



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



ЦЕНТР ДЕМОКРАТІЇ ТА
ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА

КАРТА ПРАВОВИХ РЕФОРМ

ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ



2020

Ця Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні стала можливою завдяки ширій підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (АМР США) в межах проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», який реалізується ІСАР Єднання у партнерстві з Українським незалежним центром політичних досліджень (УНЦПД) та Центром демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ). ІСАР Єднання несе повну відповідальність за зміст, який може не відображати поглядів АМР США або Уряду Сполучених Штатів Америки.



ЗМІСТ

Вступне слово

Передмова

Розділ 1. Правовий статус, реєстрація, припинення ОГС

Розділ 2. Оподаткування ОГС та благодійної діяльності

Розділ 3. Державна фінансова підтримка ОГС

Розділ 4. Залучення ОГС до надання соціальних послуг та соціальне підприємництво

Розділ 5. Розвиток волонтерської діяльності

Розділ 6. Участь громадськості у формуванні та реалізації владних рішень

Розділ 7. Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства

Розділ 8. Безпека активістів і ОГС

Перелік осіб, долучених до створення Карти правових реформ

Контакти



ВСТУПНЕ СЛОВО

Громадські організації та благодійні фонди допомагають суспільству в тих сферах, де державі бракує ресурсів, втілюють проєкти, які не завжди цікаві для бізнесу. Організації стають партнерами для держави та людей, розвивають свою організаційну спроможність та стають самозарадними. Сектор посилюється і готовий надавати більше соціальних послуг, однак їхня діяльність і виконання місії дуже часто залежить від правового середовища, яке нам треба покращувати. Тому ми об'єднали навколо себе громадську спільноту, залучили експертів з державного сектору і створили Карту правових реформ для громадянського суспільства в Україні, яка має стати дороговказом для необхідних правових змін.

Ми щиро вдячні усім партнерам, які долучилися до напрацювання комплексних кроків вирішення проблем громадського сектору. І віримо, що положення Карти будуть надалі реалізовуватися у співпраці з органами законодавчої, виконавчої влади та органами місцевого самоврядування заради покращення правового середовища для організацій громадянського суспільства.

Володимир Шейгус,

виконавчий директор ІСАР Єднання, керівник проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України».



ПЕРЕДМОВА

Контекст

Українське громадянське суспільство є однією з основних рушійних сил реформ в Україні. Результати соціологічних досліджень свідчать про визначальну роль організацій громадянського суспільства в процесах демократичних трансформацій України. Однак виконання ролі провайдера змін потребує належного, сприятливого правового середовища для діяльності. Наразі законодавство, що регулює діяльність організацій громадянського суспільства та активістів в Україні, містить ще багато обмежень і не дає нових правових інструментів стимулювання розвитку. Тому для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства потрібно виробити стратегію розвитку правового середовища на наступні п'ять років. Зробити це слід, сформувавши дорожню карту правових реформ, яка має стати основою для формування Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки.

Індекс сталості розвитку ОГС. USAID за 2018 рік визначив загальний рівень сталості ОГС в Україні на рівні 3.3 (стійкість еволюціонує). Показник «Правове середовище» зафіксовано на недостатньому рівні 3.6 (стійкість еволюціонує). Показник «Фінансова стійкість» ОГС узагалі перебуває на дуже низькому рівні 4.1 (стійкість еволюціонує). У звіті зазначено: «Загалом сталість розвитку ОГС в Україні трохи погіршилася у 2018 році через негативні зміни в таких вимірах, як правове середовище та адвокація. У березні 2017 року набрали чинності зміни до Закону України «Про запобігання корупції», які запровадили публічне електронне декларування майна для антикорупційних активістів. До того ж парламент намагався запровадити вимоги щодо додаткової фінансової звітності для ОГС, які отримують іноземне фінансування. Окрім того, протягом року було вчинено понад п'ятдесят фізичних нападів на активістів. Адвокація ОГС також погіршилася».

Міжнародна дослідницька коаліція під керівництвом Європейського центру некомерційного права дослідила стан законодавства для громадянського суспільства в країнах Східного партнерства за період 2017–2018 років. Звіт під назвою «Барометр ОГС. Оцінка середовища для громадянського суспільства країн Східного партнерства» стверджує, що в Україні є ще багато проблемних зон законодавства для ОГС. Наприклад: «Щодо державної підтримки, то в цій сфері є багато проблем, оскільки не існує конкурсного механізму відбору ОГС для отримання грантів та якісного механізму моніторингу й звітування. Отже, потрібно запровадити єдиний конкурентний механізм отримання коштів із державного й місцевих бюджетів і розробити механізм моніторингу проведення заходів та зроблених видатків».

Карта правових реформ для громадянського суспільства

Діяльність і розвиток громадянського суспільства регулюють сотні законів та підзаконних актів, більшість із яких потребує вдосконалення. Створення Карти правових реформ для громадянського суспільства допоможе систематизувати наявні проблеми й визначити чіткі заходи для їх розв'язання.

Карта правових реформ для громадянського суспільства в Україні (далі — **Карта правових реформ**) — це аналітичний, візійний та полісі-документ, що містить бачення громадського сектору пріоритетів реформування й покращення правового середовища для організацій громадянського суспільства України (далі — ОГС^[1]) на 2021–2025 роки.

Карта правових реформ — це порядок денний створення сприятливого правового й адміністративного середовища для розвитку громадянського суспільства в Україні.

До розроблення цього документа долучилися експерти й представники ОГС як національного, так і локального рівня, котрі аналізували основні проблеми правового середовища та визначали цілі й завдання реформ правового та інституційного законодавства, які доцільно провести в різних напрямках діяльності ОГС в Україні протягом визначеного періоду.

Цілі створення Карти правових реформ:

1. Визначити основні проблеми законодавства для ОГС і практики його застосування.
2. Визначити необхідні зміни до законодавства або зміни в практиці його виконання органами державної влади.
3. Об'єднати громадський сектор для створення й адвокатування позитивних змін у законодавстві для ОГС.

Карта правових реформ — документ, створений ОГС і для ОГС.

Для створення сприятливого правового середовища потрібна скоординована робота уряду, парламенту й органів місцевого самоврядування. Карта реформ, створена ОГС, має бути перетворена спільними зусиллями громадських й урядових експертів на Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки. Виконання цієї стратегії має об'єднати зусилля коаліції ОГС й органів влади під час підготовки законопроектів, ухвалення та імплементації рішень.

Карта правових реформ повинна стати дороговказом для міжнародної донорської підтримки, розуміння потреб і цілей ОГС.

Ідея Карти правових реформ виникла влітку 2019 року під час роботи над проектом «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства в Україні». Плануючи п'ятирічну діяльність, ми усвідомили, що в Україні немає документа, який відбивав би погляди сектору на ті зміни, котрі потрібні для забезпечення сталого розвитку громадянського суспільства. Щоб розробити Карту й зробити це в інклюзивний спосіб, ми запланували залучити максимальну кількість різнопрофільних ОГС. До того ж у кожному з восьми тематичних розділів Карти правових реформ було запропоновано зазначити проблеми, які потребують розв'язання, способи розв'язання цих проблем, а також органи влади, відповідальні за ухвалення рішень.

Після презентації ідеї розроблення Карти правових реформ у січні 2020 року ми сформуваємо вісім тематичних робочих груп. Для нас було дуже важливо, щоб документ став спільним напрацюванням ОГС і громадські організації відчували, що саме їхні ідеї відбито в тексті. Консультації з іншими гравцями, зокрема з представниками органів влади, — це важливий тест на реалістичність, та все-таки документ презентує погляд громадянського суспільства. Щоб розробити проект Карти, ми провели 26 засідань робочих груп, які зібрали 553 учасників із більшості областей України. Карантинні обмеження через коронавірус також внесли свої корективи, та команда проекту швидко перенесла засідання в онлайн-формат. І це навіть покращило можливість долучати учасників із регіонів. У липні 2020 року проект Карти було виставлено на громадські обговорення у всіх областях України та Криму. Карту презентували на 6 регіональних обговореннях, залучивши 175 учасників. У серпні та вересні командою консорціуму були проведені додаткові консультації з органами державної влади та місцевого

самоврядування для більш повного охоплення та розуміння майбутньої реалізації рішень, які пропонуються у документі. Також, за сприяння експертів, що брали участь у розробці, вагома частина пропозицій Карти була покладена у текст Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки.

ВИСНОВКИ

На жаль, правове середовище для ОГС досі має значні перешкоди для розвитку громадянського суспільства в Україні. У Kartі правових реформ визначено 91 проблему у сфері законодавства для ОГС і запропоновано 307 рішень для їх розв'язання.

Досі існують такі проблеми, як значний податковий тиск на благодійну й волонтерську діяльність; відсутність залучення ОГС до надання соціальних послуг за кошт державного та місцевих бюджетів; відсутність можливості онлайн-реєстрації для всіх ОГС; нерозвинутість процедур залучення громадян до ухвалення рішень на рівні місцевого самоврядування; недоступність державної фінансової підтримки на адміністративні витрати, інституційний розвиток та волонтерські проекти; ускладнена й непрозора система реєстрації гуманітарної допомоги; заблокованість роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства; тривають масові переслідування громадських активістів і гальмуються розслідування злочинів проти них.

