Міністерство вчасно затверджує Плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також регулярно вносить зміни до них, що є неухильним дотриманням статті 7 Закону 1160-IV.

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-vysvitlennya-tsentralnyimi-organami-vykonavchoyi-vlady-informatsiyi-pro-realizatsiyu-nymi-regulyatornoyi-polityky-na-ofitsijnyh-storink/](http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rekomendatsiyi-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny-shhodo-vysvitlennya-tsentralnyimi-organami-vykonavchoyi-vlady-informatsiyi-pro-realizatsiyu-nymi-regulyatornoyi-polityky-na-ofitsijnyh-storink/)) розташування Розділу «Регуляторна діяльність» на сайті міністерства є незручним, що ускладнює пошук інформації про здійснення міністерством регуляторної діяльності, проте, за даними ДРС, розділ є доволі

структурованим, що є позитивною ознакою. Регулярно розміщуються звіти про відстеження результативності регуляторних актів, повідомлення про оприлюднення, плани з підготовки, проекти та АРВ.

З метою оцінки дотримання міністерством вимог законодавства щодо оприлюднення проектів регуляторних актів проаналізовано оприлюднення проекту наказу Міністерства "Про затвердження Методики визначення плати за доступ до елементів інфраструктури об'єкта електроенергетики" ([http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245295784&cat\\_id=167475](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245295784&cat_id=167475)) :

Вимоги до змісту повідомлення про оприлюднення встановлено ст. 9 Закону 1160-IV. Стислий виклад змісту цього проекту наявний, проте інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу зазначено не зовсім коректно, бо в повідомленні вказується посилання на сайт міністерства, як місце розміщення, коли доцільно надавати посилання на сторінку його розміщення, адже доволі незручно потім шукати сам проект та АРВ до нього, хоча назва проекту містить гіперпосилання на завантаження проекту та АРВ, проте не всі це зможуть зрозуміти;

Щодо дотримання Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта під час проведення АРВ цього проекту. АРВ викладено відповідно до Додатку 1 до Методики, також проведено розрахунок витрат на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта, відповідно до Додатку 2. Проте, не проведено тест малого підприємництва, міністерство в АРВ зазначило, що «Враховуючи, що регуляторний акт справляє однаковий вплив, як на суб'єктів господарювання великого та середнього підприємництва, так і на суб'єктів господарювання мікро- та малого підприємництва та зазначені суб'єкти господарювання несуть однакові витрати не доцільно відокремлювати суб'єктів господарювання мікро- та малого підприємництва від суб'єктів господарювання великого та середнього

підприємництва та складати Тест малого підприємництва (М-Тест)». Проте це є порушенням, адже Методика вимагає обов'язково проводити М-Тест, якщо питома вага мікро- та малого підприємництва перевищує 10 відсотків, а в цьому випадку вона становить аж 99%. І М-тест це не простий прорахунок витрат, а це організація консультацій з підприємництвом, де вони висловлюють свою думку, ставлення, надають пропозиції та зауваження.

Також відсутні регулярні 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. Проте, варто відмітити, що міністерство підготувало загальний звіт за результатами громадського обговорення проектів, в тому числі регуляторних актів, проте аж за 9 місяців, хоча необхідно готувати регулярно після проведення щодо кожного окремого проекту.

Проте, позитивно можна відмітити діяльність міністерства стосовно проведення відстеження результативності регуляторних актів, наявність планів-графіків такого відстеження, наявність реєстру регуляторних актів, розроблених або прийнятих міністерством, плану перегляду регуляторних актів щодо внесення змін та/або визнання такими, що втратили чинність, або їх скасування.

Проте, 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, тобто залучення громадськості в цьому напрямку є недостатнім.

*Оцінка «Залучення міністерством громадськості до здійснення регуляторної діяльності» становить 4 бали, враховуючи переважне виконання вимог Закону 1160-IV, Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, Методики відстеження результативності регуляторного акта, та наявність незначних порушень (М-Тест), проте з огляду на наявність невеликої кількості пропозицій/зауважень громадськості до проектів регуляторних актів та відсутність результатів залучення громадськості до самостійного проведення АРВ, відстеження результативності регуляторних актів.*

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

1). 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) у випадку, якщо питома вага мікро- та малого підприємництва перевищує 10%.

2). В повідомленні про оприлюднення проекту регуляторного акта вказувати посилання на проект акта, а не на сайт міністерства.

3). Готувати щоквартальні звіти щодо здійснення міністерством державної регуляторної політики з описом показників залучення громадськості з зазначенням про наявність/відсутність пропозицій та їх врахування.

4). За результатами оприлюднення проектів регуляторних актів готувати звіти щодо кожного такого проекту з дотриманням вимог до змісту, визначеними пунктом 20 Порядку проведення консультацій з громадськістю.

5). При наявності можливості забезпечити перегляд змісту проекту регуляторного акту та АРВ безпосередньо на сайті, як альтернативи обов'язкового завантаження цих матеріалів в форматі Ворд для їх перегляду.

