

ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО- ПРАВОВИХ АКТІВ

Громадська антикорупційна експертиза –
на службі громадських рад України

*Тетяна Яцків, керівник програми правової
підтримки НУО, Центр громадської адвокатури*

АНТИКОРУПЦІЙНА ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА НПА: ПЕРЕДІСТОРІЯ ТА ЗАКОНОДАВСТВО

- Стаття 15 Закону “Про засади запобігання та протидії корупції в Україні”.
- Постанова Кабінету Міністрів України №996.
- Можливості здійснення антикорупційної громадської експертизи проектів НПА для фізичних та юридичних осіб за власний кошт (Закон).
- Можливості здійснення антикорупційної громадської експертизи проектів НПА для громадських рад при органах виконавчої влади (Постанова 996)



АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА

- АГЕ (експертиза на наявність корупційних норм) – це діяльність, спрямована на виявлення у проектах нормативно-правових актів положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних дій та розробки рекомендацій із їхнього усунення (методичні рекомендації МЮ)



АНТИКОРУПЦІЙНА ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА І ГРОМАДСЬКІ РАДИ

- Громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом при ОВВ.
- Громадська рада відповідно до покладених на неї завдань: 3) подає обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів НПА з питань реалізації та формування політики в відповідній сфері, удосконалення роботи органу, 4) проводить антикорупційну громадську експертизу та громадську експертизу проектів НПА..



ІНІЦІАТИВА “ГАЕ – НА СЛУЖБІ ГРОМАДСЬКИХ РАД В УКРАЇНІ”

- Ініціатор ініціативи – Творче об'єднання “ТОРО”
- В партнерстві: Центр громадської адвокатури, Лабораторія законодавчих ініціатив, експерти в галузі антикорупційної експертизи
- Включає: розробку методики антикорупційної громадської експертизи, навчання для представників ГР (50 осіб станом на сьогодні), дистанційна консультативна підтримка, підтримка на порталі “Робочий стіл громадського експерта”

www.ngoexpert.in.ua



ПРОБЛЕМИ У ЗАСТОСУВАННІ ЕКСПЕРТИЗИ

- Досвід та знання, практики
- Відсутність порядку сприяння АГЕ
- Проблеми розмежування компетенції ГР у застосуванні АГЕ
- Ідентифікація акту як НПА
- “Включення” у процес нормотворчості громадської ради, в тому числі відображення це в документах органу влади щодо порядку підготовки та прийняття НПА
- Доступ до проектів НПА
- Відсутність практик комунікації (ефективних та конструктивних)



ПОНЯТТЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО АКТУ. ОЗНАКИ

- Нормативно-правовий акт – офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом (законодавством) формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування.

Ознаки:

- НПА – письмовий документ
- НПА приймається уповноваженим органом влади
- Форма визначена законодавством (законом)
- Порядок прийняття визначений законодавством
- Стосується невизначеного кола осіб та розрахований на неодноразове застосування
- Підлягають державній реєстрації (переважна більшість)



ПРИКЛАД: НПА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

Ознаки

- Письмовий документ
- Уповноважений з-ном орган
- Форма визначена з-ном
- Порядок прийняття визначений з-ном
- Нормативне регулювання

Приклади

- Голова МДА (Конституція)
- Рішення голів МДА (ст.118 КУ) - Розпорядження голів МДА (ст.41 ЗУ “Про місцеві державні адміністрації”)+ накази керівників структурних підрозділів МДА
- Порядок визначений у ст.41 З-ну та регламенті МДА, а також з-ві (наприклад, консультації із г-стю, обов'язковість тих, які мають загальний х-р чи стосуються прав – оприлюднення, регуляторні акти)
- Є нормативно-правового характеру та індивідуальної дії

- *Конституція (рішення голів МДА, ст.118), ЗУ “Про місцеві державні адміністрації”, регламент МДА на основі типового (постанова КМУ №2263)*