Представники ОГС розробили цілу низку рекомендацій щодо реформування правового поля для розвитку громадянського суспільства, як-от:

- запровадити право громадян спрямовувати на потреби ОГС 2% від податку на дохід;
- ухвалити нову редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення»;
- скасувати оподаткування витрат ОГС на діяльність волонтерів;
- ухвалити Закон України «Про публічні консультації»;
- запровадити податкові стимули для бізнесу, який надає благодійну допомогу;
- звільнити від оподаткування ПДВ соціальні послуги;
- запровадити Автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги;
- скасувати вимогу до ОГС подавати інформацію про кінцевого бенефіціарного власника;
- запровадити електронний конкурс проектів для розподілу всіх коштів, які надають із державного й місцевих бюджетів для підтримки ОГС;
- надати право ОГС здійснювати адміністративні витрати та витрати на організаційний розвиток у межах державних грантів;
- рекомендувати уряду й органам місцевого самоврядування закуповувати соціальні послуги в ОГС;
- стимулювати ухвалення місцевих програм розвитку соціального підприємництва, соціального шкільного підприємництва;
- зобов'язати муніципалітети ухвалити статuti територіальних громад і детальні положення про різні інструменти місцевої демократії (громадські слухання, місцева ініціатива, громадська експертиза тощо);
- відновити роботу Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства при уряді;
- ухвалити Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на наступний період (2021–2025 роки);
- створити консультативно-дорадчий орган із представників правоохоронних органів та громадянського сектору для збирання інформації щодо стану розслідування справ нападів на активістів.

Наступним важливим етапом у реалізації цих пропозицій має стати побудова Коаліції на підтримку позитивних змін для ОГС та максимальне залучення усіх бажаючих організацій до їх адвокації.

Побудова сприятливого правового середовища для громадянського суспільства залежить від щоденної і щирої співпраці з імплементації Карті правових реформ між ОГС та представниками органів державної влади й місцевого самоврядування.

Консорціум ICAP Єднання, УНЦПД і ЦЕДЕМ, який реалізує проєкт «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України», є надійним партнером для всіх, хто готовий працювати заради розвитку діалогу й громадянського суспільства в Україні.

Володимир Шейгус,

Ініціативний центр
сприяння активності та
розвитку громадського
почину ЄДНАННЯ

Максим Лациба,

Український
незалежний центр
політичних досліджень

Олеся Холопик,

Центр демократії та
верховенства права

^[1] Під ОГС у межах цього документа розуміються громадські об'єднання, благодійні об'єднання, органи самоорганізації населення.



РОЗДІЛ 1.

ПРАВОВИЙ СТАТУС, РЕЄСТРАЦІЯ, ПРИПИНЕННЯ ОГС

СТАН СЬОГОДНІ

Основні законодавчі акти, що визначають правовий статус, порядок державної реєстрації та припинення діяльності ОГС: Конституція України, закони України «Про громадські об'єднання», «Про молодіжні та дитячі громадські організації», «Про благодійну діяльність та благодійні організації», «Про органи самоорганізації населення» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

Щодо правового статусу благодійних організацій, то в спеціальному Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» передбачено достатній інструментарій для реалізації мети їхньої діяльності. Основним напрямом розвитку має стати практичне забезпечення застосування вже визначених законодавством інструментів благодійної діяльності.

Закони України «Про громадські об'єднання», «Про молодіжні та дитячі громадські організації» та «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» визначають порядок створення й діяльності громадських об'єднань, який загалом відповідає міжнародним практикам. Однак уже передбачені законодавством норми щодо подання документів для реєстрації ОГС в електронній формі й досі не виконуються. Окрім того, законодавчого врегулювання потребує питання діяльності осередків громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, а положення законодавства, які визначають суб'єктів реєстрації та строки у сфері реєстрації для ОГС, потрібно уніфікувати з нормами, визначеними для інших юридичних осіб.

Ухвалений ще у 2001 році Закон України «Про органи самоорганізації населення», який майже не змінювався відтоді, можна вважати таким, що найбільше потребує змін. Так, потрібно законодавчо врегулювати саме визначення органу самоорганізації населення, надто ускладнену процедуру його створення, строки повноважень керівництва тощо. Крім того, нечітко окреслено питання неприбуткового статусу, розпорядження власними коштами й майном органу самоорганізації населення в разі припинення його діяльності тощо.

ПРОБЛЕМА 1. Унормування окремих питань щодо створення та діяльності громадських об'єднань

1. Потребує врегулювання питання набуття засновником громадського об'єднання членства в громадському об'єднанні. Законом України «Про громадські об'єднання» визначено, що засновники громадського об'єднання втрачають свої повноваження після державної реєстрації створення такого об'єднання. А отже, подальшу роль у діяльності об'єднання осіб, які виступили засновниками, законодавством не визначено. Водночас інформація про таких засновників залишається в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі — ЄДР) без визначеної процедури внесення змін щодо виключення особи-засновника з ЄДР.

2. Законодавство для громадських об'єднань зі статусом юридичної особи не передбачає можливості здійснення діяльності на підставі модельного статуту.

3. Законом визначено можливість продовження строків розгляду документів, поданих для державної реєстрації громадського об'єднання, на термін до 15 робочих днів, але переліку підстав для такого продовження немає, а отже, відповідна норма залишає простір для зловживань суб'єктам реєстрації. Таке положення є дискримінаційним, оскільки застосовується лише до політичних партій та громадських об'єднань. Крім того, строк розгляду документів для громадських об'єднань становить 3 робочі дні, тимчасом як для благодійних організацій розгляд документів відбувається протягом 24 годин після їх надходження.

4. Потребує розширення коло суб'єктів державної реєстрації громадських об'єднань. Відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» для громадських об'єднань суб'єктами державної реєстрації є територіальні органи Міністерства юстиції України (відділи державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань у 24 областях України та м. Києві), що значно обмежує доступ громадян до послуги з реєстрації громадських об'єднань.

5. Стаття 36 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» не передбачає сплати адміністративного збору за реєстрацію змін до інформації про здійснення зв'язку з юридичною особою, але для громадських об'єднань таку плату передбачено. Крім того, сплата адміністративного збору за внесення змін до відомостей про громадське об'єднання чи благодійну організацію в ЄДР є досить фінансово обтяжливою. Наприклад, неприбуткові об'єднання досить часто змінюють відомості про керівні органи й щоразу сплачують адміністративний збір, який у 2020 році становить 210 грн.

6. Стаття 19 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачає порядок підтвердження всеукраїнського статусу для громадського об'єднання, яке має відокремлені підрозділи в більшості адміністративно-територіальних одиниць, зазначених у частині другій статті 133 Конституції України. Однак така бюрократична формальність позбавлена сенсу, адже інформація про відокремлені підрозділи громадського об'єднання, їхню кількість та територіальну належність є доступною для перегляду й ознайомлення в ЄДР.

7. Частина сьома статті 10 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачає можливість зазначення у власній назві громадського об'єднання інформації про статус громадського об'єднання, зокрема слова «всеукраїнське» та похідних від нього. Однак всеукраїнський характер діяльності громадського об'єднання може реалізуватися не лише через створення відокремлених підрозділів, а й через діяльність окремих осіб, які є членами об'єднання та реалізують виконання статутних мети й напрямів діяльності об'єднання на тій чи тій території. Адже відповідно до статті 3 Закону України «Про громадські об'єднання» громадські об'єднання є вільними у виборі території діяльності й можуть поширювати її на всю територію України. Тому передбачена законом можливість зазначення в назві слова «всеукраїнське» лише через набуття такого статусу відповідно до вимог статті 19 Закону України «Про громадські об'єднання» не є виправданою.

8. Відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка, однак вони відрізняються лише суб'єктним складом засновників і членів: засновниками та членами громадської організації можуть стати лише фізичні особи, засновниками громадської спілки є юридичні особи приватного права, а членами спілки можуть бути і юридичні, і фізичні особи. Проте інших відмінностей у правах та обов'язках цих видів громадських об'єднань немає. Тому виокремлення їх як самостійних організаційно-правових форм не є виправданим.

10. Стаття 18 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачає необхідність реєстрації символіки громадського об'єднання. Утім відкритого, з актуальними даними реєстру символіки громадських об'єднань немає, а отже, немає змоги порівняти символіку для реєстрації з уже зареєстрованими зразками. Тому бюрократична процедура реєстрації символіки не має практичного значення. Крім того, у частині п'ятій статті 18 цього закону сказано, що зображення символіки громадського об'єднання має

містити повне або скорочене найменування громадського об'єднання. Однак визначальною для юридичної особи є її власна назва, й обмеження у використанні конструкції з повним чи скороченим найменуванням для ідентифікації через символіку не є доцільним.

11. Згідно з абзацом п'ятим частини п'ятої статті 6 та абзацами третім і четвертим частини другої статті 14 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» для цілей державної реєстрації документом, що засвідчує повноваження представника, є документ, який підтверджує повноваження законного представника особи, або нотаріально посвідчена довіреність. Однак у практиці роботи суб'єктів державної реєстрації трапляються випадки трактування вищезазначених норм законодавства як вимоги обов'язкового нотаріального посвідчення документа, яким представник уповноважується на подання документів для державної реєстрації.

