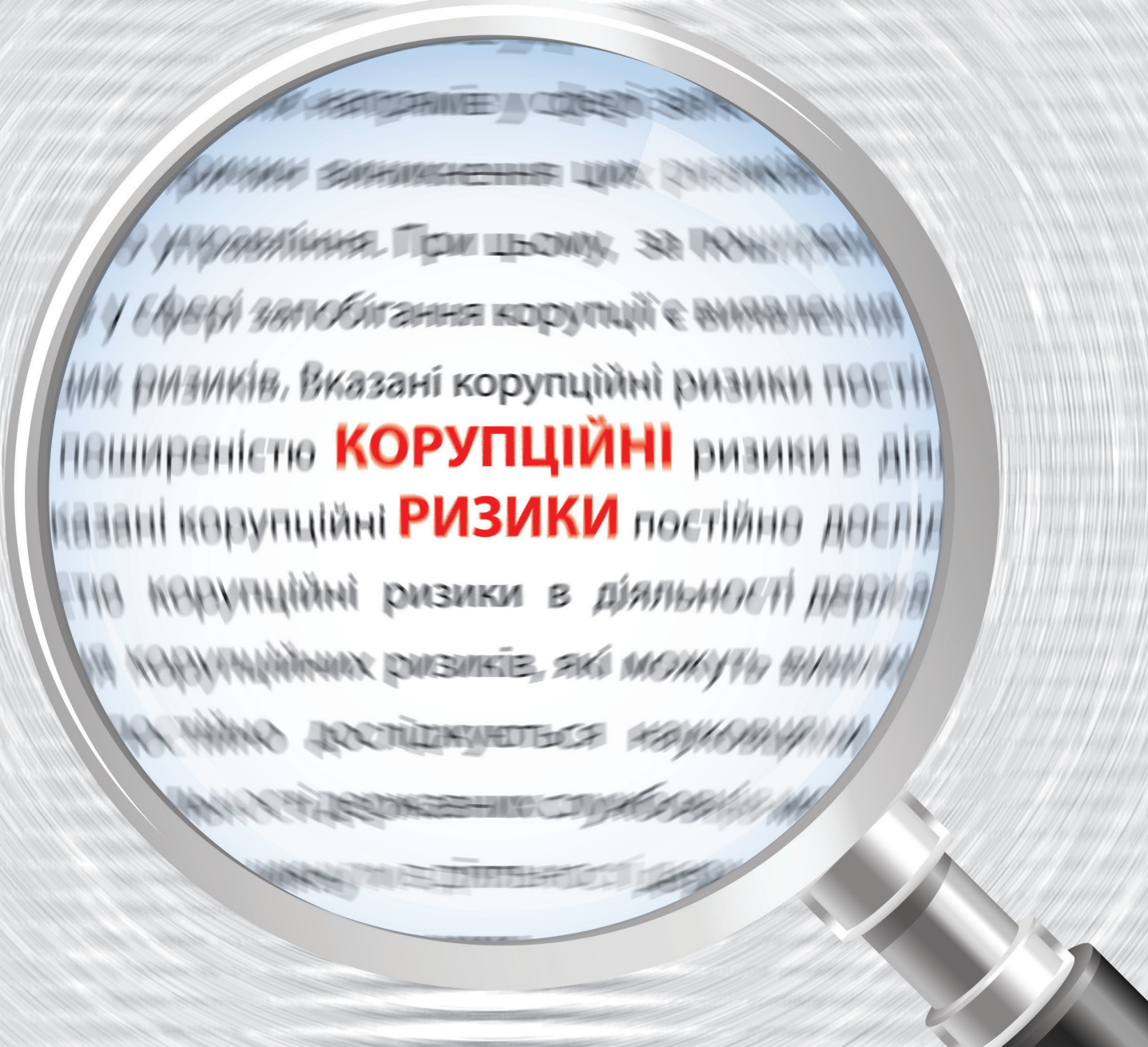


# ЯК ПРОВЕСТИ ГРОМАДСЬКУ АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ? Методичні рекомендації



У сфері запобігання корупції є виявлення  
їх ризиків. Вказані корупційні ризики постійно  
поширеністю **КОРУПЦІЙНІ** ризики в діяльності  
вказані корупційні **РИЗИКИ** постійно доводяться  
до корупційні ризики в діяльності державних  
корупційних ризиків, які можуть виникнути  
постійно досліджується корупційні  
ризиків державних службовців на  
підприємствості державних

УДК: 32.019.5:328.181(477)  
ББК: 66.011.6(4УКР)  
М54

**Як провести громадську антикорупційну експертизу? Методичні рекомендації.**  
за заг. ред. О.С. Хмари. – 2013. – 40 с.

**Авторський колектив:**

І.М. Осика (Інститут прикладних гуманітарних досліджень)  
М.І. Хавронюк (Центр політико-правових реформ)  
О.С. Хмара (Transparency International Україна)  
Т.Г. Яцків (Центр громадської адвокатури).

Матеріал розроблений групою експертів дослідницьких організацій та неурядового сектору і розрахований на інститути громадянського суспільства та громадських діячів, які мають попередній досвід проведення громадського моніторингу та громадської експертизи.

*Видання підготовлене групою експертів за підтримки проекту Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй «Зміцнення потенціалу державних і недержавних акторів для підвищення прозорості та доброчесності в Україні». Погляди, висловлені в цій публікації, відображають позицію авторів і можуть не збігатися з офіційною позицією Програми розвитку ООН чи інших агенцій ООН.*



**Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН)** сприяє розвитку країн, підвищуючи їх здатність протистояти кризам, підтримує економічне зростання спрямоване на поліпшення життя кожної людини. Працюючи в 177 країнах, ми пропонуємо глобальне бачення з урахуванням специфіки місцевого розвитку для розширення прав і можливостей людей і підвищення життєздатності держав. В Україні три головні сфери діяльності ПРООН в області розвитку - демократичне врядування та місцевий розвиток; подолання бідності, досягнення процвітання та українських Цілей Розвитку Тисячоліття; енергетика та навколишнє природне середовище.

# **ЯК ПРОВЕСТИ ГРОМАДСЬКУ АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ?**

## **Методичні рекомендації**



## ЗМІСТ

|                                                                                                                                                                                                                                                         |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. ЩО ТАКЕ ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА?</b>                                                                                                                                                                                                 | <b>4</b>  |
| <b>2. ЩО ТРЕБА ЗНАТИ ПЕРЕД ПОЧАТКОМ?</b>                                                                                                                                                                                                                | <b>6</b>  |
| <b>3. ХТО ТА ЯК МОЖЕ ПРОВОДИТИ ГРОМАДСЬКУ АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ?</b>                                                                                                                                                                                | <b>10</b> |
| <b>4. ЧИ ВСІ ДОКУМЕНТИ ВЛАДИ Є НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ?</b>                                                                                                                                                                                         | <b>13</b> |
| <b>5. ЯК ВИЯВЛЯТИ КОРУПЦІОГЕННІ ЧИННИКИ В ПРОЕКТАХ НПА?</b>                                                                                                                                                                                             | <b>15</b> |
| Корупціогенний чинник №1. Широта адміністративного розсуду та дискреційні повноваження                                                                                                                                                                  | 16        |
| Корупціогенний чинник №2. Прогалини правового регулювання                                                                                                                                                                                               | 17        |
| Корупціогенний чинник №3. Колізії в законодавстві                                                                                                                                                                                                       | 19        |
| Корупціогенний чинник №4. Порушення балансу інтересів та надмірні обтяження для отримувачів публічних послуг                                                                                                                                            | 21        |
| <b>6. ЯК ПІДГОТУВАТИ ВИСНОВОК ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ?</b>                                                                                                                                                               | <b>23</b> |
| Крок I. Формальний аналіз проекту НПА                                                                                                                                                                                                                   | 23        |
| Крок II. Змістовний аналіз НПА                                                                                                                                                                                                                          | 24        |
| Крок III. Формування висновків експертизи щодо наявності та сутності корупціогенних чинників                                                                                                                                                            | 24        |
| Крок IV. Формування рекомендацій щодо усунення корупціогенних чинників                                                                                                                                                                                  | 25        |
| <b>7. ЯК ДОНЕСТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТИЗИ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ?</b>                                                                                                                                                                             | <b>27</b> |
| 7.1. Надсилання висновку громадської антикорупційної експертизи в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян»                                                                                                                       | 27        |
| 7.2. Проведення громадської антикорупційної експертизи в порядку, передбаченому Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11. 2008 р. N 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» | 29        |
| 7.3. Надсилання висновку громадської антикорупційної експертизи в порядку, передбаченому Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»           | 33        |
| <b>8. ЯКЩО НЕ ПОЧУЛИ, ЩО ДАЛІ?</b>                                                                                                                                                                                                                      | <b>36</b> |
| 8.1 Оскарження до вищого органу виконавчої влади                                                                                                                                                                                                        | 37        |
| 8.2 Оскарження до органів прокуратури                                                                                                                                                                                                                   | 38        |
| 8.3 Оскарження до адміністративного суду                                                                                                                                                                                                                | 38        |

# 1. ЩО ТАКЕ ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА?

Антикорупційна експертиза – це перевірка проектів нормативно-правових актів (НПА) на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень. Антикорупційна експертиза проводиться з метою запобігання виникненню корупційних ризиків і розробки рекомендацій щодо їх усунення.

Чому потрібна антикорупційна експертиза? Розробка нормативних актів, як і в цілому правове регулювання в Україні, здійснюється хаотично та безсистемно. Це створює передумови для можливостей «закріплення» посадовцями вигідних для себе владних повноважень або взагалі створює можливості діяти на власний розсуд. Саме це дозволяє чиновникам зловживати відсутністю повного і однозначного визначення меж їхніх повноважень – займатися корупційними діями.

Профільний закон «Про засади запобігання та протидії корупції» статтею 15 прямо передбачив право громадян та їх об'єднань на проведення громадської антикорупційної експертизи. А ще раніше Кабінет Міністрів України надав таке право громадським радам (постанова від 3 листопада 2010 року № 996). При цьому напрацювання громадських рад є обов'язковими для розгляду органами влади, при яких такі ради утворені.

Як здійснюється громадська антикорупційна експертиза? Вся діяльність громадського експерта з проведення антикорупційної експертизи вкладається у три кроки.

У першу чергу:

- переконатися, що проект акту належить до НПА з потенційно високим ступенем корупційних ризиків;
- визначити мету розробки проекту НПА та оцінити рівень обґрунтованості прийняття проекту;
- визначити відповідність проекту акта вимогам Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції».

У другу чергу здійснити аналіз:

- повноти врегулювання суспільних відносин, які є предметом «відання» проекту НПА;
- доступності для розуміння читачами положень проекту НПА;
- вірогідності того, як НПА буде діяти на практиці, наскільки він реальний для його практичного застосування.

Наостанок:

- розробити рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників;
- передати результати експертизи та власні пропозиції органу влади – автору проекту НПА, які той зобов'язаний врахувати перед остаточним прийняттям акту.

Чому з'явилася ця публікація? Незважаючи на відносну простоту дій громадського експерта в аналізі нормативних актів, на сьогодні громадська антикорупційна експертиза все ще проводиться епізодично. Це пов'язане як з відсутністю достатньої кількості фахових громадських експертів, так і зі складністю застосування методології, запропонованої Міністерством юстиції України.