РОЗМЕЖУВАННЯ НПА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ХАРАКТЕРУ ТА ІНДИВІДУАЛЬНОЇ ДІЇ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА

- **Визначте, які акти є НПА, які індивідуального характеру.**
- **Розпорядження голови Івано-Франківської ОДА “Про заборону "джипінгу" та використання інших транспортних засобів на територіях природно-заповідного фонду Івано-Франківської області» № 138 від 18 березня 2010 р.**
- **Розпорядження голови Сумської ОДА «Про призначення Сухолитко М.В. тимчасово виконуючим обов'язки начальника головного управління агропромислового розвитку обласної державної адміністрації з 20 лютого 2008 року».**
- **Наказ управління у справах молоді та спорту Закарпатської обласної державної адміністрації №5-о від 17 січня 2011 р. «Про організацію проведення конкурсу проектів програм, розроблених громадськими організаціями, стосовно дітей, молоді, жінок та сім'ї на 2011 рік».**
- **Розпорядження голови Полтавської ОДА «Про надання дозволу на розробку проектів землеустрою щодо відведення земельних ділянок» від 17.09.2009 №363 (дочірній кампанії «Укргазвидобування»)**



НОРМОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ (ПРОЦЕС)

- 📌 Визначається КУ, законами, підзаконними актами.
- 📌 Складається із самостійних, логічно завершених етапів (стадій, дій)

Складові:

- 📌 д-сть, пов'язана із плануванням;
- 📌 д-сть, пов'язана із розробкою НПА;
- 📌 *д-сть, пов'язана із експертизою НПА;*
- 📌 *д-сть, пов'язана із консультаціями із громадськістю;*
- 📌 прийняттям (виданням) НПА, внесення змін, припиненням чинності (скасуванням).
- 📌 Суб'єкти нормотворчої ініціативи та нормотворчого подання, автори ініціативи, суб'єкти подання пропозицій, учасники консультацій



ЕТАПИ (СТАДІЇ) ДІЇ

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту нормативно-правового акта;
- 3) проведення експертизи проекту нормативно-правового акта;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акта суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 7) набрання чинності нормативно-правовим актом;
- 8) введення нормативно-правового акта в дію.



СТАДІЯ 3: ПОГОДЖЕННЯ І ПУБЛІЧНІ ОБГОВОРЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ МДА)

- ❑ Погодження: проекти розпоряджень підлягають обов'язковому погодженню із заінтересованими структурними підрозділами МДА, а у разі потреби з іншими органами.
- ❑ Головний розробник визначає самостійно, організовує, координує роботу, вживає заходів подолання розбіжностей.
- ❑ Заінтересовані здійснюють погодження через візування (терми визначаються розробником, на виконання актів з-ва та доручень прем'єра – 2 дні). Складається довідка про погодження (зразок у постанові КМУ, регламенті). Складається пояснювальна записка до акту.
- ❑ На цій стадії може проводитись публічне обговорення проекту НПА
- ❑ Окрема процедура для регуляторних актів



НА ЯКИХ СТАДІЯХ ПРОЦЕСУ НАЙКРАЩЕ ПРОСУВАТИ РЕЗУЛЬТАТИ АГЕ? (НА ПРИКЛАДІ МДА)

Етапи

- 1) планування нормотворчої діяльності;
- 2) внесення нормотворчої пропозиції і підготовка проекту НПА,
- 3) проведення експертизи проекту НПА; погодження, публічне обговорення;
- 4) внесення проекту нормативно-правового акта суб'єкту нормотворення;
- 5) розгляд проекту нормативно-правового акта суб'єктом нормотворення;
- 6) прийняття (видання) нормативно-правового акта;
- 7) набрання чинності НПА (реєстрація, оприлюднення).