12. Відповідно до частини четвертої статті 10 Закону України «Про громадські об'єднання» власна назва громадського об'єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об'єднань. Така дефініція унеможлиблює успішне позивання та захист власної назви громадського об'єднання. Суди під «тотожною» назвою буквально розуміють її точний збіг, водночасу відмінність лише в розділовому знакові чи символі в назві вже унеможлиблює успішне розв'язання справ щодо захисту назви громадської організації, адже такі назви не будуть «тотожними» в розумінні частини четвертої статті 10 Закону України «Про громадські об'єднання».

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про громадські об'єднання» (далі — Закон):

- додати до статті 7 Закону положення про автоматичне набуття засновниками громадського об'єднання статусу членів такого об'єднання та можливість внесення змін до відомостей про таких засновників у ЄДР;
- додати положення про можливість ухвалення засновниками / найвищим керівним органом громадського об'єднання рішення про діяльність на підставі модельного статуту;
- внести зміни до статті 19 Закону, прибравши положення про підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання та критеріїв щодо наявності відокремлених підрозділів для підтвердження всеукраїнського статусу громадського об'єднання;
- внести зміни до частини 7 статті 10 Закону, якими дати змогу використовувати у власній назві слова «всеукраїнське» та похідних від нього без прив'язки до статусу об'єднання;
- внести зміни до статті 1 та інших статей Закону, передбачивши створення громадського об'єднання лише в організаційно-правовій формі громадської організації з можливістю заснування такої організації і фізичними особами, і юридичними особами приватного права та можливістю набуття членства в такій організації і для фізичних, і для юридичних осіб;
- внести зміни до статті 18 Закону, виключивши положення про необхідність державної реєстрації символіки громадських об'єднань та обов'язкове використання повного чи скороченого найменування громадського об'єднання на зображенні символіки;
- внести зміни до статті 10 Закону, визначивши, що власна назва громадського об'єднання не повинна бути тотожною власним назвам інших зареєстрованих громадських об'єднань, а також не має вводити в оману щодо фактичної діяльності юридичної особи через використання назви, подібної до назви інших громадських об'єднань.

2. Доручити Кабінету Міністрів України затвердити модельний статут громадської організації.
3. Внести зміни до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», якими:
 - поширити загальний порядок державної реєстрації юридичних осіб на громадські об'єднання (організації) зі статусом юридичної особи, їхні місцеві осередки та громадські об'єднання без статусу юридичної особи, зважаючи на чинні особливості, установлені законом (щодо нотаріального засвідчення документів і справжності підписів, адміністративного збору тощо) для громадських об'єднань;
 - у статті 36 передбачити звільнення від сплати адміністративного збору за державну реєстрацію змін до відомостей про громадське об'єднання чи благодійну організацію (зокрема й змін до інформації про здійснення зв'язку з юридичною особою), окрім тих, що пов'язані з внесенням змін до установчих документів громадського об'єднання чи благодійної організації).
4. Підготувати роз'яснення Міністерства юстиції України про застосування абзацу п'ятого частини п'ятої статті 6 та абзаців третього й четвертого частини другої статті 14 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», які стосуються нотаріального засвідчення документа, що засвідчує повноваження представника громадського об'єднання чи благодійної організації на здійснення реєстраційних дій.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Закону України «Про громадські об'єднання».
2. Зміни до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про модельний статут громадської організації».
4. Лист Міністерства юстиції України щодо формування єдиної практики застосування положень Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України.

ПРОБЛЕМА 2. Урегулювання питання діяльності та припинення осередків громадських об'єднань зі статусом юридичної особи

1. Потребує змін урегулювання статусу осередків громадських об'єднань зі статусом юридичної особи, які відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» вважають відокремленими підрозділами юридичної особи. У статті 95 Цивільного кодексу України передбачено можливість створення відокремлених підрозділів юридичної особи лише без статусу юридичної особи, у формі філії чи представництва. Тож діяльність осередків громадських об'єднань зі статусом юридичної особи суперечить відповідній нормі Цивільного кодексу України.

2. Строк для державної реєстрації рішення про припинення юридичної особи, закріплений Цивільним кодексом України, становить усього 3 робочі дні після ухвалення такого рішення. Реалізація цього положення щодо осередків, котрі територіально віддалені від материнської організації, керівний орган якої ухвалює рішення про його припинення, може стати проблемою. Наприклад, якщо фізично передати документи для реєстрації до іншого регіону складно, у результаті потрібно проводити повторні засідання для ухвалення рішень.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про громадські об'єднання», забезпечивши право осередків юридичних осіб перетворитися на повноцінні, самостійні громадські об'єднання з визначенням часу, протягом якого всеукраїнські громадські об'єднання мають право ухвалити рішення про припинення свого осередку.
2. Внести зміни до Закону України «Про громадські об'єднання», визначивши процедуру вилучення назви «всеукраїнський» з найменування осередку й передбачивши право материнської організації надати осередкові дозвіл не вилучати посилання на її назву.
3. Внести зміни до статті 105 Цивільного кодексу України та статті 9 Закону України «Про громадські об'єднання», уніфікувавши строки, передбачені для реєстрації рішення про припинення юридичної особи (зокрема й громадського об'єднання), зі строками, відведеними для реєстрації інших змін до відомостей про громадське об'єднання в ЄДР, — до 60 робочих днів.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Закону України «Про громадські об'єднання».
2. Зміни до Цивільного кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство юстиції України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 3. Відсутність більшості електронних послуг у сфері державної реєстрації ОГС

1. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» та наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи» визначають порядок подання документів для державної реєстрації юридичних осіб та громадських формувань без статусу юридичної особи в електронній формі через портал електронних сервісів. Наразі запроваджено лише послугу з подання в електронній формі документів для реєстрації створення громадського об'єднання зі статусом юридичної особи.

2. Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» передбачає можливість подання з пакетом документів для державної реєстрації інформації на включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій. Але наразі ця норма законодавства не працює на практиці, механізм передавання такої інформації від реєстратора до органів контролю не налагоджено, а отже, визначені законом права заявників обмежуються.

3. Електронна послуга з державної реєстрації створення громадського об'єднання, доступна на сайті <https://online.minjust.gov.ua>, потребує значного доопрацювання. Зокрема, функціонал послуги не дає змоги зберегти чернетку заяви про державну реєстрацію.

РІШЕННЯ

1. Зобов'язати технічного адміністратора ЄДР та технічного адміністратора порталу «Дія» забезпечити доступ до послуг із подання в електронній формі документів для здійснення реєстраційних дій щодо громадських об'єднань, благодійних організацій та органів самоорганізації населення (для державної реєстрації створення благодійної організації, створення громадського об'єднання без статусу юридичної особи, реєстрації створення органів самоорганізації населення, змін до відомостей, що містяться в ЄДР, тощо).

2. Зобов'язати Міністерство юстиції України, його уповноважений департамент, забезпечити можливість подавати з пакетом документів для державної реєстрації заяву про включення (зміни, виключення) до Реєстру неприбуткових установ та організацій (відомостей про включення до Реєстру на підставі заяви щодо державної реєстрації юридичної особи — громадського формування) й визначити (оновити за потреби) порядок передавання такої заяви (відомостей) від реєстратора до податкових органів; доручити Міністерству юстиції України, його уповноваженому департаментові, узгодити з Державною податковою службою України й забезпечити можливість включення відомостей про виключення, внесення змін до Реєстру неприбуткових установ та організацій засобами заяви щодо державної реєстрації юридичної особи — громадського формування.
3. Зобов'язати Міністерство юстиції України запустити в промислову експлуатацію оновлене програмне забезпечення ЄДР для реалізації можливості передавання заяви про включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій від державного реєстратора до податкових органів.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Доручення Кабінету Міністрів України, Міністерству юстиції України та Міністерству цифрової трансформації України забезпечити виконання Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» щодо можливості подання в електронній формі:
 - документів для вчинення реєстраційних дій громадськими об'єднаннями та благодійними організаціями;
 - подання з документами для державної реєстрації заяви про включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій і передавання такої заяви до податкових органів, зокрема в електронній формі.
2. Доручення Міністерства юстиції України ДП «Національні інформаційні системи» доопрацювати програмне забезпечення електронної послуги з державної реєстрації громадського об'єднання на порталі <https://online.minjust.gov.ua> або забезпечити створення та функціонування іншого порталу.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України.

ПРОБЛЕМА 4. Правове регулювання створення та припинення діяльності органів самоорганізації населення

1. Потребує уніфікації визначення терміна «орган самоорганізації населення» (далі — ОСН). Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про органи самоорганізації населення» подають його дещо по-різному, тому задля уникнення різночитань варто залишити лише одне трактування. Оскільки Закон України «Про органи самоорганізації населення» є спеціальним законом, що визначає правовий статус, порядок організації і діяльності ОСН та дає більш релевантне визначення «органу самоорганізації населення», варто залишити визначення, запропоноване саме цим законом. Також це визначення має узгоджуватися з можливими змінами термінології в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Процедура створення ОСН обтяжена надмірною кількістю етапів. Закон України «Про органи самоорганізації населення» передбачає проведення щонайменше двох зборів (конференції) жителів за місцем проживання: перших — для ініціювання створення ОСН, других — для затвердження положення про ОСН та обрання його персонального складу, ухвалення інших обов'язкових рішень. Тож процес створення ОСН може розтягуватися в часі до одного року.