Саме тому Transparency International Україна в партнерстві з Інститутом прикладних гуманітарних досліджень, Центром політико-правових реформ, Центром громадської адвокатури та за підтримки Програми розвитку ООН в Україні було підготовлено ці методичні рекомендації із проведення громадської антикорупційної експертизи. Рекомендації покликані допомогти особам, які мають мінімальний досвід у здійсненні громадського моніторингу чи громадської експертизи, навчитися максимально ефективно планувати та проводити власні експертизи проектів НПА.

## 1. ЩО ТАКЕ ГРОМАДСЬКА АНТИКОРУПЦІЙНА ЕКСПЕРТИЗА?

Чи все врахували? При розробці рекомендацій автори брали до уваги кращий вітчизняний досвід у сфері аналізу факторів корупційності, у тому числі й розроблений з ініціативи урядових структур.

Автори не ставили собі за мету ознайомити читачів із усім спектром корупційних ризиків чи описати всі можливі способи їх уникнення. Метою посібника є навчити громадських експертів якісно розробляти висновки за результатами проведених антикорупційних експертиз. Зазначені висновки мають допомогти органам влади, формувати більш доброчесну державну політику та при цьому максимально повно враховувати позицію громадськості.

Щиро сподіваємося, що наведені методичні рекомендації стануть настільною книгою громадських експертів, зацікавлених у недопущенні корупційних норм у проектах нормативних актів різного рівня. Ваші відгуки та пропозиції щодо змісту цього видання просимо надсилати на електронну адресу Transparency International Україна [info@ti-ukraine.org](mailto:info@ti-ukraine.org).

### Розроблено групою експертів:

Осика Ігор, Інститут прикладних гуманітарних досліджень (розділ 2, 3, 6, 7, 8)

Хмара Олексій, Transparency International Україна (загальна редакція, розділ 1, 2, 3)

Хавронюк Микола, Центр політико-правових реформ (розділ 2, 4)

Яцків Тетяна, Центр громадської адвокатури (розділ 4, 5)

### За підтримки



*Empowered lives.  
Resilient nations.*

Інститут  
Прикладних  
Гуманітарних  
Досліджень



## 2. ЩО ТРЕБА ЗНАТИ ПЕРЕД ПОЧАТКОМ?

|                                                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Антикорупційна експертиза проектів нормативно-правових актів</b> | Перевірка проектів нормативно-правових актів на предмет наявності в них положень, що сприяють або можуть сприяти вчиненню корупційних правопорушень (корупціогенних чинників), з метою запобігання виникненню передумов для вчинення таких правопорушень і розроблення рекомендацій стосовно їх усунення.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Адміністративна процедура</b>                                    | Встановлений порядок діяльності адміністративного органу (органу влади чи місцевого самоврядування) щодо розгляду індивідуальних справ, прийняття рішень та надання адміністративних послуг.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Адміністративна послуга</b>                                      | Результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Відсилочна (бланкетна) норма</b>                                 | Норма, яка в загальній формі визначає, які встановлені правила поведінки потрібно виконувати, але зміст цих правил визначається в інших нормативно-правових актах.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Громадська антикорупційна експертиза</b>                         | Антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів, що проводиться інституціями громадянського суспільства та громадськими радами самостійно та в ініціативному порядку як за рахунок власних коштів, так і залученого недержавного фінансування.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Громадська рада</b>                                              | Постійно діючий колегіальний виборний консультативно-дорадчий орган, утворений для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Державний службовець</b>                                         | Громадянин України, який перебуває у публічно-правових відносинах з державою і займає посаду в органі державної влади та здійснює встановлені для цієї посади повноваження з метою забезпечення виконання функцій органом державної влади. До цієї категорії відносяться також службові та посадові особи органів місцевого самоврядування.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Дискреційні повноваження</b>                                     | <p>Сукупність прав та обов'язків органів державної влади та місцевого самоврядування та осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що надають можливість на власний розсуд визначити повністю або частково вид і зміст управлінського рішення, яке приймається, або можливість вибору на власний розсуд одного з декількох варіантів управлінських рішень, передбачених проектом нормативно-правового акта або чинним нормативно-правовим актом.</p> <p>Ознаки дискреційних повноважень:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• дозволяють органу державної влади (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд оцінювати юридичний факт, внаслідок чого можуть виникати, змінюватись або припинятись правовідносини;</li><li>• дозволяють на власний розсуд обирати одну із декількох, запропонованих у проекті</li></ul> |

## 2. ЩО ТРЕБА ЗНАТИ ПЕРЕД ПОЧАТКОМ?

нормативно-правового акту (чинному нормативно-правовому акті), форм реагування на даний юридичний факт;

- надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд вибирати засіб публічно-правового впливу щодо фізичних та юридичних осіб, його вид, розмір, спосіб реалізації;
- дозволяють органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) обрати форму реалізації своїх повноважень – видання нормативного або індивідуально-правового акта, вчинення (утримання від вчинення) адміністративної дії;
- наділяють орган (особу, уповноважену на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) правом повністю або частково визначати порядок здійснення юридично значущих дій, у тому числі строк та послідовність їх здійснення;
- надають можливість органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) на власний розсуд визначати спосіб виконання управлінського рішення, у тому числі передавати виконання прийнятого рішення підлеглим особам, іншим органам державної влади та місцевого самоврядування, встановлювати строки і процедуру виконання.

### Дозвільні повноваження

Повноваження, які полягають у видачі документів, що підтверджують спеціальні права на здійснення певної діяльності (посвідчення, ліцензії, акредитації, сертифікати і тому подібне) або на користування певними предметами (наприклад, зброєю).

Сюди ж умовно можна віднести і повноваження, пов'язані з наданням державної власності в оренду, з приватизацією держвласності, а також з розподілом бюджетних коштів (держзакупівлі тощо).

### Закони

Це нормативно-правові акти, що видаються законодавчим органом (у нашій державі - Верховною Радою України), мають вищу юридичну силу і регулюють найважливіші суспільні відносини.

Закони як правило поділяються на конституційні та звичайні.

Усі закони мають вищу юридичну силу, яка полягає у тому, що:

- ніхто, крім органів законодавчої влади, не може приймати закони, змінювати чи скасовувати їх;
- лише Конституційний Суд України може визнати закон України чи його окреме положення неконституційним;
- усі інші нормативно-правові акти повинні видаватися відповідно до законів;
- у разі колізій між нормами закону і підзаконного нормативно-правового акту діють норми закону.

|                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|--------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Інститут громадянського суспільства</b> | Громадська, релігійна, благодійна організація, професійна спілка та їх об'єднання, творча спілка, асоціація, організація роботодавців, недержавний засіб масової інформації та інші непадприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Контрольні повноваження</b>             | Повноваження, що здійснюються з метою перевірки законності діяльності (зокрема порядку діяльності) суб'єктів права (інспекції, ревізії, контроль, нагляд).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Корупція</b>                            | Використання особою наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Корупційне правопорушення</b>           | Умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у частині першій статті 4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні», за яку законом встановлене кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
| <b>Корупціогенний чинник</b>               | Окреме положення чи сукупність положень нормативно-правового акту, застосування якого на практиці приведе або може привести до корупції.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Неправомірна вигода</b>                 | Грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>Нормативно-правовий акт</b>             | <p>(надалі – НПА) - письмовий документ, що містить норми права.</p> <p>Основні ознаки нормативно-правового акту:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• має форму письмового документа;</li> <li>• має певні законодавством обов'язкові формальні реквізити (назва, дата прийняття, підпис і т.д.);</li> <li>• приймається, як правило, компетентним органом (органами) держави;</li> <li>• публікується в офіційних друкованих виданнях;</li> <li>• офіційний текст являє його публікація державною мовою;</li> <li>• містить норми права;</li> <li>• має юридичну чинність;</li> <li>• набуває законної сили в порядку, передбаченому законодавством;</li> <li>• діє в часі, у просторі, відносно певного кола осіб;</li> <li>• реєструється (якщо це передбачено законодавством) у державному реєстрі нормативно-правових актів.</li> </ul> |

## 2. ЩО ТРЕБА ЗНАТИ ПЕРЕД ПОЧАТКОМ?

|                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                           | Нормативно-правові акти поділяють на закони та підзаконні нормативно-правові акти.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>Нормотворчі повноваження</b>           | Повноваження з ухвалення нормативно-правових актів підзаконного характеру, що встановлюють правила поведінки для необмеженого кола осіб.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>Органи державної влади</b>             | Органи виконавчої влади та інші державні органи, органи влади Автономної Республіки Крим, а також їх апарат і територіальні підрозділи (управління тощо).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <b>Підзаконні нормативно-правові акти</b> | <p>Нормативно-правові акти, прийняті/затверджені уповноваженими органами (посадовими чи службовими) особами органів виконавчої влади або місцевого самоврядування чи судової влади, які не є законами і спрямовані на забезпечення реалізації законів України в цілому або окремих їх положень.</p> <p>Види підзаконних нормативно-правових актів (залежно від суб'єктів, що їх видали):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• нормативні акти Президента України;</li> <li>• нормативні акти Кабінету Міністрів України;</li> <li>• нормативні акти Верховної Ради та Ради міністрів Автономної Республіки Крим;</li> <li>• нормативні акти міністерств, державних комітетів інших органів центральної виконавчої влади зі спеціальним статусом;</li> <li>• нормативні акти місцевих державних адміністрацій;</li> <li>• нормативні акти органів місцевого самоврядування;</li> <li>• нормативні акти відділів та управлінь відповідних центральних органів на місцях;</li> <li>• нормативні акти керівників державних підприємств, установ, організацій на місцях;</li> <li>• інші підзаконні нормативні акти.</li> </ul> |
| <b>Посадові обов'язки</b>                 | Перелік функцій і повноважень, закріплених законодавством за посадою державної служби, обов'язок щодо виконання яких має державний службовець, який займає цю посаду і що відображаються у його посадовій інструкції.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| <b>Реєстраційні повноваження</b>          | Повноваження, що здійснюються з метою посвідчення фактів встановлення, зміни або припинення правового статусу суб'єктів (платників податків, ліцензіатів), а також цивільно-правових правочинів і об'єктів права (нерухомості, автомобілів).                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <b>Юрисдикційні повноваження</b>          | Конкретний і вичерпний обсяг повноважень конкретного державного органу чи органу місцевого самоврядування та відповідної посадової/службової особи, визначений Конституцією, законами або підзаконними нормативно-правовими актами України.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>Acquis communautaire</b>               | Правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

### 3. ХТО ТА ЯК МОЖЕ ПРОВОДИТИ ГРОМАДСЬКУ АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ?

Фізичні особи, об'єднання громадян, юридичні особи можуть за власною ініціативою проводити антикорупційну громадську експертизу проектів нормативно-правових актів. Це прямо впливає з частини 3 статті 15 Закону України [«Про засади запобігання і протидії корупції»](#).

Також право на проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів мають громадські ради при органах виконавчої влади. Воно надане [Типовим Положенням про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації](#), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. N 996.

#### Громадська антикорупційна експертиза

- а наліз змісту проектів нормативно-правових актів (далі - НПА) та чинних нормативно-правових актів, що приймаються або були прийняті органами державної влади чи органами місцевого самоврядування на наявність в них корупційних чинників. Цей аналіз проводиться інститутами громадянського суспільства або на їх замовлення з наступним повідомленням розробники в нормативно-правових актів про наявність корупційних чинників та наданням рекомендації щодо їх усунення.