#### **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-О. Оцінка залучення міністерством громадськості до консультацій з громадськістю**

Орієнтовний План проведення консультацій з громадськістю на 2018 рік затверджено, начебто, вчасно (відсутній підпис, хоча в міністерстві немає СЕД), проте, на відміну від відповідного плану підготовки регуляторних актів, до нього не вносились зміни. В Плані зазначено 39 питань, окремих

пунктом винесено «Проекти нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення та регуляторних актів відповідно до Плану діяльності Міненерговугілля з підготовки проектів регуляторних актів на 2018 рік» протягом року через електронні консультації з громадськістю. Так не повинно бути, необхідно зазначати конкретні проекти відповідно до річних планів робіт та діяльності міністерства, а також оперативно вносити зміни до Плану, наповнюючи його конкретними проектами.

Проаналізуємо дотримання Порядку проведення консультацій з громадськістю стосовно проведення електронних консультацій щодо єдиного проекту акту, винесений на електронні консультації з громадськістю за весь 2018 рік, а саме: Проект наказу міністерства "Про затвердження положення про Державну воєнізовану гірничорятувальну службу" ([http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art\\_id=245268080&cat\\_id=244946928](http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245268080&cat_id=244946928)) . Так, відсутнє інформаційне повідомлення про проведення електронних консультацій з громадськістю відповідно до пункту 17 Порядку та відсутній звіт за результатами електронних консультацій з громадськістю відповідно до пункту 20, хоча загальний звіт за 9 місяців все ж таки є, проте в ньому зазначаються виключно проекти, до яких надійшли пропозиції та зауваження.

Також можна проаналізувати дотримання Порядку щодо проведення публічного громадського обговорення. Так, у Орієнтовному плані є безліч пунктів стосовно проведення круглих столів, громадських слухань, відкритих зустрічей. Проте, немає підтверджень, що міністерство організовує та проводить такі заходи в порядку, визначеного пунктом 14 Порядку, також не було розміщено інформаційне повідомлення про їх проведення відповідно до пункту 15 Порядку, та звітів відповідно до пункту 20 Порядку. Рубрика «Публічне громадське обговорення» сайту міністерства містить лише посилання на розділ «Нормативно-правова робота», я кому зазначаються лише проекти актів, а не, наприклад, винесені питання.

Позитивно можна відмітити, що на сайті міністерства є рубрика «Вивчення громадської думки», проте використовується вона для отримання пропозицій/зауважень учасників електронних консультацій з громадськістю. Хоча є підстави вважати, що підрозділ міністерства зі взаємодії з громадськістю проводить заходи вивчення громадської думки (так зазначено в відповідному положенні), проте не оформлює їх результати звітом відповідно до пункту 24 Порядку. Також, треба враховувати, що на відміну від поширеного уявлення, що вивчення громадської думки 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 проектів НПА, а також інших винесених питань на публічне громадське обговорення громадськість надала лише **одну** пропозиції. 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 невнесення змін до орієнтовного плану, відсутність звітів про проведення консультацій щодо кожного окремого проекту НПА та питання, які виносились на обговорення, відсутність інформаційних повідомлень, порушення порядку організації публічного громадського обговорення, відсутність звітів за результатами вивчення громадської думки, тобто діяльність відзначається значним порушенням законодавства (Порядку проведення консультацій з*

громадськістю), майже відсутність результату: лише **одна** пропозицій від громадськості до винесених питань на громадське обговорення.

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

1). 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.

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

3). 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.

4). 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.

5). Встановити контроль за вчасною підготовкою та внесенням змін до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю. Також в обов'язковому порядку проводити консультації з громадськості цього Плану.

#### **6-О. 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, не надійшло **жодного** запиту на проведення громадської експертизи його діяльності. Проте, можна позитивно відзначити, що міністерство завжди дотримується строків видання наказів про проведення громадських експертиз та вчасно повідомляє про видання наказу про експертизу. Також, можна позитивно відзначити оперативність підготовки матеріалів експертизи, проте матеріали надано не в повному обсязі відповідно до запиту (80%).

Виявлено порушення в процесі розгляду експертних пропозицій ініціаторів за результатами громадських експертиз. Міністерство має колегію, керівник якої – Міністр затвердив план її засідань на рік, проте дати цих засідань не призначав та не надавав доручення на їх проведення. 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 ОБВ, Міністр 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 **3 бали** з огляду на неповне надання матеріалів в повному обсязі, на порушення порядку розгляду експертних пропозицій відповідно до Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності ОБВ, відсутність результату: експертні пропозиції не враховуються міністерством, кількість проведених експертиз становлять одиниці на рік.*

## **7-П. Пропозиції щодо залучення міністерством ІГС до проведення громадських експертиз його діяльності**

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

- 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 їм проводити громадські експертизи діяльності міністерства за проблемними напрямками діяльності, 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**

Організацію роботи з ГР можна оцінити доволі позитивно. Так, на відміну від більшості інших ЦОВВ, міністерство готує Звіти про опрацювання пропозицій Громадської ради, розміщує їх у спеціальному підрозділі «Врахування/неврахування пропозицій та зауважень» розділу «Громадська рада» веб-сайту міністерства, і є навіть врахування таких пропозицій міністерством за 2018 рік.