3. Повноваження районних у містах рад щодо ОСН чітко не визначено. Згідно із частиною шостою статті 140 Конституції України дозволяти створювати ОСН можуть сільські, селищні та міські ради. Тобто саме такий перелік органів місцевого самоврядування наділено повноваженнями щодо ОСН. Натомість статті 8–9 Закону України «Про органи самоорганізації населення» доповнюють цей перелік ще й районними в місті радами, а отже, суперечать Конституції України. Тож районна в місті рада може здійснювати будь-які повноваження щодо ОСН, зокрема щодо надання дозволу на їх створення, тільки в разі наділення її відповідними повноваженнями міською радою. Інакше її дії суперечитимуть частині шостій статті 140 Конституції України. Однак жодних норм, які прямо визначали б такий порядок, законодавство не містить.

4. Немає законодавчої визначеності суб'єкта створення й ухвалення рішень щодо ОСН. Установлений Законом України «Про органи самоорганізації населення» порядок створення та діяльності ОСН передбачає, що суб'єктом ухвалення всіх рішень щодо цих органів є збори (конференція) жителів за місцем проживання. Водночас законодавство не містить визначень «збори жителів за місцем проживання» й «конференція жителів за місцем проживання», а також порядку та процедури їх проведення.

5. Потребують коригувань законодавчі положення про територіальні рівні діяльності ОСН. Згідно зі статтею 7 Закону України «Про органи самоорганізації населення» ОСН створюються за територіальною ознакою. До того ж передбачено можливість створення ОСН на таких територіальних рівнях: сільського, селищного комітету, вуличного, квартального комітету, комітету мікрорайону, будинкового комітету, комітету району в місті. Водночас неможливе створення ОСН у межах декількох сіл (селищ) або цілого міста, що є дуже актуальним з огляду на реформу місцевого самоврядування та територіальної організації влади, завдяки якій дедалі більше територіальних громад охоплюють декілька населених пунктів. Неможливе також створення вуличних і квартальних комітетів на території з багатоповерховими будинками, оскільки такі ОСН передбачено лише для місць індивідуальної забудови. Це унеможлиблює і створення таких комітетів у місцях змішаної забудови. Не передбачено можливості створення ОСН на рівні житлових комплексів, які сьогодні є поширеною формою співжиття громадян, однак територіально цей рівень дещо нижчий за мікрорайон.

6. Законодавство не містить застережень щодо створення на одній території двох і більше ОСН одного територіального рівня. На практиці іноді виникають проблеми, пов'язані з можливістю та доцільністю створення ОСН із територіальними межами, які цілком або частково збігаються з територіальними межами інших ОСН. Законодавство не заперечує можливості накладання території діяльності двох чи більше ОСН. З одного боку, створення кількох ОСН різного територіального рівня (наприклад на рівні будинків та мікрорайону) виправдане й за умови належної координації їхньої діяльності може бути навіть корисним. З іншого боку, накладання території діяльності кількох ОСН одного територіального рівня, наприклад, коли та сама вулиця охоплена територією діяльності двох квартальних комітетів або ж окремі будинки — декількох вуличних комітетів, нелогічне й може спричинити конфлікти.

7. Існує плутанина щодо строку, на який створюють ОСН, і строків повноважень його персонального складу. Стаття 11 Закону України «Про органи самоорганізації населення» передбачає, що ОСН обирається терміном на строк повноважень відповідної ради, якщо інше не передбачено рішенням ради чи положенням про ОСН. Через таке формулювання органи місцевого самоврядування часто вимагають від ОСН повторного проходження процесу створення що п'ять років. Проте слово «обирається», яке використав законодавець, прямо вказує на те, що йдеться про строк, на який обирається персональний склад ОСН, а не строк, на який створюється сам ОСН. ОСН має створюватися на необмежений термін, якщо інше не було визначено місцевою радою під час надання згоди на його створення, з огляду на рішення зборів (конференції) жителів, які ініціювали його створення.

8. Законодавство не закріплює неприбуткового статусу ОСН. У Законі України «Про органи самоорганізації населення» неприбутковий статус ОСН чітко не визначено, хоча неприбутковість є важливою ознакою з погляду природи та функцій цих органів. Немає ОСН і в переліку неприбуткових організацій, визначеному пп. 133.4.6 пункту 133.6 статті 133 Податкового кодексу України, хоча вони й підпадають під категорію «інші юридичні

особи, діяльність яких відповідає вимогам цього пункту». Ознака неприбутковості організації закріплюється за окремими групами підприємств, установ та організацій із присвоєнням відповідного коду неприбутковості, визначеного постановою Кабінету Міністрів України №440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру», який також не визначено для ОСН.

9. Строки реєстрації ОСН надто довгі. Відповідно до частини четвертої статті 13 Закону України «Про органи самоорганізації населення» вони становлять один місяць, тобто не менше ніж 30 календарних днів, що суттєво перевищує строки реєстрації інших ОГС (для громадських об'єднань — 3 дні, для благодійних організацій — 24 години).

10. Бракує чіткого розмежування поняття й порядку дострокового припинення повноважень персонального складу ОСН та припинення діяльності самого ОСН. Стаття 25 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає випадки, у яких може бути припинено повноваження ОСН. Однак застосування в ній терміна «дострокове припинення повноважень органу самоорганізації населення» призводить до різного розуміння його змісту. Зокрема, чітко не зрозуміло, чи йдеться про дострокове припинення повноважень персонального складу ОСН та необхідність його переобрання зі збереженням існування самого органу, чи все-таки про припинення діяльності самого ОСН, тобто його ліквідацію.

11. Немає чіткого визначення порядку дій щодо власних коштів і майна ОСН у разі припинення його діяльності. Частина друга статті 26 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначає, що в разі припинення діяльності ОСН фінансові ресурси та майно повертаються відповідній сільській, селищній, міській, районній у місті раді, які дали згоду на створення цього ОСН. Оскільки йдеться саме про повернення (а не про передавання майна), то ця норма чітко вказує на її застосування щодо коштів і майна, наданих ОСН місцевою радою. Водночас законодавство не врегульовує питання розпорядження власним майном та власними коштами ОСН у випадку припинення його діяльності.

РІШЕННЯ

1. Виключити із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначення поняття «орган самоорганізації населення» й залишити його лише в спеціальному законі. Саме визначення ОСН узгодити з термінологією Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» в разі її зміни.
2. Внести зміни до Податкового кодексу України, додавши ОСН до переліку організацій, які може бути зараховано до неприбуткових (пп. 133.4.6 п. 133.6 статті 133).
3. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України №440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру», додавши окремий код неприбутковості для ОСН.
4. Внести зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення», якими:
 - спростити порядок створення ОСН, передбачивши проведення лише одних зборів (лише однієї конференції) жителів за місцем проживання, на яких ухвалюватимуть усі потрібні рішення;
 - визначити терміни «збори жителів за місцем проживання» та «конференція жителів за місцем проживання», а також урегулювати порядок їх скликання й проведення;
 - запровадити застереження щодо неможливості накладання території діяльності ОСН однакового територіального рівня;

- додати положення про створення ОСН на необмежений строк та положення про обрання персонального складу ОСН на визначений строк без прив'язки до строку повноважень місцевих рад;
- зменшити строк розгляду документів, поданих для державної реєстрації ОСН як юридичної особи, до 24 годин після надходження документів, поданих для державної реєстрації;
- чітко розмежувати дві процедури — дострокове припинення повноважень персонального складу ОСН та припинення діяльності самого ОСН;
- узгодити з п. 133.4 статті 133 Податкового кодексу України порядок розпорядження власними коштами (майном) ОСН (які не передавали ОСН місцеві ради) у випадку ліквідації ОСН, а саме — визначити можливість передання таких коштів (майна) іншому неприбутковому ОСН або в дохід бюджету;
- додати положення про здійснення діяльності ОСН на неприбуткових засадах.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення».
2. Зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Зміни до Податкового кодексу України.
4. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України №440 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство юстиції України, Міністерство фінансів України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 5. Ускладнена процедура припинення юридичної особи шляхом ліквідації

1. Ускладнена процедура припинення юридичної особи (зокрема й громадських об'єднань, благодійних організації та органів самоорганізації населення) через відсутність законодавчо закріпленого спрощеного порядку ліквідації для юридичних осіб, які не провадили активної фінансово-господарської діяльності або не провадять її довгий проміжок часу (наприклад три й більше років), а саме: не мають рахунків у банківських установах або руху коштів на таких рахунках, не мають найманих працівників у штаті тощо.
2. Немає чітких роз'яснень порядку дій щодо ліквідації юридичної особи: передання документів до архівних установ і формування архівних справ, отримання довідок про відсутність заборгованості перед бюджетом від податкових органів та органів пенсійного забезпечення.
3. Некоректний показ у ЄДР за кодом доступу результатів розгляду документів, поданих для повідомлення про припинення юридичної особи, не дає змоги ліквідатору зрозуміти подальші кроки роботи з податковими та іншими органами для припинення юридичної особи.