#### Предметом експертизи є:

суспільні відносини, що врегульовуються проектами нормативно-правових актів та чинними НПА органів державної влади та місцевого самоврядування (далі - органами влади), які мають потенційно високий ступінь наявності корупційних чинників чи безпосередньо стосуються інтересів громади, прав та свобод окремого громадянина.

#### Об'єктом експертизи є:

проекти НПА, що були розроблені органами влади, що підлягають експертизі у порядку, передбаченому Законом України "Про засади запобігання і протидії корупції", Постановою Кабінету Міністрів України "Про забезпечення участі громадян у формуванні та реалізації державної політики" (від 05.11.2010 року №966) та Постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008р. №976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади"

чинні нормативно-правові акти, що були прийняті органами влади, що можуть підлягати експертизі відповідно до Закону України "Про звернення громадян" та Постанови Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008р. №976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади"

### 3. ХТО ТА ЯК МОЖЕ ПРОВОДИТИ ГРОМАДСЬКУ АНТИКОРУПЦІЙНУ ЕКСПЕРТИЗУ?

Спеціальних вимог до ініціаторів громадської антикорупційної експертизи закон не встановлює. Головне, аби громадські інституції були готові сформулювати аргументований висновок щодо наявності корупційних чинників, їх впливу на суспільні відносини, що врегульовуються конкретним нормативно-правовим актом у відповідній сфері та надати конкретні рекомендації щодо усунення таких корупційних чинників.

При цьому слід пам'ятати, що громадська антикорупційна експертиза нормативно-правових актів та їх проектів проводиться громадськими інституціями самостійно та в ініціативному порядку як за рахунок власних коштів, так і залученого недержавного фінансування.



Загалом, діяльність громадських експертів із проведення антикорупційної експертизи складається у виконання кількох простих кроків. Зокрема таких:

#### **Крок I. Аналіз відповідності проекту НПА формальним ознакам.**

Формальними ознаками НПА є такі:

- реквізити акту, що проходить громадську антикорупційну експертизу (у випадку якщо проводиться антикорупційна експертиза акту із змінами і доповненнями, то указуються реквізити всіх актів, що вносять зміни і доповнення та по яких здійснювалася антикорупційна експертиза);
- розробник нормативно-правового акту (орган державної влади/місцевого самоврядування)
- підстава (підстави) розгляду акту;
- предмет регулювання аналізованого акту;
- оцінка компетенції органу державної влади (місцевого самоврядування), що прийняв акт;
- відповідність змісту акту Конституції України та її законам.

#### **Крок II. Аналіз процедури розробки НПА, зокрема взаємодія з громадянським суспільством.**

Аналізу процесу консультації органу влади із громадськістю щодо проекту нормативно-правового акту. Така вимога передбачена Порядком проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996). Консультації з громадськістю щодо проектів НПА є обов'язковими у таких випадках:

- НПА мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян;
- у НПА передбачено надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами.

### **Крок III. Проведення консультацій з експертами у сфері регулювання НПА.**

Чому варто радитися з галузевими експертами? Бо вони можуть підказати потенційні корупційні ризики застосування НПА, які прямо не впливають з його змісту, а є наслідком викривлення відносин у сфері регулювання НПА. Результати консультацій з галузевими експертами відображають в експертному висновку, зокрема вказуючи відомості про конкретні та показові приклади з корупційної практики застосування чинних нормативно-правових актів.

### **Крок IV. Оцінювання акту на наявність корупційних чинників.**

Аналіз факторів корупціогенності, зокрема:

- перелік норм, в яких виявлені корупціогенні чинники;
- опис виявлених у нормах корупціогенних чинників;
- опис можливого прояву корупціогенних чинників під час застосування конкретної правової норми;
- зазначення посад, на яких перебувають особи, що можуть скористуватися даним корупціогенним чинником для вчинення корупційних діянь;
- рекомендації щодо усунення корупційних чинників і усунення (корекції) корупціогенних норм;
- наявність в аналізованому НПА превентивних (попереджувальних) антикорупційних норм і рекомендації щодо їх включення.

Результати громадської антикорупційної експертизи оформлюються у вигляді експертного висновку.

Експертний висновок за наслідками громадської антикорупційної експертизи НПА спрямовується її автором до структурного підрозділу органу державної влади (місцевого самоврядування), який розробив проект НПА або проводив його правову експертизу.

Електронна копія експертного висновку може бути надіслана цьому органу державної влади за допомогою електронних засобів зв'язку.

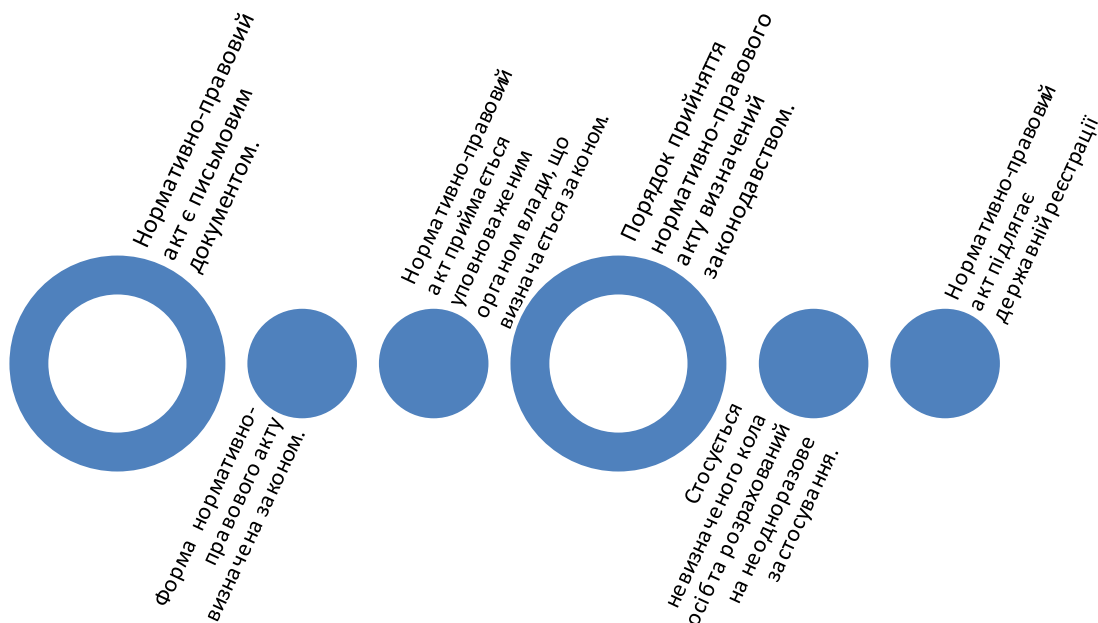
Експертний висновок за результатами проведеної громадської антикорупційної експертизи, підготовлений громадською радою, розміщується на офіційному сайті органу, при якому така рада утворена, в тематичній рубриці «Громадська рада».

## 4. ЧИ ВСІ ДОКУМЕНТИ ВЛАДИ Є НОРМАТИВНО-ПРАВОВИМИ АКТАМИ?

Поки що законодавство України не містить чіткого визначення, які акти є нормативно-правовими (не встановлено перелік актів). Однак існує низка ознак, за якими можна визначити, що відповідний документ відноситься до категорії НПА.

**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.

Прийнято виділяти **чотири групи** нормативно-правових актів (такий же підхід пропонується у Наказі Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 [«Про затвердження Методичних рекомендацій щодо проведення експертизи проектів нормативно-правових актів на наявність корупціогенних норм»](#)):



Ознаки нормативно-правового акту

Проекти нормативно-правових актів, в яких потенційно можуть міститися корупціогенні чинники, як правило, регулюють порядок реалізації, захисту прав і свобод людини та громадянина, інших суб'єктів приватного права (громадських об'єднань, юридичних осіб); а також можуть належати і до так званого «публічного права» (адміністративне, митне, фінансове тощо), визначати відносини між представниками органів публічної влади та суб'єктами приватного права; або ж регулювати відносини між представниками органів публічної влади, внутрішні процедури, які хоч і не стосуються відносин із суб'єктами приватного права, однак впливають на реалізацію та захист прав останніх.

## 5. ЯК ВИЯВЛЯТИ КОРУПЦІОГЕННІ ЧИННИКИ В ПРОЕКТАХ НПА?

Після того, як громадський експерт переконався, що документ, який він/вона аналізує, належить до проектів нормативно-правових актів, наступними етапами роботи будуть виявлення корупціогенних чинників та вироблення рекомендацій щодо їхнього усунення.

Корупціогенним чинником є окреме положення чи сукупність положень нормативно-правового акту, застосування якого на практиці приведе або може привести до корупції.

Найбільш імовірні корупціогенні чинники в проектах нормативно-правових актів можна розділити на такі групи:

- широта адміністративного розсуду та дискреційні повноваження;
- прогалини правового регулювання;
- колізії в законодавстві;
- порушення балансу інтересів та надмірні обтяження для отримувачів публічних послуг.

Перелік можливих корупціогенних чинників не обмежується викладеними вище. Існують різні класифікації таких чинників. Так органи державної влади при здійсненні антикорупційної експертизи керуються Наказом Міністерства юстиції України від 23.06.2010 року N 1380/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів». У цій методології виділено також чотири фактори, однак їх класифікація є дещо іншою. До кожного зазначеного корупціогенного фактора у Методології визначено поняття такого фактора, критерії та способи його оцінки та можливі способи його усунення.

Мають місце й інші класифікації та виділення підвидів, груп корупціогенних чинників. Для представників громадськості з метою максимального спрощення та зручності користування, групою експертів було розроблено **Засади методології проведення громадської антикорупційної експертизи**, класифікація та опис корупціогенних чинників у якій є найбільш зручним саме для проведення громадської антикорупційної експертизи.

Нижче наводимо приклад роботи експерта над аналізом одного із проектів нормативно-правового акту та пошуку корупціогенних чинників.

[Проект Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм, проектів \(заходів\), розроблених громадськими організаціями, для виконання яких надаватиметься державна фінансова підтримка»](#) був розроблений Міністерством економіки України з метою розроблення ефективних та прозорих механізмів державної підтримки громадських організацій.

Протягом вересня 2010 – жовтня 2011 року представники громадських організацій активно адвокатували пропозиції до цього акту. Сьогодні ці питання визначені Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 [«Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм \(проектів, заходів\), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання \(реалізації\) яких надається фінансова підтримка»](#). Велику частину пропозицій громадськості враховано, у тому числі усунено ряд корупціогенних чинників, які були наявні у проекті постанови.

## КОРУПЦІОГЕННИЙ ЧИННИК №1. ШИРОТА АДМІНІСТРАТИВНОГО РОЗСУДУ ТА ДИСКРЕЦІЙНІ ПОВНОВАЖЕННЯ

Наявність адміністративного розсуду та дискреційних повноважень ще не означає, що має місце корупціогенність нормативно-правового акту (наприклад, у внутрішньо-організаційних питаннях органу влади вони є обґрунтованими). Прояв корупціогенності буде мати місце у відносинах між органом публічної влади та фізичними і юридичними особами.