Організацію роботи колегії можна оцінити негативно, обґрунтування викладено в пункті 7-О цих пропозицій: порушено термін затвердження річного плану засідань, не проведення засідань відповідно до плану,

порушення норм відповідного Указу Президента України та Типового положення про колегію міністерства.

Позитивно можна оцінити виконання пункту 7 § 33 Регламенту КМУ щодо залучення профспілок до опрацювання проектів НПА з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин. Варто відмітити, що профспілки надають свої пропозиції до цих проектів, проте жодна не була врахована міністерством. Однак, варто відзначити, що такі проекти повинні також надсилатися всеукраїнським об'єднанням організацій роботодавців, проте міністерство не виконує відповідну норму Регламенту.

Варто відмітити, що з профспілками міністерство налагодило тісну співпрацю і за іншим напрямом – Галузевим угодам. Так, міністерство спільно з Профспілкою працівників вугільної промисловості України та Незалежною профспілкою гірників України надали спільне роз'яснення керівникам підприємств, товариств та організацій щодо обчислення стажу роботи для визначення розміру винагороди працівникам за вислугу років на підприємствах вугільної промисловості відповідно до Положення про порядок виплати працівникам винагороди за вислугу років на підприємствах вугільної промисловості, що є додатком 27 до Умов оплати праці Галузевої угоди між Міністерством енергетики та вугільної промисловості України, іншими державними органами, власниками (об'єднаннями власників), що діють у вугільній галузі, і всеукраїнськими профспілками вугільної промисловості. За результатами такої співпраці з профспілками вносяться зміни та доповнення до Галузевих угод. Проте, знову ж таки, до роботи за Галузевими угодами міністерство **не залучає** всеукраїнські організації роботодавців (наприклад, Федерацію роботодавців паливно-енергетичного комплексу України).

Щодо роботи інших консультативно-дорадчих органів, в складі яких є представники громадськості, не зрозуміла їх роль, діяльність та результати.

*Оцінка «Залучення міністерством громадськості до роботи консультативно-дорадчих органів та партнерства» становить 3,5 бали з огляду на відсутність проведення засідань колегії, відсутність залучення всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців до опрацювання проектів НПА та Галузевих угод, проте з урахуванням належного розгляду та врахування міністерством пропозицій ГР, налагоджену співпрацю з профспілками.*

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

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

2). Наголошувати членам консультативно-дорадчих органів з числа громадськості про необхідність подання пропозицій.

3). Під час розробки проектів НПА з питань, що стосуються формування та реалізації державної соціальної та економічної політики, регулювання трудових, соціальних, економічних відносин, дотримуватися пункту 7 § 33 Регламенту КМУ та залучати також всеукраїнські організації роботодавців.

4). Щоквартально проводити аналіз ефективності діяльності консультативно-дорадчих органів, їх окремих членів з числа громадськості, а також аналіз ефективності співпраці за укладеними меморандумами/угодами про співпрацю. За результатами аналізу вживати заходів щодо стимулювання їх діяльності, замінювати неефективних членів. За результатами готувати та 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 розміщено аналогічний розділ «Взаємодія з громадськістю», що в принципі відповідає нормі.

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 рішень, дій чи бездіяльності 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 викладення деяких (обмеженої кількості) НПА, що містять такі процедури та механізми, проте витяги та роз'яснення цих механізмів та процедур відсутні.*

## **9-II. Пропозиції щодо залучення міністерством громадськості через інформування**

1). Розділ «Взаємодія з громадськістю» доповнити наступними підрозділами, 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 з громадськістю, врахованими пропозиціями, описом поточної діяльності тощо:

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

2). Розділ «Взаємодія з громадськістю» доповнити також підрозділом «Механізми та процедури представлення інтересів та впливу на реалізацію повноважень міністерства», в опис якого включити всі можливі такі процедури та механізми з гіперпосиланням на відповідні підрозділи розділу «Взаємодія з громадськістю».

### **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.

Враховуючи, що Державний секретар міністерства Немчинов М.О. у 2018 році не підлягав оцінюванню, оскільки приступив до фактичного виконання посадових обов'язків 23 травня 2018 року з випробувальним терміном три місяці, то відповідно **не були** виконані 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. Порушення в такому випадку немає, проте, враховуючи необхідність ефективної організації взаємодії з громадськістю, такі документи можна було б підготувати.

Крім того, підрозділ апарату міністерства зі 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 1,7 бала (15,5 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.