РІШЕННЯ

1. Рішенням Кабінету Міністрів України затвердити спрощений порядок припинення юридичних осіб, не пов'язаного з банкрутством. У порядку визначити уніфіковані критерії щодо неприбуткових організацій та інших юридичних осіб приватного права, які можуть скористатися спрощеним порядком ліквідації, і процедуру такого припинення, зокрема зняття з обліку в органах контролю й можливість формування архівних справ в електронному вигляді.
2. Доручити Міністерству юстиції України, Державній податковій службі України та Державній архівній службі України розробити спільні методичні роз'яснення для ОГС, які розпочинають процедуру припинення, про порядок дій для ліквідації юридичної особи.
3. Доручити Державній архівній службі України розробити перелік послуг для представників юридичних осіб, що звертаються до її підрозділів у процесі свого припинення, задля забезпечення місцевими управліннями / архівами Державної архівної служби України впорядкування документів, формування справ для передання на зберігання до місцевих архівів.
4. Забезпечити роботу нового програмного забезпечення ЄДР для своєчасної та коректної взаємодії між державними органами в процесі припинення юридичної особи.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Розроблення та ухвалення постанови Кабінету Міністрів України про затвердження спрощеного порядку припинення юридичної особи шляхом ліквідації за рішенням юридичної особи.
2. Внесення змін до Цивільного кодексу України.
3. Розроблення методичних рекомендацій щодо порядку дій для ліквідації юридичної особи.
4. Запуск у промислову експлуатацію оновленого програмного забезпечення ЄДР.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство юстиції України, Державна податкова служба України, Державна архівна служба України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 6. Подання інформації про кінцевого бенефіціарного власника неприбутковими ОГС

1. Стаття 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» установлює перелік суб'єктів господарювання, щодо яких до ЄДР не вносять відомостей про кінцевих бенефіціарних власників. До цього переліку входять різні види громадських формувань (творчі спілки, професійні спілки, організації роботодавців, їхні об'єднання тощо) та інші неприбуткові організації (об'єднання співвласників багатоквартирних будинків, релігійні організації, державні органи тощо). Однак у ньому немає неприбуткових громадських об'єднань та благодійних організацій, хоча спрямування й природа їхньої діяльності порівнювані з вищезазначеними суб'єктами.

2. Положеннями частини сьомої статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» передбачено припинення повноважень засновника об'єднання після закінчення процедури державної реєстрації його створення. Водночас Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» зобов'язує розкривати інформацію, зокрема й про кінцевого

бенефіціарного власника засновника юридичної особи, якщо засновник — юридична особа. Практична реалізація вимог законодавства для громадських спілок, засновниками яких є юридичні особи, майже неможлива, оскільки спеціальний закон говорить про припинення повноважень засновника, а закон про реєстрацію зобов'язує надати відомості про особу, зв'язок із якою часто є безповоротно втраченим.

3. Закони України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» і «Про громадські об'єднання» зобов'язують зберігати й подавати для державної реєстрації інформацію про кінцевих бенефіціарних власників. Однак немає роз'яснення, як застосовувати визначення «кінцевий бенефіціарний власник» у формулюванні Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» до громадських об'єднань та інших неприбуткових ОГС, зокрема щодо зазначення причини відсутності кінцевого бенефіціарного власника.

РІШЕННЯ

1. *Міністерству юстиції України* — роз'яснити, як подавати інформацію про кінцевого бенефіціарного власника для громадських об'єднань, благодійних організацій та інших неприбуткових ОГС, зазначаючи причину відсутності кінцевого бенефіціарного власника відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».
2. Внести зміни до пункту 9 частини другої статті 9 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», додавши неприбуткові громадські об'єднання, благодійні організації і органи самоорганізації населення до переліку суб'єктів, щодо яких інформацію про кінцевого бенефіціарного власника не зазначають у ЄДР.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Роз'яснення Міністерства юстиції України про застосування визначення «кінцевий бенефіціарний власник» до громадських об'єднань та інших неприбуткових ОГС.
2. Зміни до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство юстиції України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 7. Банківське обслуговування ОГС

1. Під час здійснення банківського обслуговування неприбуткових ОГС, особливо громадських об'єднань, банківські установи вимагають додаткові документи для відкриття рахунків чи розрахунків. Наприклад, перерахування коштів в іноземній валюті розглядають як зовнішньоекономічну діяльність, що вимагає додаткових документів на підтвердження походження коштів. Не беруть до уваги специфіки діяльності неприбуткових організацій (відсутність прив'язки засновників, які втратили свої повноваження, до роботи організації, наявність складної системи керівних органів із різними повноваженнями тощо).

2. Процедуру валідації банківських рахунків не адаптовано для ОГС. Так, банківські установи вимагають від ОГС інформацію про структуру власності, кінцевих бенефіціарних власників, якими автоматично вважають засновників тощо.

3. Процедуру перерахування членських внесків від неприбуткової ОГС у міжнародних організаціях та асоціаціях ускладнено.

4. Процедуру виплати гонорарів іноземним спікерам, експертам за надані послуги неприбутковими ОГС ускладнено.

РІШЕННЯ

1. *Національному банку України* — роз'яснити перелік документів, які мають надати неприбутковій ОГС для відкриття рахунку в банківській установі, та інформацію для щорічної валідації рахунків неприбуткових ОГС.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Лист-роз'яснення Національного банку України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Національний банк України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 8. Утруднений доступ до деяких адміністративних послуг для ГО

1. Уніфікована форма заяви про державну реєстрацію юридичної особи — громадського формування, затверджена наказом Міністерства юстиції України від 19 травня 2020 року №1716/5, містить технічну помилку в полі визначення строку здійснення реєстрації змін до відомостей про юридичну особу щодо організаційно-правової форми «професійна спілка».

2. Порядок ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ й організацій до Реєстру та виключення з Реєстру передбачає можливість отримання витягу з нього, однак наразі форми такого витягу в Порядку не визначено.

3. Після трансформації районних державних адміністрацій і ліквідації створених при них центрів надання адміністративних послуг може виникнути ситуація, що в сільському районі не буде жодного ЦНАПу, який приймає документи для реєстрації громадських об'єднань. Органи місцевого самоврядування самостійно ухвалюють перелік адміністративних послуг, які надають через створений ними ЦНАП. На жаль, значна частина ЦНАПів, створених органами місцевого самоврядування, не надає послуги з приймання документів для реєстрації громадських об'єднань, що утруднює доступ громадян до цієї послуги.

4. Авторитетні громадські об'єднання з упізнаваними назвами часто потрапляють у ситуації, коли їх у своїх цілях використовують треті особи, які не мають стосунку до діяльності такого об'єднання. Зокрема, способом легалізувати такі дії є реєстрація громадського об'єднання зі схожою назвою. Такі випадки дискредитують «реальні» громадські об'єднання та завдають шкоди їхньому іміджеві. Судові провадження за позовами щодо захисту власної назви громадського об'єднання можуть тривати досить довго, а тому потрібен додатковий законодавчий інструментарій для захисту прав споживачів у таких справах.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до наказу Міністерства юстиції України від 19 травня 2020 року №1716/5, узгодивши використовувані у Формі 4 формулювання із Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» щодо строків розгляду документів про професійну спілку, її організацію або об'єднання, організацію роботодавців, її об'єднання.
2. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року №440, затвердивши форму витягу з Реєстру неприбуткових установ та організацій.

3. Звернутися до органів місцевого самоврядування, які створили ЦНАП, із проханням запровадити послугу з приймання документів для реєстрації громадського об'єднання.
4. На рівні закону зобов'язати ЦНАП, який став правонаступником ЦНАПу, що працював на базі районної державної адміністрації, обов'язково надавати послуги з приймання документів для реєстрації громадських об'єднань.
5. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши адміністративну відповідальність за використання впізнаної/тотожної назви громадського об'єднання без згоди такого об'єднання.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до наказу Міністерства юстиції України від 19 травня 2020 року №1716/5.
2. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року №440.
3. Зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
4. Рішення органів місцевого самоврядування, які затверджують перелік адміністративних послуг, що надають у ЦНАПах громади.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 9. Окремий правовий статус для створення та діяльності аналітичних центрів

1. Неурядові аналітичні центри в Україні є активними й повноправними учасниками публічної політики. Однак законодавство не визначає організаційно-правової форми реєстрації, яка відбивала б природу їхньої діяльності.
2. Частина третя статті 83 Цивільного кодексу України закріплює, що «установою є організація, створена однією або кількома особами (засновниками), які не беруть участі в управлінні нею, шляхом єднання (виділення) їхнього майна для досягнення мети, визначеної засновниками, за рахунок цього майна». Як наслідок, приватні установи, а точніше засновники, які особисто здійснюють управління установами, на зразок аналітичних центрів, приватних навчальних та науково-дослідних закладів, змушені усунути від їх управління.