Наприклад, у проекті Постанови Кабінету Міністрів «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм, проектів (заходів), розроблених громадськими організаціями, для виконання яких надаватиметься державна фінансова підтримка» (далі – *проект Порядку*) було знайдено один із прикладів цього корупціогенного чинника. Так, абзацем другим пункту 4 проекту постанови передбачалось таке положення:

*«4. У конкурсній документації зазначаються:*

- цілі та пріоритетні завдання, зокрема визначені державними, регіональними програмами, на виконання яких повинні спрямовуватись програми, проекти (заходи) громадських організацій, які будуть підтримуватися організатором конкурсу».*

Таким чином, організатору конкурсу (органу публічної влади) надавалось право самостійно визначати цілі та пріоритетні завдання щодо яких будуть фінансуватись проекти (заходи) громадських організацій. Більше того, вказувалось, що цілі та пріоритетні завдання можуть частково відповідати тим, які визначені державними, регіональними програмами. На практиці кожен орган публічної влади (керівник відповідного структурного підрозділу, який організовував конкурс) самостійно формував цілі та пріоритети фінансування кожного року, що здійснювалося всупереч прийнятим довгостроковим програмам на державному та регіональному рівнях.

Як це було б пов'язане із вчиненням корупційних діянь при практичному втіленні норми акту, та яка ситуація існувала до прийняття Постанови? Кожен керівник структурного підрозділу, який організовував конкурс, «орієнтувався» на громадські організації, з якими встановлювалась «довгострокова» співпраця, у тому числі на організації, які засновані ними чи наближеними особами. Довгострокові програми, які були прийняті щодо розвитку тих чи інших сфер, не виконувалися. Натомість саме вони є підставами для здійснення фінансування тих чи інших напрямків та сфер.

Громадські експерти запропонували обмежити дискреційні повноваження органу публічної влади – організатора конкурсу щодо визначення цілей та завдань, а також встановити їх відповідність загальнодержавним та (або) регіональним програмам. Пропозицію враховано.

Відповідно до чинного сьогодні Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка (затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049) (далі – *Постанова КМУ №1049*):

*«4. У конкурсній документації зазначаються:*

- цілі та пріоритетні завдання, які відповідають загальнодержавним та/або регіональним програмам і на реалізацію яких повинні спрямовуватись програми (проекти, заходи), що подаються для участі у конкурсі».*

### КОРУПЦІОГЕННИЙ ЧИННИК №2. ПРОГАЛИНИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Корупціогенний чинник «прогалина у правовому регулюванні» сприяє особі, яка мала застосовувати норми певного акту, тлумачити його на власний розсуд, вибирати варіант поведінки, який є «вигідним» для неї. Прикладами таких прогалин можуть бути відсилки до положень інших законів чи актів законодавства, які відсутні, не набрали чинності, втратили силу, коли не передбачені відповідні процедури тощо.

Здебільшого у проекті нормативно-правового акту цей корупціогенний чинник варто шукати у прикінцевих та перехідних положеннях проектів законів, а також на початку проектів НПА міністерств та інших центральних органів виконавчої влади (наприклад, постанови уряду). У тексті актів також можуть бути відсилки до інших законів та підзаконних нормативно-правових актів, встановлюватися потреби затверджувати іншим органам влади процедури, форми тощо.

У такому випадку першою порадою громадському експерту є: переглянути у базі законодавства наявність (відсутність, стан) відповідних законів та інших нормативно-правових актів, на які робить відсилку норма проекту нормативно-правового акту, щодо якого здійснюється експертиза.

Дуже часто такий корупціогенний чинник може «проявитись» згодом. Наприклад, якщо відсутні терміни виконання доручень Кабінету Міністрів України щодо розробки і подання до Верховної Ради України проектів змін до інших законів відповідно до Прикінцевих положень певного закону.

Також корупціогенний чинник може міститись у тому, що проектом НПА щодо визначення певних процедур уповноважується сам орган публічної влади, який і буде надалі виконувати приписи нормативно-правового акту. Наприклад, у проекті постанови Кабінету Міністрів України, який ми розглядаємо, такі норми були, і навіть залишились у прийнятій постанові.

*Відповідно частини 2 постанови КМУ №1049:*

*«2. Міністерствам, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади: подати у двомісячний строк пропозиції щодо приведення актів Кабінету Міністрів України у відповідність з Порядком;*

*привести власні нормативно-правові акти у відповідність з Порядком».*

Таким чином, строк виконання зобов'язань міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади про подання пропозицій щодо приведення актів Кабінету Міністрів України у відповідність з Порядком визначений, натомість щодо приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність з Порядком – не визначений.

Іншим проявом цього корупціогенного чиннику у проекті Порядку було те, що організатор конкурсу самостійно затверджує ряд форм документів, які необхідні для подання для участі в конкурсі громадській організації, серед яких:

- заява про участь у конкурсі;
- опис та кошторис витрат, необхідних для виконання програми (реалізації проекту, заходу);
- підсумковий звіт про виконання договору.

Громадські експерти пропонували максимально усунути цю прогалину шляхом розробки та вміщення вище перелічених форм документів як додатків до постанови Кабінету Міністрів України, яким затверджений Порядок.

До прийняття Порядку на практиці мали місце випадки, коли організатори конкурсів самостійно визначали ці форми, але які не затверджувались уповноваженим органом влади (навіть наказом начальника структурного підрозділу певного органу публічної влади). Форми документів постійно змінювалися, додавалися пункти, заповнення яких не мало сенсу для конкурсу і

потребувало додаткових зусиль від організацій, такі форми не оприлюднювалися, мали місце різні підходи в регіонах.

Мінімізовано цей корупціогенний чинник наступним чином:

- Необхідні для участі в конкурсі форми документів визначено невід'ємною частиною конкурсної документації.

*Відповідно пункту 4 чинної постанови КМУ №1049:*

*«Конкурсна документація також повинна містити зразки форм документів, затверджених організатором конкурсу».*

- Визначено обов'язок організатора конкурсу оприлюднювати конкурсну документацію на власному офіційному веб-сайті, а також у разі, коли фінансова підтримка здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, також надавати цю інформацію Секретаріатові КМУ для розміщення на спеціалізованому веб-ресурсі.

*Відповідно пункту 3 постанови КМУ №1049:*

*«3. Оголошення про проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка (далі-конкурс), та вимоги до конкурсної пропозиції оприлюднюються організатором конкурсу за 30 днів до закінчення приймання документів на власному офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб. У разі, коли фінансова підтримка програм (проектів, заходів) здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, організатор конкурсу надсилає у зазначений строк відповідну інформацію до Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада"».*

- Визначено «реквізити» (перелік інформації), які повинні бути у формах документів.

*Наприклад, відповідно до пункту 7 постанови КМУ №1049, в заяві про участь у конкурсі, форма якої затверджується організатором конкурсу, вказується: найменування громадської організації, творчої спілки та назви програми (проекту, заходу) за підписом керівника або уповноваженої особи громадської організації, творчої спілки, скріпленим її печаткою (у разі наявності). Натомість опис програми (проекту, заходу) повинен містити мету і завдання, план виконання із зазначенням строків та відповідальних виконавців на кожному етапі, очікувані результати та конкретні результативні показники виконання програми (реалізації проекту, заходу), інформацію про цільову аудиторію, залучені до виконання програми (реалізації проекту, заходу) інші громадські організації, творчі спілки, способи інформування громадськості про хід виконання програми (реалізації проекту, заходу), детальний розрахунок витрат та джерела фінансування.*

### КОРУПЦІОГЕННИЙ ЧИННИК №3. КОЛІЗІЇ В ЗАКОНОДАВСТВІ

Колізія в законодавстві як корупціогенний фактор може проявлятися:

- коли колізії містяться в різних законодавчих актах (між нормами Конституції і законів; між нормами міжнародного та національного законодавства; між нормами законів і підзаконних актів; між нормами підзаконних актів різного рівня);
- коли колізії містяться в тексті самого нормативно-правового акту.

Найпростішим для громадського експерта є виявлення другого виду колізій, оскільки при цьому він працює тільки із текстом одного проекту нормативно-правового акту. Натомість для пошуку колізій першого виду потрібне дослідження бази інших законодавчих актів, а також можливої практики застосування, публікацій, судової практики, потребувати консультацій з експертами тощо.

Водночас пошук саме другого виду колізії становить найбільший інтерес, тому що способи подолання колізій першого виду можливі до застосування і в разі прийняття такого нормативно-правового акту. Наприклад, при суперечності норм підзаконного нормативно-правового акту та закону, застосовується норма закону. При суперечності норм нормативно-правових актів, які однакові за юридичною силою, застосовується нормативно-правовий акт, який прийнятий пізніше.

Коли колізії містяться в тексті самого нормативно-правового акту, орган влади чи його посадова особа не мають чіткого правила, за яким вони повинні діяти, що може зумовлювати вибір поведінки, який несе певну вигоду для нього, натомість порушує права чи обмежує можливості фізичних та юридичних осіб.

Наприклад, у проекті Порядку, який ми аналізуємо, у пункті 7 вказувалось:

«7. Конкурсна пропозиція містить:

- заяву на участь у конкурсі, складену за формою, затвердженою організатором конкурсу;
- копії свідоцтва про реєстрацію, статуту (положення) громадської організації (пред'являються разом з оригіналами відповідних документів);
- копію рішення органу державної податкової служби про включення громадської організації до Реєстру неприбуткових організацій та установ;
- **копію фінансового звіту про використання коштів за попередній рік, у разі якщо громадська організація зареєстрована більш ніж за рік до оголошення конкурсу;**
- опис програми, проекту (заходу) та кошторис витрат для її (його) реалізації за формами, затвердженими організатором конкурсу;
- листи-підтвердження від інших громадських організацій, які братимуть участь у конкурсі як співвиконавці;
- інформацію про діяльність громадської організації, у тому числі про наявний досвід реалізації подібних програм, проектів (заходів)».

Серед переліку документів, які повинна була подати громадська організація, вказувався такий документ як «копія фінансового звіту про використання коштів за попередній рік». Водночас інші законодавчі акти у сфері оподаткування та звітності не встановлюють такої форми чи обов'язку подання такого звіту до будь-яких органів влади від громадських організацій.

Відповідно Податкового кодексу та Наказу Державної податкової адміністрації України від 31 січня 2011 року №56 [«Про затвердження форми та Порядку складання Податкового звіту про використання коштів неприбуткових установ та організацій»](#) громадські організації, які включені до Реєстру неприбуткових установ та організацій, подають податковий звіт про використання коштів неприбуткових установ та організацій.

Відповідно до громадських пропозицій у пункті 7 постанови КМУ №1049 даний документ як частину конкурсної документації викладено у редакції:

*«копію податкового звіту громадської організації, творчої спілки за попередні два роки».*

### КОРУПЦІОГЕННИЙ ЧИННИК №4. ПОРУШЕННЯ БАЛАНСУ ІНТЕРЕСІВ ТА НАДМІРНІ ОБТЯЖЕННЯ ДЛЯ ОТРИМУВАЧІВ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Корупційоґенний чинник «порушення балансу інтересів та надмірні обтяження для отримувачів публічних послуг» проявляється в тому, що нормативні приписи щодо фізичних та юридичних осіб у рамках однієї групи можуть по-різному визначати їх права, встановлювати додаткові обмеження, виключати їх з-під дії нормативно-правового акту.