Відповідальні

Апарат МДА, структурні підрозділи, інші ОВВ

Головний розробник

Головний розробник, юридичний відділ, ін. структурні підрозділи, підрозділ у зв'язках із г-стю,

Головний розробник

Апарат МДА

Голова МДА

Апарат МДА, відповідальні за забезпечення оприлюднення інформації, реєстрація (органи юстиції)



ЯКІ АКТИ НАДАЮТЬ МОЖЛИВОСТІ ДЛЯ ГАЕ

Уже існують


- Постанова №996 від 3 листопада 2010 р.
- Положення про ГР
- Можливості громадської експертизи (механізм врахування пропозицій)
- Інструменти консультацій із громадськістю

Перспективи визначення

- Можливості вироблення порядків, інших актів взаємодії із громадською радою для здійснення ГАЕ
- Можливості включення у регламенти МДА



ЯКІ МОЖЛИВОСТІ СТВОРЮЮТЬ УМОВИ ТА ГАРАНТУЮТЬ ГАЕ В ЗАКОНОДАВСТВІ?

- Постанова КМУ №996 від 3 листопада 2010 р. закріпила ряд гарантій ГР:
 - ГР подає органу обов'язкові для розгляду пропозиції щодо підготовки проектів НПА з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.
 - ГР має у повноваженнях проведення ГАЕ та громекспертизи.
 - ГР має право отримувати в установленому порядку від органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування інформацію, необхідну для забезпечення діяльності ради.
 - ГР має право отримувати від органу проекти НПА з питань, що потребують проведення консультацій з громадськістю.
 - Механізм врахування пропозицій передбачений
 - Право ініціювати консультації із громадськістю (позапланові) з ІГС
 - Члени ГР мають право доступу до приміщень, можуть комунікувати із відповідальними за проекти НПА
- 

ГАРАНТІЇ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПРОЕКТИ НПА

- ▣ Закон “Про доступ до інформації” передбачає обов’язок на рівні закону: “Проекти нормативно-правових актів, рішень органів місцевого самоврядування, розроблені відповідними розпорядниками, оприлюднюються ними не пізніше як за 20 робочих днів до дати їх розгляду з метою прийняття» (ч.3 ст.15)
- ▣ Нормативно-правові акти, проекти підлягають оприлюдненню на веб-сайтах (ч.1 ст.15)
- ▣ Зміни до постанови КМУ №3 (про висвітлення інформації про діяльність органу влади на веб-сайтах)



МЕХАНІЗМИ ВРАХУВАННЯ ПРОПОЗИЦІЙ ГАЕ ВІД ГР

- ❑ Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є **обов'язковими для розгляду органом.**
- ❑ Рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій ГР, не пізніше ніж у **десятиденний строк** після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів ГР та громадськості шляхом його оприлюднення **на офіційному веб-сайті** органу та в інший прийнятний спосіб.

Інформація про прийняте рішення має містити відомості про врахування пропозицій ГР або причини їх відхилення.



ПРАКТИКА ТА ПОСИЛЕННЯ МОЖЛИВОСТЕЙ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ ЧЕРЕЗ ГРОМАДСЬКІ РАДИ

- Передбачити у актах органу владимеханізм надання проектів НПА на експертизу громадським радам, в Положенні про ГО – комунікації всередині.
- Передбачити в окремому порядку (положенні), іншому акті механізми (ще раз прописати, але в актах ОДА та РДА, якими керуються відповідальні особи)
- Обов'язково порядок надання проектів НПА (механізмів, в тому числі строків надання ГР, порядку врахування, проведення консультацій тощо) включити у типовий регламент МДА, визначити структурний підрозділ, який надає ці акти ГР (управління внутрішньої політики такі акти не отримує усі, які можуть цікавити ГР)
- Зміни до актів, які стосуються доступу до інформації (наприклад, положення про веб-сайт)



ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК (ПРОПОЗИЦІЯ) ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГАЕ

- Інформація про ІГС (ГР)
- Інформація про проект НПА, розробника
- Методи аналізу
- Виявлені корупційні чинники
- Способи подолання (пропозиції)
- + Обґрунтування
- + Інформація про експертів, які здійснювали експертизу