РІШЕННЯ

1. Перетворити установу як організаційно-правову форму юридичних осіб на таку, яка реально функціонує, що актуально для аналітичних центрів, приватних наукових та дослідницьких інститутів тощо.
2. Надати право учасникам установи брати участь в управлінні установою.
3. Установити загальні вимоги до порядку створення та функціонування непідприємницьких недержавних установ, їхніх органів управління, установчих документів.
4. Визначити порядок перетворення громадських організацій на установи за потреби/бажання учасників.
5. Визначити умови та порядок перетворення й ліквідації установ, порядок розподілу майна установи в разі її ліквідації.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Цивільного кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство юстиції України, ОГС.



РОЗДІЛ 2.

ОПОДАТКУВАННЯ ОГС І БЛАГОДІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

СТАН СЬОГОДНІ

Законодавчі акти, які визначають податкове середовище для діяльності ОГС та здійснення благодійної діяльності: Податковий кодекс України, Митний кодекс України й Закон України «Про гуманітарну допомогу».

Окрім того, низка спеціальних нормативно-правових актів регулює порядок отримання ознаки неприбутковості та звітування для ОГС, порядок використання гуманітарної допомоги, звітування про наявність і розподіл гуманітарної допомоги; визначає механізм надання підприємствам та організаціям, які засновані громадськими організаціями осіб з інвалідністю, дозволу на право користування пільгами з оподаткування тощо.

Податковий кодекс України є основним законодавчим актом, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, а також визначає порядок справляння податків і зборів для ОГС та умови оподаткування благодійної діяльності в Україні.

Зокрема, Податковим кодексом України для ОГС передбачено можливість отримати ознаку неприбутковості та відповідно не сплачувати податок на прибуток підприємств. За виконання критеріїв, визначених цим кодексом, звільняють від сплати податку на прибуток підприємства й організації, які засновані громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю. Водночас є неідеальним механізм податкової знижки для фізичних осіб, які надають благодійну допомогу для діяльності ОГС; для фізичних осіб-підприємців та інших самозайнятих осіб такого механізму взагалі не передбачено. Немає реальних податкових стимулів для бізнесу провадити благодійну діяльність і підтримувати роботу ОГС. Потребують законодавчого врегулювання питання оподаткування податком на доходи фізичних осіб (далі — ПДФО) волонтерської діяльності, компенсаційних витрат на проїзд, проживання, харчування, участь фізичних осіб у заходах ОГС та отриманих від ОГС послуг. Окрім того, положення Податкового кодексу України не передбачають достатніх пільгових умов на ПДФО для отримувачів благодійної допомоги, зокрема одержаної від нерезидентів чи для лікування за кордоном.

Закон України «Про гуманітарну допомогу» містить порядок визнання гуманітарної допомоги для застосування до неї пільг на справляння ПДВ, визначених Податковим кодексом України. Митний кодекс України містить умови звільнення від оподаткування митом гуманітарної допомоги у випадку її ввезення на митну територію України або вивезення за межі митної території України. Однак порядок визнання гуманітарної допомоги та звітування про її використання й розподіл потребує гармонізації з нормами міжнародного законодавства.

ПРОБЛЕМА 1. Оподаткування волонтерської діяльності, компенсаційних витрат на проїзд, проживання, харчування, участь у заходах ОГС та оподаткування послуг, отриманих від ОГС

1. Оподаткування волонтерської діяльності

За результатами загальнонаціонального дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру

Разумкова з 6 по 11 грудня 2019 року¹, 24% опитаних вважають громадські організації та волонтерів головним рушієм реформ в Україні. Однак розвиток волонтерства в Україні неможливий без створення сприятливих податкових умов для залучення волонтерів до діяльності неприбуткових установ й організацій.

Стаття 11 Закону України «Про волонтерську діяльність» визначає перелік підтверджених документами витрат, які може відшкодувати волонтеру неприбуткова організація (витрати на проїзд, харчування, проживання в готелі, отримання візи, поштові та телефонні послуги тощо). Абзац другий частини другої цієї ж статті передбачає, що відшкодування таких витрат не є доходом волонтера й не є базою для оподаткування ПДФО та єдиним соціальним внеском. Однак відповідно до пп. «г» пп. 164.2.17 п. 164.2 статті 164 Податкового кодексу України додаткове благо у вигляді суми грошового або майнового відшкодування будь-яких витрат особі зараховують до її оподатковуваного доходу. У випадку такої колізії в законодавстві положення Податкового кодексу України мають вищу юридичну силу, а тому суми відшкодування вищезазначених витрат волонтерів, окрім витрат волонтерів, внесених до Реєстру волонтерів АТО (пп. «б» пп. 165.1.54 п. 165.1 статті 165 Податкового кодексу України), зараховуються неприбутковою організацією до оподатковуваного доходу волонтера й оподатковуються ПДФО та військовим збором.

2. Оподаткування вартості проїзду, харчування, проживання та участі в заходах ОГС

До оподатковуваного доходу платника ПДФО відповідно до вимог згаданого вище пп. «г» пп. 164.2.17 п. 164.2 статті 164 Податкового кодексу України зараховують також суми, отримані як відшкодування підтверджених витрат на проїзд, проживання та харчування учасників заходів, зокрема й міжнародних, які проводять неприбуткові громадські об'єднання та благодійні організації. Підпункт 165.1.42 п. 165.1 статті 165 Податкового кодексу України передбачає звільнення від оподаткування лише відшкодувань, наданих всеукраїнськими громадськими об'єднаннями осіб з інвалідністю та їхніми спілками, що є порушенням принципу рівності в оподаткуванні щодо інших громадських об'єднань і благодійних організацій. Окрім того, положення пп. 165.1.42 п. 165.1 статті 165 Податкового кодексу України не містять вимоги до наявності в організації, яка відшкодовує такі витрати, ознаки неприбутковості.

3. Оподаткування вартості послуг, наданих ОГС, як додаткового блага

Вважають додатковим благом відповідно до пп. 164.2.17 п. 164.2 статті 164 Податкового кодексу України й оподатковують ПДФО навчальні послуги, які надають або оплачують неприбуткові громадські об'єднання, благодійні організації, та оплату за навчання фізичної особи. Згідно з пп. 165.1.21 п. 165.1 статті 165 Податкового кодексу України не зараховують до оподатковуваного доходу платника лише суми, сплачені на користь вітчизняних вищих і професійно-технічних навчальних закладів, з обмеженням такої суми не більш як трикратним розміром мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня звітного (податкового) року, за місяць навчання. Така норма не відповідає сучасному запиту на здобуття освіти за кордоном, зокрема й дистанційної. Окрім того, низку сертифікаційних програм, навчальних курсів тощо пропонують не лише вищі та професійно-технічні навчальні заклади, а й громадські об'єднання, благодійні організації та інші суб'єкти господарювання.

4. Оподаткування коштів, отриманих фізичними особами-підприємцями у вигляді грантів на реалізацію проєктів

Фізичні особи-підприємці у випадку отримання цільового фінансування мають сплатити ПДФО та військовий збір за такими надходженнями в загальному порядку. З іншого боку, такі кошти мають цільове призначення, яке передбачає реалізацію соціально важливих проєктів. Прикладом такої проблемної ситуації є надання Українським культурним фондом (державна установа) грантів на реалізацію проєкту фізичним особам-підприємцям. Податкові органи наголошують на необхідності оподаткування таких доходів платника податку на загальних підставах з обов'язковими утриманням та сплатою ПДФО й військового збору, котрі покладаються на особу, яка нараховує

¹ <https://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2019>

(виплачує, надає) такий дохід. Тож для державних установ та ОГС, які здійснюють грантове фінансування соціально важливих проєктів, виникає додаткове податкове навантаження в разі здійснення відповідної діяльності.

5. Оподаткування коштів чи вартості лікування, що надають нерезидентами, та лікування за кордоном

Податковий кодекс України (п. 170.7 статті 170) визначає особливості оподаткування ПДФО коштів або товарів, отриманих платником податку у вигляді благодійної допомоги. Відповідно до положень пп. 170.7.4 п. 170.4 статті 170 Податкового кодексу України не оподатковують ПДФО лише цільову благодійну допомогу, що надають резиденти, а отже, суми цільової допомоги, надані платникові податку особами, що не є резидентами України, оподатковують у порядку, визначеному Податковим кодексом України.

Окрім того, пп. «а» пп. 170.7.4. п. 170.4 статті 170 Податкового кодексу України не містить згадки про можливість сплатити відповідну благодійну допомогу на лікування за кордоном безпосередньо іноземному медичному закладові, що може обмежувати можливості благодійників оплатити лікування бенефіціарів за кордоном.

6. Низький поріг неоподаткованої нецільової допомоги

Наразі суму, яку не зараховують до річного оподаткованого доходу ПДФО для платника податку, визначено пп. 170.7.3 п. 170.7 статті 170 Податкового кодексу України й розраховують на основі прожиткового мінімуму для працездатних осіб (станом на 2020 рік — 2940 грн). Тому існує потреба підвищення гранично допустимої суми нецільової допомоги, яку не оподатковують ПДФО, для окремих категорій осіб, оскільки такі обмеження зменшують рівень активності потенційних благодійників.