Також до цієї групи корупційоґенних чинників належать встановлення значних за обсягом переліку документів, дублювання відомостей в різних документах, встановлення значних вимог до інформації, форм заяв тощо, які потрібно подати фізичній чи юридичній особі, встановлення вимог подання інформації, яку орган публічної влади може отримати самостійно, передбачення значної кількості обмежень, заборон, потреб отримання дозволів (ліцензій, погоджень) для здійснення певних видів діяльності, коли вони не є виправданими в цій сфері та діяльності тощо.

Наприклад, у проекті Порядку проведення конкурсу з визначення програм, проектів (заходів), розроблених громадськими організаціями, для виконання яких надаватиметься державна фінансова підтримка, який проходив громадське обговорення, у пункті 1 було передбачено:

*«Дія цього Порядку не поширюється на випадки надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів всеукраїнським організаціям інвалідів та ветеранів війни та праці».*

Таким чином, з невідомих мотивацій всеукраїнські організації інвалідів та ветеранів війни та праці виключались із-під дії Порядку, який передбачав конкурсні засади розподілу державної фінансової підтримки. Натомість, наприклад, всі інші громадські організації, в тому числі із всеукраїнським статусом, беруть участь у конкурсі. Також Порядок був спрямований на встановлення прозорих механізмів державного фінансування, виключення певних організацій чи конкурсів з-під дії цього нормативно-правового акту є проявом порушення балансу інтересів.

Під час громадського обговорення дисбаланс був особливо помітним. З одного боку, інші громадські організації, у тому числі із всеукраїнським статусом, обґрунтовували порушення балансу інтересів, редакція без цього положення викликала гостру дискусію з боку всеукраїнських громадських організацій інвалідів, ветеранів війни та праці. У будь-якому разі відкритий конкурс, прозорі механізми ухвалення рішення, доступ до цієї інформації сприяють усуненню потенційних умов для вчинення корупційних діянь.

У прийнятій редакції Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» №1049 від 12 жовтня 2011 року під тиском зацікавлених громадських організацій перелік конкурсів, які виключаються з-під дії Порядку, ще розширено.

*Відповідно до абзацу другого пункту 1 Постанови КМУ №1049:*

*«Дія цього Порядку не поширюється на передбачені законами України випадки надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів всеукраїнським фізкультурно-спортивним товариствам, громадським організаціям фізкультурно-спортивної спрямованості, для виконання програм і здійснення заходів аерокосмічного профілю серед дітей та молоді, всеукраїнським громадським організаціям інвалідів і ветеранів та їх спілкам, підтримки підприємств та організацій невиробничої сфери УТОґу та УТОСу, а також підприємств та об'єднань зазначених товариств, які спрямовують бюджетні кошти на утримання власних соціально-культурних підрозділів, національним творчим спілкам та їх регіональним осередкам».*

Редакція прийнятої Постанови КМУ №1049 окрім того, передбачала виключення із конкурсних процедур надання державної підтримки громадським організаціям «для проведення їх керівними органами заходів, передбачених статутними документами (асамблеї, з'їзди, пленуми, засідання ради, президії, правління, конференції, загальні збори)».

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. N 1373 [«Про внесення зміни до пункту 1 Порядку проведення конкурсу з визначення програм \(проектів, заходів\), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання \(реалізації\) яких надається фінансова підтримка»](#) виключено слова «для проведення їх керівними органами заходів, передбачених статутними документами (асамблеї, з'їзди, пленуми, засідання ради, президії, правління, конференції, загальні збори)».

У будь-якій державі є змагання «інтересів» різних соціальних груп, груп фізичних осіб чи юридичних осіб. «Легітимізація» переваг чи балансу здійснюється через рішення, в тому числі прийняття актів, органами влади. Очевидно, що не можна прийти до рішення, яке би повністю задовольняло всі сторони процесу. Для обґрунтування шляхів подолання цих конфліктів необхідними є дослідження позицій різних заінтересованих сторін, проведення громадських обговорень, дослідження міжнародних стандартів, іноземного досвіду, інших джерел.

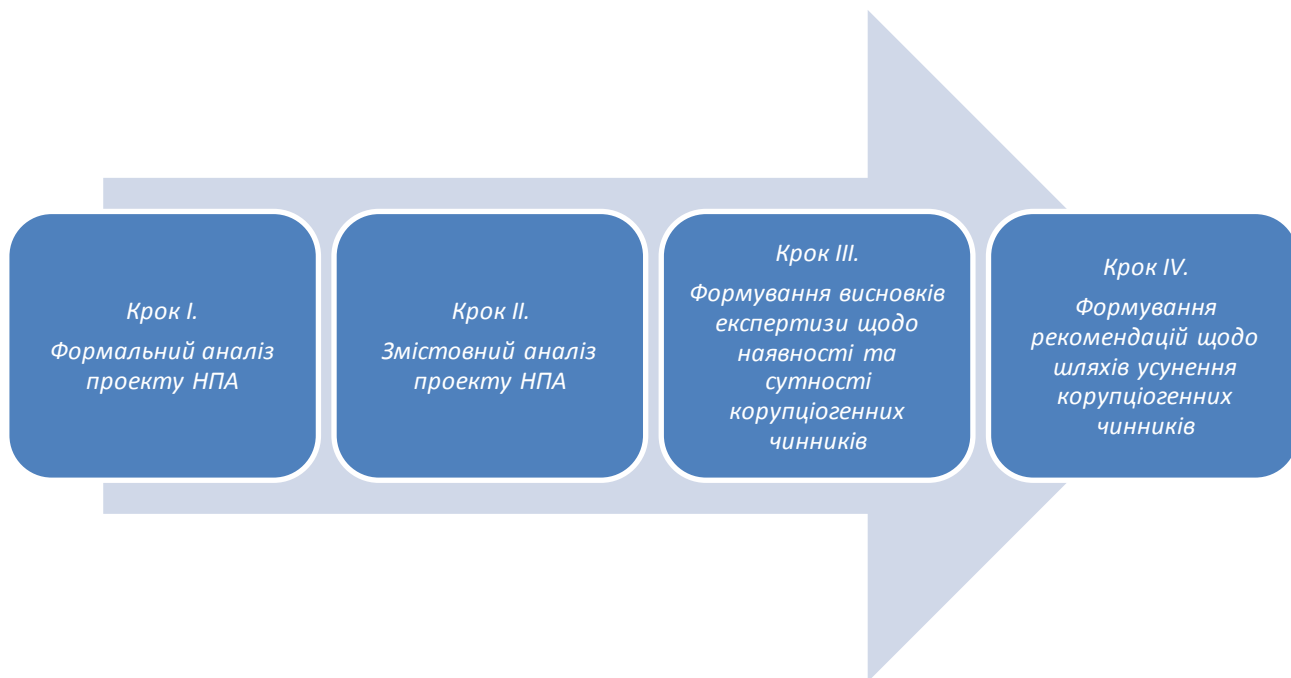
**Детальні пояснення складових описаних вище корупціогенних чинників та способів їхнього подолання Ви можете знайти у Засадах методології проведення громадської антикорупційної експертизи.**

## 6. ЯК ПІДГОТУВАТИ ВИСНОВОК ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ?

Результати проведеної громадської антикорупційної експертизи оформлюються у вигляді експертного висновку. Цей висновок відображає основні етапи експертизи та є різновидом аналітичного документу. А значить, висновок має відповідати загальним вимогам щодо змісту таких документів: узгодженість позицій та послідовність викладу інформації; правильність і точність вживаної термінології тощо. При підготовці експертного висновку доцільно використовувати загальнодоступну лексику, уникаючи аббревіатур, скорочень спеціальних термінів та зворотів, крім встановлених нормативно-правовими актами і притаманними для предмета громадської антикорупційної експертизи.

Обсяг експертного висновку за можливості не має перевищувати 6-10 сторінок формату А4 (без урахування додатків). Титульний аркуш має містити найменування ініціатора (ініціаторів) проведення громадської антикорупційної експертизи, його контактні дані, відомості про проаналізований нормативний акт, терміни проведення громадської експертизи тощо.

Поради щодо того, як готувати висновок за результатами громадської антикорупційної експертизи представлено нижче. Весь цей процес умовно можна розділити на чотири логічні кроки.



*Загальна технологія підготовки експертного висновку за результатами громадської антикорупційної експертизи*

### КРОК I. ФОРМАЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЕКТУ НПА

За результатами формального аналізу проекту НПА або чинного НПА з'ясовуються і відображаються в експертному висновку наступні відомості:

- реквізити акту, що проходить громадську антикорупційну експертизу (у випадку якщо проводиться антикорупційна експертиза акту із змінами і доповненнями, то указуються реквізити всіх актів, що вносять зміни і доповнення та по яких

здійснювалася антикорупційна експертиза);

- розробник нормативно-правового акту (орган державної влади/місцевого самоврядування);
- підстава (підстави) розгляду акту;
- предмет регулювання аналізованого акту;
- оцінка компетенції органу державної влади (місцевого самоврядування), що прийняв акт, зокрема, чи належить видання даного акту до компетенції даного органу.

## КРОК II. ЗМІСТОВНИЙ АНАЛІЗ НПА

На даному етапі здійснюється ознайомлення зі змістом НПА з метою виявлення положень, що потенційно можуть містити корупційні чинники - висунення гіпотези щодо наявності корупційного чинника, формування наслідків – прогнозування особливостей застосування цих положень, що може створювати умови для корупції. Під час змістовного аналізу необхідним є проведення консультацій з експертами у сфері регулювання НПА, які можуть дати фахову оцінку корупційних можливостей, які виникнуть у результаті застосування окремих положень НПА. Такі потенційні корупційні ризики застосування НПА, які прямо не впливають з його змісту, а є наслідком викривлення відносин у сфері регулювання НПА. Результати консультацій з галузевими експертами відображають в експертному висновку, зокрема вказуючи відомості про конкретні та показові приклади з корупційної практики застосування чинних нормативно-правових актів.

Змістовний аналіз включає також і оцінку змісту положень НПА у порівнянні з положеннями інших НПА у даній сфері правового регулювання на наявність колізій, дублювань та інших корупційних чинників. Такий аналіз може також ґрунтуватися на дослідженні судової практики, опитуванні експертів у сфері правового врегулювання НПА (предмету експертизи), аналізі соціологічних та правових досліджень у даній сфері.

В експертному висновку наводиться:

- перелік норм проекту НПА, що піддавалися аналізу;
- перелік положень інших НПА, що врегульовують цю ж сферу суспільних відносин, що підлягали аналізу;
- судові рішення, соціологічні та/або правові дослідження;
- методи, які застосовувалися для аналізу (порівняння, прогнозування);
- послідовність аналізу та практичне застосування методів аналізу.

## КРОК III. ФОРМУВАННЯ ВИСНОВКІВ ЕКСПЕРТИЗИ ЩОДО НАЯВНОСТІ ТА СУТНОСТІ КОРУПЦІОГЕННИХ ЧИННИКІВ

Наступним кроком є формування висновків із проведеного аналізу, які мають бути належним чином обґрунтовані з посиланнями на положення інших НПА, практики діяльності відповідних органів, що склалася, судової практики, результати досліджень тощо і стосуються наявності корупційних чинників та вірогідності корупції за умови їх впровадження у діяльність певних органів чи посадових осіб.

Зокрема в експертному висновку фіксують результати аналізу факторів корупційності:

- перелік норм, в яких виявлені корупційні чинники;
- опис виявлених у нормах корупційних чинників;

- опис можливого прояву корупціогенних чинників під час застосування конкретної правової норми;
- зазначення посад, на яких перебувають особи, що можуть скористуватися даним корупціогенним чинником для вчинення корупційних діянь.

### КРОК IV. ФОРМУВАННЯ РЕКОМЕНДАЦІЙ ЩОДО УСУНЕННЯ КОРУПЦІОГЕННИХ ЧИННИКІВ

Даний етап є найбільш відповідальним, оскільки в ньому формується те, заради чого проводиться громадська антикорупційна експертиза – запобігання і попередження корупції шляхом усунення корупціогенних чинників у проектах нормативно-правових актів. У даному аспекті дуже важливим є надання зважених, розсудливих, реальних, обґрунтованих та таких, що не суперечать чинному законодавству, рекомендацій щодо усунення таких чинників чи зменшення потенційного корупційного впливу.

У висновку експертизи обов'язково наводяться:

- рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників і усунення (корекції) корупціогенних норм;
- рекомендації щодо включення превентивних (попереджувальних) антикорупційних норм.

Для зручності користування висновком експертизи, її основні висновки та результати можна подавати у вигляді таблиці, зразок якої подано нижче.

| № з/п | Стаття НПА (частина, пункт, підпункт) та її зміст | Виявлені корупціогенні чинники | Застереження експерта (щодо наслідків існування положення НПА, яке містить корупціогенний чинник) | Рекомендації щодо можливих шляхів усунення корупціогенного чинника |
|-------|---------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| 1.    |                                                   |                                |                                                                                                   |                                                                    |

За формою експертний висновок має складатися з трьох основних частин:

|                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>I. Вступна</b>       | Відображаються результати Кроку 1, тобто вказується суб'єкт проведення експертизи, дата складання експертного висновку, предмет та об'єкт експертизи, а також інформація про розробника та додержання процедури розробки і затвердження певного НПА. Крім цього вказується на підставі якого нормативно-правового акту проводиться громадська антикорупційна експертиза.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>II. Мотивувальна</b> | Відображається інформація, здобута під час Кроку 2. У ній відображається процес та результат проведеного аналізу, зокрема: положення НПА, що, на думку експертів, містять корупціогенні чинники; підстави так вважати тощо; до яких наслідків корупційного характеру може привести застосування даного положення НПА; які посадові (службові) особи можуть скористатися даними корупціогенними положеннями НПА для вчинення корупційного діяння.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>III. Заключна</b>    | Міститься власне висновок громадської антикорупційної експертизи, тобто результат проведеного аналізу та рекомендації щодо усунення корупціогенних чинників. Таким чином, у заключній частині наводиться, по-перше, короткий висновок щодо того, які положення аналізованого НПА містять корупціогенні чинники і які саме; і, по-друге, рекомендації щодо того, яким чином можуть бути усунуті дані корупціогенні чинники з відповідною аргументацією та посиланнями на чинне законодавство. Також у заключній частині доцільно зазначити, на підставі якого нормативно-правового акту направляється даний висновок для розгляду органом державної влади/місцевого самоврядування (Закон України <a href="#">«Про звернення громадян»</a> , <a href="#">«Про засади запобігання і протидії корупції»</a> , Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» та/або Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976 <a href="#">«Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»</a> ). |

Експертний висновок підписується особою, яка проводила експертизу, та надсилається органу влади – розробнику НПА чи органу, що здійснював правову (юридичну) експертизу акту, для врахування.

## 7. ЯК ДОНЕСТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТИЗИ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ?

Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» надає можливість громадськості замовляти та/або проводити громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів. Однак, даним законом не врегульовано порядок передачі висновків такої експертизи відповідним органам державної влади та місцевого самоврядування для використання у їх діяльності, зокрема з метою усунення корупційних чинників, що були виявлені у проекті нормативно-правового акту.

У той же час порядок передачі висновків громадської антикорупційної експертизи уповноваженим органам є важливим елементом співпраці громадськості з органами влади у сфері запобігання та протидії корупції. Також важливим є порядок реагування відповідних державних органів на висновки такої експертизи.

У зв'язку з цим представникам громадськості варто знати про існуючі шляхи звернення до органів державної влади та місцевого самоврядування і встановлений чинним законодавством порядок реагування на такі звернення.

На сьогоднішній день існує три можливих шляхи направлення висновків громадської антикорупційної експертизи органам державної влади та місцевого самоврядування:

- у порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян»;
- у порядку, передбаченому Постановою Кабінету Міністрів України від 5.11.2008 р. N 976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»;
- у порядку, передбаченому Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

### 7.1. НАДСИЛАННЯ ВИСНОВКУ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПОРЯДКУ, ПЕРЕДБАЧЕНОМУ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО ЗВЕРНЕННЯ ГРОМАДЯН»

Закон України [«Про звернення громадян»](#) від 2 жовтня 1996 року N 393/96-ВР регулює питання практичної реалізації громадянами України наданого їм Конституцією України права вносити в органи державної влади, об'єднання громадян відповідно до їх статуту пропозиції про поліпшення їх діяльності, викривати недоліки в роботі, оскаржувати дії посадових осіб, державних і громадських органів. Відповідно до ч. 2 ст. 3 даного закону пропозиція (зауваження) - звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства.

Фактично, проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів та чинних нормативно-правових актів, що були розроблені та прийняті відповідними органами державної влади та місцевого самоврядування, і є діяльністю з викриття недоліків у роботі цих органів, а висновок громадської антикорупційної експертизи має містити пропозиції щодо поліпшення їх діяльності.

#### **Вимоги до звернення та порядок його подання**

Закон встановлює наступні вимоги до звернення (пропозиції або зауваження):

- звернення має адресуватися відповідному органу державної влади, місцевого самоврядування або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань – у даному випадку мається на увазі розробник проекту нормативно-правового акту;
- у зверненні має бути зазначено прізвище, ім'я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання та зауваження чи пропозиції. Звернення може бути подано як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне). Якщо подається від імені групи осіб, кожна особа має вказати відповідні дані.

Слід зауважити, що Законом «Про звернення громадян» безпосередньо формально не передбачено надання пропозицій від імені громадських організацій. У зв'язку з цим пропозиції щодо удосконалення проектів нормативно-правових актів або чинних нормативно-правових актів у зв'язку з наявністю в них корупційних чинників мають подаватися або від імені керівника громадської організації або від імені членів громадської організації як колективне звернення.

- Звернення щодо результатів проведення громадської антикорупційної експертизи має бути письмовим і надісланим поштою або переданим до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

Найбільш надійним способом є надсилання рекомендованим листом поштою чи кур'єрською службою з отриманням підтвердження вручення.

- Письмове звернення повинно бути підписано заявником (заявниками) із зазначенням дати.

За формою звернення щодо пропозицій, які містяться у висновку громадської антикорупційної експертизи може бути двох видів:

- у вигляді звернення, яке оформлене відповідно до вимог Закону, в якому безпосередньо вказуються усі обставини проведення громадської антикорупційної експертизи, обґрунтування наявності корупційних чинників та пропозиції щодо шляхів удосконалення нормативно-правового акту чи його проекту;
- у вигляді звернення, яке оформлене відповідно до вимог Закону, в якому міститься пропозиція розглянути висновок громадської антикорупційної експертизи, що складений відповідно до рекомендацій, наданих вище і оформлений як додаток до даного звернення.

Вибір форми буде залежати від обсягів висновку громадської антикорупційної експертизи.

Якщо обсяг невеликий, такий висновок може оформлятися як єдине звернення.

Якщо обсяг великий, таке звернення доцільно оформляти у двох документах: звернення до органу державної влади чи місцевого самоврядування з пропозицією розглянути висновок громадської антикорупційної експертизи і власне сам висновок громадської антикорупційної експертизи, як додаток до даного звернення.

## **Обов'язок органу державної влади або місцевого самоврядування прийняти та розглянути звернення.**

Органи державної влади і місцевого самоврядування, посадові особи зобов'язані розглянути пропозиції (зауваження) та повідомити громадянина про результати розгляду. Тобто за загальним правилом звернення, оформлені належним чином і

## 7. ЯК ДОНЕСТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТИЗИ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ?

подані у встановленому порядку, підлягають обов'язковому прийняттю та розгляду.

Однак, з цього правила є виключення.

Не підлягає розгляду та вирішенню письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, на підставі чого воно визнається анонімним.

Законом також наводяться підстави, за яких звернення може бути **повернене заявникові з відповідними роз'ясненнями**:

- звернення оформлене без дотримання зазначених вище вимог, встановлених Законом. У такому разі звернення має бути повернене не пізніше як через десять днів від дня його надходження;
- звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою. У цьому разі звернення має бути повернене в термін не більше п'яти днів.

Відповідно до статті 20 Закону звернення розглядаються і вирішуються у термін не **більше 1-го місяця** від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, - невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому **загальний термін вирішення питань**, порушених у зверненні, **не може перевищувати 45 днів**. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено.

Враховуючи специфіку звернень-пропозицій, які стосуються результатів проведення громадської антикорупційної експертизи, розумним строком розгляду таких звернень можна вважати від одного місяця до сорока п'яти днів, оскільки висновки громадської антикорупційної експертизи безперечно потребують додаткового вивчення уповноваженими посадовими особами органу державної влади або місцевого самоврядування. Однак, у разі, якщо термін розгляду перевищує місяць, необхідно звертати увагу на необхідність встановлення строку з боку керівника або заступника органу і повідомлення про це заявника.

### 7.2. ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПОРЯДКУ, ПЕРЕДБАЧЕНОМУ ПОСТАНОВОЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВІД 5.11.2008 Р. N 976 «ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПОРЯДКУ СПРИЯННЯ ПРОВЕДЕННЮ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ»

У даному випадку порядок направлення результатів громадської антикорупційної експертизи до органів влади є невід'ємною частиною встановленої процедури проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. N 976. Він визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. **Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади** передбачає проведення інститутами громадянського суспільства: (а) оцінки діяльності органів виконавчої влади; (б) ефективності прийняття і виконання такими органами рішень; (в) підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем, для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі.

Таким чином **предметом громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади** може бути оцінка діяльності органів

виконавчої влади з розроблення нормативно-правових актів та/або прийняття рішень з метою виявлення корупційogenних чинників з наступною підготовкою пропозицій щодо усунення корупційogenних чинників, тобто розв'язання суспільно значущої проблеми корупції.

На відміну від Закону України «Про звернення громадян», вимоги якого стосуються громадян або колективу (групи) громадян, даний Порядок розповсюджується лише на організації (інститути громадянського суспільства) - громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Не зважаючи на назву, дане Положення стосується не лише органів державної, зокрема виконавчої влади, а й органів місцевого самоврядування, хоча для останніх носить рекомендаційний характер.

При цьому воно **не стосується** органів законодавчої (Верховної Ради) та судової влади (Державної судової адміністрації, судів усіх рівнів та юрисдикцій, органів суддівського самоврядування).