РІШЕННЯ

1. Внести до переліку доходів, які не додають до розрахунку загального місячного (річного) оподаткованого доходу платника податку (стаття 165 Податкового кодексу України):
 - суми, отримані як відшкодування неприбутковими установами й організаціями витрат волонтера, визначених статтею 11 Закону України «Про волонтерську діяльність», а саме: витрати на проїзд (зокрема й перевезення багажу) до місця здійснення волонтерської діяльності; витрати на отримання візи; витрати на харчування, коли волонтерська діяльність триває більш як 4 години на добу; витрати на проживання в разі відрядження волонтера до іншого населеного пункту для провадження волонтерської діяльності, що триватиме більш як 8 годин; витрати на поштові та телефонні послуги, якщо волонтер здійснює волонтерську діяльність поза межами місцезнаходження волонтерської організації; витрати на проведення медичного огляду, вакцинації та інших лікувально-профілактичних заходів, безпосередньо пов'язаних із наданням волонтерської допомоги;
 - суми, отримані як відшкодування витрат на проїзд, харчування й проживання учасників заходів, зокрема й міжнародних, від неприбуткових громадських об'єднань та благодійних організацій;
 - вартість безоплатно отриманих товарів, робіт, послуг (зокрема й соціальних послуг) від неприбуткових громадських об'єднань та благодійних організацій.
2. Внести зміни до пп. 165.1.21 п. 165.1 статті 165 Податкового кодексу України, знявши обмеження щодо сум, сплачених за освітні послуги, та доповнивши положеннями про незараховування до оподаткованого доходу платника сум коштів, сплачених на користь іноземних навчальних закладів, інших суб'єктів освітньої діяльності, зокрема й ОГС, за здобуття освіти, підготовку чи перепідготовку платника податку.

3. Передбачити звільнення від оподаткування цільової благодійної допомоги відповідно до вимог пп. 170.7.4. п. 170.4. статті 170 Податкового кодексу України, яку надають нерезиденти України, та доповнити пп. «а» згаданого підпункту положеннями, які охоплюють оплату витрат на лікування особи в іноземних медичних закладах.
4. Внести зміни до статті 170 Податкового кодексу України, передбачивши, що суми коштів, які надають фізичній особі у формі гранту для реалізації проєкту, не зараховують до оподаткованого доходу.
5. Внести зміни до п. 292.11 статті 292 Податкового кодексу України, визначивши, що суми коштів цільового призначення, які надійшли платникові єдиного податку у формі гранту для реалізації проєкту, не зараховують до складу доходу такого платника.
6. Внести зміни до статті 14 Податкового кодексу України, закріпивши визначення поняття «грант», і для цілей застосування статей 170 та 292 Податкового кодексу України.
7. Доповнити пп. 170.7.3 п. 170.3 статті 170 Податкового кодексу України, зазначивши розмір неоподаткованої нецільової допомоги в трикратному розмірі доходу, визначеного згідно з абзацом першим пп. 169.4.1 п. 169.4 статті 169 кодексу, а для окремих категорій осіб, які потрапили в складні життєві обставини, до п'ятнадцятикратного розміру доходу, визначеного абзацом першим пп. 169.4.1 п. 169.4 статті 169 кодексу.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Податкового кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України.

ПРОБЛЕМА 2. Неефективний механізм податкової знижки для надавачів благодійних внесків та пожертвувань на користь неприбуткових ОГС

1. Податковий кодекс України передбачає можливість для фізичних осіб, які перераховують кошти у вигляді благодійного внеску чи пожертвування на користь неприбуткових установ та організацій, зменшити свій річний оподатковуваний дохід на суму такого перерахування (до 4% від оподаткованого річного доходу). Однак механізм такої податкової знижки можуть використовувати лише платники ПДФО, які отримують дохід у вигляді заробітної плати. Водночас доходи, отримані фізичною особою за цивільно-правовими договорами, наприклад від продажу нерухомого майна, оподатковують ПДФО, але до таких доходів податкова знижка застосовуватися не може. Також фізичні особи-підприємці, які не перебувають на спрощеній системі оподаткування, обліку та звітності і є платниками ПДФО, не можуть скористатися цим механізмом. Обмеження 4% від річного оподаткованого доходу робить економічний ефект від застосування механізму незначним для користувача.

2. Чинні норми Податкового кодексу України не дають змоги застосувати податкову знижку до доходів, отриманих фізичними особами у вигляді благодійної допомоги та оподаткованих ПДФО для цілей пп. 166.3.4 п. 166.3 статті 166 Податкового кодексу України. Прив'язка застосування податкової знижки лише до доходів у вигляді заробітної плати тут стає майже незастосовною, адже особи, які потребують вартісного лікування або опікуються рідними, що потребують такого лікування, вартісних медичних процедур, як правило, доходу у вигляді заробітної плати не мають або мають у досить мізерному розмірі. Окрім того, сам пп. 166.3.4 п. 166.3 статті 166 Податкового кодексу України згідно з

п. 1 розділу XIX Податкового кодексу України може застосовуватися лише до набрання чинності законом про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування, а отже, відповідна норма є «мертвою» вже майже десять років.

3. Сама процедура застосування податкової знижки для платника податку досить не проста — форма декларації є складною для заповнення. Крім того, інформаційно-роз'яснювальна робота податкових органів із застосування механізму податкової знижки недостатня, а оцінювання ефективності не проводять.

4. Визначення поняття податкової знижки в пп. 14.1.170 п. 14.1 статті 14 Податкового кодексу України потребує доповнення витратами на благодійну діяльність, адже наявне формулювання прив'язане до операцій, пов'язаних із витратами платника на придбання товарів (робіт, послуг), які передбачають отримання якогось матеріального чи нематеріального блага натомість, а спрямування коштів на благодійну діяльність або пожертвування на користь неприбуткової організації таким не є.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Податкового кодексу України, якими: а) підвищити ліміт суми, дозволеної для включення до податкової знижки, до 10% від оподаткованого річного доходу; б) розширити сферу застосування податкової знижки й до інших оподатковуваних ПДФО доходів фізичної особи, окрім заробітної плати; в) передбачити можливість застосування податкової знижки фізичними особами-підприємцями, які є платниками ПДФО; г) уточнити визначення поняття податкової знижки з огляду на правову та економічну природу витрат на благодійну допомогу.
2. Внести зміни до п. 1 розділу XIX Податкового кодексу України, зазначивши, що до набрання чинності законом про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування положення пп. 166.3.4 п. 166.3 статті 166 Податкового кодексу України застосовують повністю.
3. Провести необхідні навчальні та роз'яснювальні заходи із застосування механізму податкової знижки, зокрема й із використанням функціоналу електронного кабінету платника податків.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Податкового кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 3. Відсутність механізму відсоткового відрахування з ПДФО

1. В Україні немає механізму участі громадян у перерозподілі податкових надходжень через перерахування частини ПДФО неприбутковій громадській чи благодійній організації. Водночас така практика досить поширена в Європі. Угорщина, Словаччина, Литва, Польща, Румунія, Італія і Молдова успішно запровадили та використовують такий механізм. Запровадження механізму відсоткового відрахування в Україні дало б змогу сприяти залученню коштів для діяльності ОГС відповідно до суспільного запиту на ті чи ті напрями діяльності організацій. У такий спосіб громадяни беруть участь в адмініструванні частини свого податку замість державних структур, впливаючи на ухвалення рішень, пов'язаних з управлінням державою. Окрім того, дослідження

громадської думки² свідчать, що значна частина громадян (41%), якби була змога спрямовувати частину своїх податків на підтримку громадських організацій, скористалася б такою нагодою.

РІШЕННЯ

1. Розробити й ухвалити зміни до Податкового кодексу України про запровадження механізму відсоткового відрахування з ПДФО, якими визначити:
 - отримувачами відсоткових відрахувань громадські об'єднання й благодійні організації, котрі є в реєстрі неприбуткових установ та організацій;
 - відсоток ПДФО, який фізична особа може розподілити через використання механізму, — 2%;
 - порядок застосування механізму для надавача й отримувача відсоткового відрахування;
 - порядок звітування та використання коштів отримувачами відсоткового відрахування.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Податкового кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство культури, молоді та спорту України.

ПРОБЛЕМА 4. Недостатні податкові стимули для корпоративних донорів ОГС та податкові умови для співпраці бізнесу й ОГС

1. Відповідно до вимог пп. 140.5.4 п. 140.5 статті 140 Податкового кодексу України платники податку на прибуток змушені збільшувати фінансовий результат до оподаткування, а отже, базу оподаткування податком на суму, що становить 30% від вартості товарів, робіт та послуг, придбаних у неприбуткових організацій, якщо вартість такого придбання сукупно протягом звітного року перевищує 25 розмірів мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня звітного року (у 2020 році — 118 075 грн). Отже, підтримка неприбуткових ОГС бізнесом через закупівлю в них товарів і послуг (наприклад аналітичних продуктів, соціальних послуг, організації заходів тощо) обмежується та створює додаткове податкове навантаження на бізнес.

2. Відповідно до пп. 140.5.9 п. 140.5 статті 140 Податкового кодексу України в разі надання товарів/послуг неприбутковій організації платники податку на прибуток, що застосовують податкові різниці відповідно до положень статті 134 Податкового кодексу України, у випадку перевищення суми такого надання 4% оподаткованого прибутку такого платника податку в попередньому році, мають збільшити свій фінансовий результат до оподаткування на суму такого перевищення. Окрім того, з огляду на нестабільність фінансових показників підприємств, можливість відсутності прибутку в платника в попередньому звітному періоді варто запровадити додатковий альтернативний критерій щодо обсягів надання допомоги відповідно до пп. 140.5.9 п. 140.5 статті 140 Податкового кодексу України для надавачів.