На відміну від інших можливих шляхів проведення громадської антикорупційної експертизи, за даною процедурою перед проведенням експертизи необхідно звернутися до відповідного органу влади з окремими запитом щодо проведення такої експертизи.

### **Вимоги до запиту**

Для проведення громадської експертизи інститут громадянського суспільства має звернутися до органу влади з відповідним запитом. Перед складанням такого запиту необхідно визначитися експертиза якого виду діяльності буде здійснюватися. У даному випадку необхідно визначитися прийняття якого рішення або нормативно-правового акту буде підлягати громадській антикорупційній експертизі.

Запит до органу виконавчої влади або місцевого самоврядування для проведення громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади або місцевого самоврядування має містити:

- найменування організації (інституту громадянського суспільства);
- відомості про легалізацію організації, тобто реєстрацію в органах юстиції;
- місце знаходження, тобто юридична адреса та адреса фактичного місця перебування, якщо не співпадає з юридичною адресою;
- електронну адресу;
- предмет і мету громадської експертизи, наприклад оцінка проекту певного нормативно-правового акту чи прийняття певного рішення на наявність корупційogenних чинників;
- перелік документів та інших матеріалів, необхідних для проведення громадської експертизи, який має відповідати предмету та меті громадської експертизи. При цьому доцільно вказувати вид, назву, реквізити чи зміст необхідних документів, якщо вони відомі;
- адреса, за якою надсилається відповідь на запит, або прізвища, ім'я та по батькові особи, уповноваженої одержати таку відповідь, її контактний телефон і адреси електронної пошти;

## 7. ЯК ДОНЕСТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТИЗИ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ?

- підпис та дату.

Порядок надсилання запиту до органу влади з метою проведення громадської антикорупційної експертизи такий же, як і описаний вище – рекомендованим листом, поштою або кур'єрською службою з підтвердженням отримання. У разі особистого вручення даного запиту до канцелярії необхідно виготовити два екземпляри запиту – один залишити в канцелярії, на другому здійснити відмітку канцелярії щодо реєстрації даного запиту у відповідному органі, яка має містити як мінімум дату реєстрації, реєстраційний номер та прізвище особи, яка здійснила реєстрацію.

### **Обов'язок органу державної влади або місцевого самоврядування прийняти та розглянути запит**

У разі надходження від організації (інституту громадянського суспільства) письмового запиту, який відповідає встановленим вище вимогам, орган виконавчої влади зобов'язаний сприяти у проведенні громадської експертизи. Для цього після надходження від інституту громадянського суспільства письмового запиту щодо проведення громадської антикорупційної експертизи орган виконавчої влади вчиняє наступні дії:

- видає у тижневий строк наказ (розпорядження) про проведення такої експертизи і заходів, пов'язаних з підготовкою матеріалів, із зазначенням прізвища, ім'я, по батькові та посади особи (осіб), відповідальної (відповідальних) за забезпечення взаємодії з інститутом громадянського суспільства, зміст якого доводить до відома інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи, протягом трьох днів з моменту його видання;
- утворює у разі потреби робочу групу для підготовки матеріалів із залученням представників інституту громадянського суспільства, що ініціює проведення громадської експертизи;
- розміщує у тижневий строк інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи та заходи, здійснені органом виконавчої влади з метою сприяння її проведенню, на власному веб-сайті;
- подає інституту громадянського суспільства матеріали або завірені в установленому порядку їх копії з урахуванням вимог та строку, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації»: загальний строк 5 робочих днів, а у разі великого обсягу матеріалів чи необхідності пошуку інформації серед значної кількості даних такий строк може бути продовжений до 20 робочих днів. Така інформація має надаватися безкоштовно. У разі якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк.

Такий порядок є найбільш сприятливим для проведення громадської антикорупційної експертизи, оскільки передбачає співпрацю між інститутом громадянського суспільства і представниками органу влади, дозволяє громадським експертам безперешкодно отримувати необхідні документи та матеріали. Посадовим особам органу виконавчої влади забороняється перешкоджати проведенню громадської експертизи та втручатись у діяльність інституту громадянського суспільства, пов'язану з її проведенням.

Після одержання необхідних матеріалів проводиться власне громадська антикорупційна експертиза зі складанням висновку, основою якого є пропозиції щодо усунення корупційних чинників у нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів чи в окремих видах діяльності органів влади, наприклад, прийнятті окремих рішень.

Після того, як громадська антикорупційна експертиза була проведена, її висновок надсилається відповідному органу влади тим же шляхом, що і запит про проведення експертизи. Враховуючи процедуру проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади та специфіку антикорупційної експертизи, доцільно направляти висновок експертизи разом із супровідним листом. При цьому в листі має бути коротко описана історія питання, зокрема хто, коли і до якого органу звернувся із запитом про проведення громадської експертизи; що було метою і предметом експертизи; які були дії з боку органу влади (видання наказу із зазначенням вихідних даних та відповідальних осіб, створення робочої групи тощо); строк проведення експертизи та імена експертів, а також коротко її результати та пропозиції. Сам висновок громадської антикорупційної експертизи, який є детальним описом проведеного дослідження, включаючи методи, що застосовувалися, аргументацію тощо, оформлюється як додаток до такого листа.

Пропозиції, підготовлені інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи, мають враховуватися органом виконавчої влади під час підготовки програм соціально-економічного розвитку, державних цільових та регіональних програм, формування бюджетів відповідного рівня, вирішення питань поточної діяльності.

### **Дії органу виконавчої влади після надходження експертних пропозицій**

Отримавши експертні пропозиції інституту громадянського суспільства орган державної влади вживає наступних заходів:

- розміщує їх у тижневий строк на власному веб-сайті;
- розглядає їх на найближчому засіданні колегії за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу;

У разі коли колегію не утворено, експертні пропозиції розглядає керівник органу виконавчої влади у двотижневий строк за участю представників інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу

- розробляє і затверджує за результатами розгляду експертних пропозицій заходи, спрямовані на їх реалізацію;
- подає у десятиденний строк інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, письмову відповідь про результати розгляду експертних пропозицій та заходи, спрямовані на їх реалізацію, з одночасним розміщенням відповідної інформації у засобах масової інформації та/або на власному веб-сайті;
- надсилає громадські експертні пропозиції у письмовій та електронній формі Секретаріату Кабінету Міністрів України для розміщення на урядовому веб-сайті «Громадянське суспільство і влада»;
- оприлюднює інформацію про I) найменування, прізвище, ім'я, по батькові керівника, поштову адресу, контактні дані інституту громадянського суспільства, що проводив громадську експертизу, предмет та строки її проведення; II) дату початку проведення громадської експертизи (день надходження запиту); III) експертні пропозиції, подані інститутом громадянського суспільства за результатами проведеної громадської експертизи; IV) затверджені органом виконавчої влади заходи для реалізації експертних пропозицій; V) відповідь органу виконавчої влади інституту громадянського суспільства про результати розгляду експертних пропозицій та заходи для їх реалізації.

Більш детально про громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади див.: Лациба, М.В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М. Лациба, О. Хмара, О. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : [Агентство “Україна”], 2010. — 96 с. Електронну версію видання представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.ucipr.kiev.ua>

### 7.3. НАДСИЛАННЯ ВИСНОВКУ ГРОМАДСЬКОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ЕКСПЕРТИЗИ В ПОРЯДКУ, ПЕРЕДБАЧЕНОМУ ПОСТАНОВОЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ВІД 05.11.2010 РОКУ №996 «ПРО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ»

Постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 [«Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики»](#) затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій.

Надсилання результатів громадської антикорупційної експертизи на підставі зазначеної постанови Кабміну можливе двома шляхами:

- у рамках публічного громадського обговорення;
- у рамках діяльності громадської ради.

#### 7.3.1 Направлення висновків громадської антикорупційної експертизи в рамках публічного громадського обговорення

Порядок проведення консультацій з громадськістю визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, зокрема державної антикорупційної політики. Результати проведення консультацій з громадськістю мають враховуватися органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Консультації з громадськістю організовує і проводить орган виконавчої влади, який є головним розробником проекту нормативно-правового акта або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у відповідній сфері державного і суспільного життя. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення (безпосередня форма) та вивчення громадської думки (опосередкована форма).

В обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення щодо:

- проектів нормативно-правових актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються конституційних прав, свобод, інтересів і обов'язків громадян, а також актів, якими передбачається надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами;
- проектів регуляторних актів;
- проектів державних і регіональних програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішень стосовно стану їх виконання;
- звітів головних розпорядників бюджетних коштів про їх витрачання за минулий рік.

Тобто переважна більшість, якщо не усі проекти нормативно-правових актів та чинних нормативно-правові актів щодо яких виникає необхідність проведення громадської антикорупційної експертизи, є об'єктами обов'язкового громадського обговорення.

Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

На сьогоднішній день найбільш популярною серед органів влади та розповсюдженою формою публічного обговорення є проведення електронних консультацій з використанням урядового веб-сайту «Громадянське суспільство і влада» та офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади.

У рамках публічного громадського обговорення пропозиції та зауваження подаються в усній та письмовій формі, надсилаються електронною поштою на адресу відповідальної особи органу виконавчої влади, на урядовий веб-сайт [«Громадянське суспільство і влада»](#) та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий [веб-сайт «Громадянське суспільство і влада»](#) та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, оприлюднюються на цих веб-сайтах протягом п'яти робочих днів після їх надходження.

Інститути громадянського суспільства, наукові та експертні організації, інші юридичні особи подають пропозиції і зауваження у письмовій формі із зазначенням свого найменування та місця знаходження. Анонімні пропозиції не реєструються і не розглядаються.

Рекомендується подавати пропозиції та зауваження з висновками громадської антикорупційної експертизи як в письмовому, так і в електронному вигляді одночасно.

### **Обов'язки органів влади щодо врахування результатів публічного громадського обговорення**

Пропозиції та зауваження, що надійшли під час публічного громадського обговорення, вивчаються та аналізуються із залученням у разі потреби відповідних фахівців.

За результатами публічного громадського обговорення органи виконавчої влади готують звіт, в якому зазначається:

- найменування органу виконавчої влади, який проводив обговорення;
- зміст питання або назва проекту акта, що виносився на обговорення;
- інформація про осіб, що взяли участь в обговоренні;
- інформація про пропозиції, що надійшли до органу виконавчої влади за результатами обговорення;
- інформація про врахування пропозицій та зауважень громадськості з обов'язковим обґрунтуванням прийнятого рішення та причин неврахування пропозицій та зауважень;
- інформація про рішення, прийняті за результатами обговорення.

Результати публічного громадського обговорення орган виконавчої влади в обов'язковому порядку доводить до відома громадськості шляхом оприлюднення на своєму офіційному веб-сайті та в інший прийнятний спосіб не пізніше, ніж через два тижні після його закінчення.

### **7.3.2 Направлення висновків громадської антикорупційної експертизи в рамках діяльності громадської ради**

Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим,

## 7. ЯК ДОНЕСТИ ІНФОРМАЦІЮ ПРО РЕЗУЛЬТАТИ ЕКСПЕРТИЗИ ДО ОРГАНІВ ВЛАДИ?

обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації (далі - громадська рада) є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Серед основних завдань громадської ради є здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади та сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики, що за великим рахунком, є і завданням громадської антикорупційної експертизи.

Однією з функцій громадської ради є проведення громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, а також здійснення громадського контролю за врахуванням органом пропозицій та зауважень громадськості, дотриманням ним нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції.

Тобто громадська антикорупційна експертиза може проводитися громадською радою відповідного органу самостійно або із залученням представників вітчизняних та міжнародних експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців. Питання щодо необхідності проведення громадської антикорупційної експертизи та залучення до її проведення сторонніх фахівців має розглядатися на засіданні громадської ради з прийняттям відповідного рішення.

У такому випадку висновок громадської антикорупційної експертизи має розглядатися на засіданні громадської ради, яка приймає рішення щодо його затвердження та направлення до відповідного органу для розгляду. Сам висновок експертизи може оформлюватися як додаток до рішення громадської ради. Рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду органом.

Громадська рада має інформувати орган та громадськість про свою роботу шляхом розміщення в обов'язковому порядку в спеціально створеній рубриці «Громадська рада» на офіційному веб-сайті органу та оприлюднення в інший прийнятний спосіб матеріалів про прийняті рішення, протоколи засідань, тощо, серед яких мають бути й рішення про проведення громадської антикорупційної експертизи та висновки громадської антикорупційної експертизи, що розглядалися на засіданні громадської ради і були передані відповідному органу для розгляду.

Рішення органу, прийняте за результатами розгляду пропозицій громадської ради, не пізніше ніж у десятиденний строк після його прийняття в обов'язковому порядку доводиться до відома членів громадської ради 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 громадської ради або причини їх відхилення.

Таким чином, чинним законодавством України передбачено як мінімум чотири шляхи (процедури) доведення до відома органу влади результатів громадської антикорупційної експертизи. Рішення про застосування тієї чи іншої процедури залежить, перш за все, від порядку, який було обрано для проведення громадської антикорупційної експертизи (громадська експертиза, громадська рада, публічне громадське обговорення, самостійна громадська антикорупційна експертиза), а також таких факторів як об'єкт та предмет громадської антикорупційної експертизи, досвід співпраці чи спілкування з цим органом та інших обставин.

## 8. ЯКЩО НЕ ПОЧУЛИ, ЩО ДАЛІ?

Як показує практика співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади, останні не завжди дотримуються вимог відповідних нормативно-правових актів щодо відносин з громадськістю загалом і в частині врахування результатів громадських експертиз зокрема. Особливо це стосується органів місцевого самоврядування.

Для таких випадків законодавством передбачені процедури оскарження дій чи бездіяльності органів влади, які порушили вимоги відповідних нормативно-правових актів щодо реагування на звернення та пропозиції інститутів громадянського суспільства та окремих громадян.

Основними порушеннями з боку органів влади можуть бути наступні:

- ненадання громадянину відповіді щодо результатів розгляду звернень громадян;
- порушення строків надання відповіді або процедури продовження строків розгляду відповідного звернення або запиту;
- ігнорування запиту щодо проведення громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади, тобто невжиття відповідних заходів, передбачених Порядком сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади;
- невжиття заходів щодо публікації експертних пропозицій, наданих за результатами громадської експертизи, узагальнених пропозицій, отриманих в рамках публічних громадських обговорень, а також щодо публікації результатів розгляду висновку громадської експертизи тощо;
- невжиття заходів щодо врахування у своїй діяльності наданих експертних пропозицій з боку інституту громадянського суспільства;
- ненадання обґрунтування відмови у використанні висновків громадської антикорупційної експертизи;
- інші порушення вимог нормативно-правових актів, в рамках яких проводилася громадська антикорупційна експертиза та направлялися її висновки до органу влади.

Слід пам'ятати, що висновки громадської антикорупційної експертизи носять для органу влади рекомендаційний характер. Орган влади зобов'язаний ретельно розглянути висновки такої експертизи, оцінити їх і або врахувати або надати обґрунтовану відповідь щодо неврахування таких висновків. Тобто орган влади не зобов'язаний враховувати усі висновки та рекомендації, що містяться у висновку громадської антикорупційної експертизи.

Оскарженню підлягають лише ті дії чи бездіяльність, які порушили вимоги відповідних нормативно-правових актів.

У разі незгоди з позицією органу влади щодо неврахування окремих пропозицій або рекомендацій, чи з аргументацією відмови у врахуванні пропозицій чи рекомендацій доцільно виносити таку дискусію на публіку – в засоби масової інформації, на сторінки наукових фахових видань, громадські акції тощо.

Оскарження дій чи бездіяльності органу влади чи його посадової особи може здійснюватися до трьох інстанцій:

- до вищого органу виконавчої влади в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян»;
- до прокуратури в порядку, передбаченому Законом України «Про прокуратуру» та Законом України «Про звернення громадян»;

- до адміністративного суду в порядку Кодексу адміністративного судочинства України.

### 8.1 ОСКАРЖЕННЯ ДО ВИЩОГО ОРГАНУ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Скарги до вищого органу виконавчої влади подаються на дії та бездіяльність органу виконавчої влади чи його посадової особи. Такі скарги подаються на ім'я керівника вищого органу виконавчої влади в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян» у формі скарги. Скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням - безпосередньо до суду. Громадянин може подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу.

До скарги додаються наявні у громадянина рішення або копії рішень, які приймалися за його зверненням раніше, а також інші документи, необхідні для розгляду скарги, які після її розгляду повертаються громадянину.

Скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються. Пропущений з поважної причини термін може бути поновлений органом чи посадовою особою, що розглядає скаргу.

Рішення вищого державного органу, який розглядав скаргу, в разі незгоди з ним громадянина може бути оскаржено до суду в термін, передбачений законодавством України.

Громадянин, який звернувся із заявою чи скаргою до органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових осіб, має право:

- особисто викласти аргументи особі, що перевіряла заяву чи скаргу, та брати участь у перевірці поданої скарги чи заяви;
- знайомитися з матеріалами перевірки;
- подавати додаткові матеріали або наполягати на їх запиті органом, який розглядає заяву чи скаргу;
- бути присутнім при розгляді заяви чи скарги;
- користуватися послугами адвоката або представника трудового колективу, організації, яка здійснює правозахисну функцію, оформивши це уповноваження у встановленому законом порядку;
- одержати письмову відповідь про результати розгляду заяви чи скарги;
- висловлювати усно або письмово вимогу щодо дотримання таємниці розгляду заяви чи скарги;
- вимагати відшкодування збитків, якщо вони стали результатом порушень встановленого порядку розгляду звернень.

Органи державної влади, місцевого самоврядування, їх керівники та інші посадові особи в межах своїх повноважень зобов'язані:

- об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти заяви чи скарги;
- у разі прийняття рішення про обмеження доступу громадянина до відповідної інформації при розгляді заяви чи скарги скласти про це мотивовану постанову;
- на прохання громадянина запрошувати його на засідання відповідного органу, що розглядає його заяву чи скаргу;
- скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не

відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням;

- забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку з заявою чи скаргою рішень;
- письмово повідомляти громадянина про результати перевірки заяви чи скарги і суть прийнятого рішення;
- у разі визнання заяви чи скарги необгрунтованою роз'яснити порядок оскарження прийнятого за нею рішення;
- не допускати безпідставної передачі розгляду заяв чи скарг іншим органам;
- особисто організовувати та перевіряти стан розгляду заяв чи скарг громадян, вживати заходів до усунення причин, що їх породжують, систематично аналізувати та інформувати населення про хід цієї роботи.

## 8.2 ОСКАРЖЕННЯ ДО ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ

Прокурор здійснює нагляд за додержанням вимог законодавства щодо порядку розгляду скарг всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами. Зокрема нагляд за дотриманням законодавства про звернення громадян здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами. Відповідно до наданих їм чинним законодавством повноважень вони вживають заходів до поновлення порушених прав, захисту законних інтересів громадян, притягнення порушників до відповідальності.

Скарга подається в порядку, передбаченому Законом України «Про звернення громадян».

Органи прокуратури здійснюють нагляд лише за додержанням і застосуванням законів, зокрема законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі і гідності, якщо законом не передбачений інший порядок захисту цих прав.

Найбільш доцільним звернення до органів прокуратури є у разі порушення органу влади чи його посадовою особою положень Закону «Про звернення громадян» як при безпосередньому зверненні, так і в разі бездіяльності вищого органу виконавчої влади щодо поданої скарги.

## 8.3 ОСКАРЖЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ

До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, зокрема спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності.

Оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування відбувається відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України. З оскарженням дій районних і обласних адміністрацій необхідно звертатися до окружних адміністративних судів, оскаржувати дії центральних органів виконавчої влади треба в Київському окружному апеляційному суді.

Звертатися до адміністративного суду доцільно у випадку, коли звернення до вищого органу виконавчої влади чи до прокуратури не спрацювало, хоча заборони на звернення безпосередньо до суду відразу не існує. З іншого боку таке звернення може бути менш результативним.

## 8. ЯКЩО НЕ ПОЧУЛИ, ЩО ДАЛІ?

Звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах називається адміністративним позовом.

Адміністративний позов пред'являється шляхом подання позовної заяви до суду першої інстанції у формі письмової позовної заяви особисто позивачем або його представником. Позовна заява може бути надіслана до адміністративного суду поштою.

Письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом. На прохання позивача службовцем апарату адміністративного суду може бути надана допомога в оформленні позовної заяви. Крім цього кожен має право користуватися правовою допомогою при вирішенні справ в адміністративному суді, у тому числі безоплатною правовою допомогою яка надається на підставах та в порядку, встановленому Законом [«Про безоплатну правову допомогу»](#) від 02.06.2011 № 3460-I.

У даному випадку адміністративний позов може містити вимоги про скасування або визнання нечинним рішення відповідача - суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень чи зобов'язання відповідача - суб'єкта владних повноважень прийняти рішення або вчинити певні дії.

У позовній заяві зазначаються:

- найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява;
- ім'я (найменування) позивача, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є;
- ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі;
- зміст позовних вимог і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів, - зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів;
- у разі необхідності - клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі у забезпеченні правової допомоги; про витребування доказів; про виклик свідків тощо;
- перелік документів та інших матеріалів, що додаються.

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості - зазначає докази, які не може самостійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів. До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то у ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Позовна давність для оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування становить один рік. Перебіг позовної давності починається від дня, коли особа довідалася або могла довідатися про порушення свого права або про особу, яка його порушила.

У разі звернення до суду наполегливо рекомендується скористатися допомогою адвоката чи іншого фахівця у галузі права. Слід пам'ятати, що всі органи влади мають в своїй структурі або юриста або цілі юридичні відділи чи департаменти

Загалом, для того, щоб наведені вище методи оскарження дій влади були більш ефективними, рекомендується супроводжувати їх громадськими акціями, інформуванням широкої громадськості та засобів масової інформації, привертати увагу до проблеми під час участі в конференціях, семінарах, засіданнях за круглим столом та інших заходах.

Більш детально про оскарження дій влади див. Розділ 4 видання «Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком»<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Лациба, М.В. Громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади: крок за кроком / М.Лациба, О. Хмара, О. Орловський ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : [Агентство "Україна"], 2010. — 96 с. Електронну версію видання представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.uscpr.kiev.ua>