² <https://dif.org.ua/article/gromadyanske-suspilstvo-v-ukraini-poglyad-gromadyan?fbclid=IwAR3LIKKuPCCMjcQWDACaLV4PaO8ZI8Q-1bleJRjiIFjI3LgZFE8DjFJI>

3. Немає реальних податкових стимулів для бізнесу, який готовий віддавати частину прибутку на благодійну діяльність або співпрацювати з громадськими об'єднаннями чи благодійними організаціями для реалізації спільних проєктів.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Податкового кодексу України, знявши обмеження на закупівлю товарів і послуг у неприбуткових громадських об'єднань та благодійних організацій.
2. Збільшити ліміт, передбачений пп. 140.5.9 п. 140.5 статті 140 Податкового кодексу України, на суми коштів або вартість товарів, виконаних робіт, наданих неприбутковій організації, за перевищення якого потрібно збільшувати фінансовий результат до оподаткування податком на прибуток підприємств, із 4 до 10%.
3. Доповнити абзац перший пп. 140.5.9 п. 140.5 статті 140 Податкового кодексу України: після слів «у випадку перевищення суми такого надання» додати слова «більшу з величин:» та доповнити словами «або 25 розмірів мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня звітного (податкового) року».
4. Передбачити зміни в Податковому кодексі України про запровадження податкових стимулів для бізнес-організацій і фізичних осіб-підприємців, які надають благодійну допомогу та/або закупають товари чи послуги в неприбуткових громадських об'єднань або благодійних організацій.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Податкового кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України.

ПРОБЛЕМА 5. Оподаткування ПДВ соціально значущих товарів та послуг. Реєстрація ОГС платниками ПДВ. Оподаткування ПДВ операцій із ввезення незареєстрованих лікарських засобів

1. Податковим кодексом України не встановлено прогресивної шкали оподаткування товарів та послуг податком на додану вартість (далі — ПДВ), а отже, єдина ставка 20% (окрім ліків — 7%) призводить до того, що в структурі витрат людей із невеликим доходом частка доходу, яку вилучають через сплату ПДВ, є вищою, ніж у витратах більш заможних. Тому потрібно запровадити знижену ставку ПДВ (до 5%) для соціально значущих груп товарів та послуг, зокрема й соціальних послуг, визначених у додатку III Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість. Такий підхід також відповідає вимогам Договору про асоціацію України з Європейським Союзом щодо адаптації податкового законодавства.

2. Податковий кодекс України не передбачає звільнення від сплати ПДВ операцій із надання соціальних послуг, визначених класифікатором соціальних послуг та Законом України «Про соціальні послуги», які постачають відповідно до Державних стандартів надання соціальних послуг. Пункт 197.1.7 статті 197 Податкового кодексу України передбачає звільнення від ПДВ лише окремих видів соціальних послуг, без прив'язки до Державних стандартів, що порушує умови рівності для надавачів інших видів соціальних послуг. Окрім того, стаття 132 та Додаток III Директиви Ради 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість також передбачають звільнення від сплати ПДВ або оподаткування за зниженою ставкою операцій із постачання соціальних послуг.

3. Підпадають під оподаткування ПДВ за ставкою 20% та можуть обкладатися митом операції з ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів, призначених для особистого користування. Це додатковий фінансовий тягар на родини хворих і благодійні організації, які фінансово їм допомагають.

4. Згідно з п. 181.1 статті 181 Податкового кодексу України, якщо загальна сума від здійснення операцій із постачання товарів/послуг, що підпадають під оподаткування ПДВ, нарахована (сплачена) особі протягом останніх 12 календарних місяців, сукупно перевищує 1 млн грн (без урахування ПДВ), така особа зобов'язана зареєструватися як платник ПДВ. Згідно з листом Державної фіскальної служби України від 26 квітня 2016 року №9397/6/99-99-15-03-02-15 та ЗІР 101.02 до оподатковуваних операцій для цілей реєстрації особи як платника ПДВ належать операції, які звільнено (умовно звільнено) від оподаткування ПДВ. Ввезення гуманітарної допомоги з-за кордону звільняють від сплати ПДВ згідно з пп. 197.11 статті 197 Податкового кодексу України, а надання благодійної допомоги звільняють від сплати ПДВ згідно з пп. 197.1.15 статті 197 Податкового кодексу України. Отже, відповідно до роз'яснень Державної податкової служби України благодійні організації та громадські об'єднання, які здійснюють операції, звільнені від оподаткування ПДВ, мають їх ураховувати для цілей п. 181.1 статті 181 Податкового кодексу України. Однак операції, визначені пп. 197.1.15 статті 197 Податкового кодексу України, за своєю суттю не є операціями «постачання товарів» (пп. 14.1.191 статті 14 Податкового кодексу України) чи «постачання послуг» (пп. 14.1.185 статті 14 Податкового кодексу України), адже у випадку надання благодійної допомоги немає нарахування або сплати будь-яких сум у зв'язку з операціями постачання в розумінні п. 181.1 Податкового кодексу України. Ввезення товарів на митну територію України визначають окремо в пп. 14.1.21¹ статті 14 Податкового кодексу України, відокремлюючи його в такий спосіб від поняття постачання. Тому ввезення гуманітарної допомоги на митну територію України (отримання гуманітарної допомоги з-за кордону) та надання благодійної допомоги не є операціями постачання, а суми таких операцій не зараховують до оподатковуваних операцій для цілей реєстрації громадського об'єднання чи благодійної організації як платника ПДВ.

5. У благодійних організацій і громадських об'єднань, які здійснюють операції з ввезення, окрім ввезення згідно з п. 197.11 Податкового кодексу України, на митну територію України товарів задля їх подальшого надання у вигляді благодійної допомоги набувачам (суб'єктам) благодійної допомоги відповідно до законодавства про благодійну діяльність та благодійні організації, існує обов'язок зі сплати ПДВ й мита за такими операціями. Однак таке податкове навантаження на ресурси благодійників є надмірним, зважаючи на соціальну значущість здійснюваних ними операцій. Так, ефективність роботи благодійних організацій із протидії COVID-19 продемонструвала важливе значення таких організацій для розв'язання соціальних проблем у масштабах країни, а звільнення від ПДВ³ та мита операцій із ввезення й постачання товарів і послуг для протидії COVID-19 дало змогу спрямувати вивільнені ресурси на забезпечення додаткових обсягів потрібних товарів та послуг.

6. В січні 2020 р. було внесено зміни до Податкового кодексу України⁴ відповідно до яких операції з постачання товарів/послуг на митній території України, передбачених для надання гуманітарної допомоги в Україні, звільняються від оподаткування (ПДВ), якщо таке постачання здійснюється дипломатичними представництвами, консульськими установами іноземних держав і представництвами міжнародних організацій в Україні згідно з нормами Закону України «Про гуманітарну допомогу». Цей Закон, будучи позитивним кроком до удосконалення законодавства у сфері гуманітарної діяльності, не передбачає звільнення від оподаткування операцій, що здійснюються іноземними недержавними організаціями та їх відокремленими підрозділами (філіями, представництвами).

³ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19): <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20>

⁴ Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/466-20#Text>

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Податкового кодексу України, установивши знижену ставку ПДВ на соціально значущі товари та послуги з огляду на вимоги адаптації до законодавства Європейського Союзу.
2. Внести зміни до Податкового кодексу України, передбачивши звільнення від сплати ПДВ операцій із постачання соціальних послуг, визначених класифікатором соціальних послуг та Законом України «Про соціальні послуги», які постачають відповідно до Державних стандартів надання соціальних послуг (стаття 197 Податкового кодексу України).
3. Додати до переліку операцій, звільнених від оподаткування ПДВ (стаття 197 Податкового кодексу України), операції з ввезення на митну територію України незареєстрованих лікарських засобів, призначених для особистого використання громадянами відповідно до Закону України «Про лікарські засоби».
4. Додати до переліку товарів, звільнених від оподаткування митом (стаття 282 Митного кодексу України), незареєстровані лікарські засоби, які громадяни ввозять на митну територію України для індивідуального використання відповідно до Закону України «Про лікарські засоби».
5. Сформулювати узагальнювальну податкову консультацію Міністерства фінансів України про застосування положень п. 181.1 статті 181 Податкового кодексу України для операцій, звільнених від оподаткування відповідно до пп. 197.11 статті 197 Податкового кодексу України.
6. Внести зміни до Податкового кодексу України й Митного кодексу України, передбачивши звільнення від сплати ПДВ операцій із ввезення на митну територію України товарів задля їх подальшого надання у вигляді благодійної допомоги набувачам (суб'єктам) благодійної допомоги відповідно до законодавства про благодійну діяльність та благодійні організації.
7. Доповнити п. 181.1 статті 181 Податкового кодексу України положенням, згідно з яким не є операціями постачання для цілей застосування абзацу 1 п. 181.1 статті 181 операції з надання благодійної допомоги, зокрема безоплатного постачання товарів/послуг благодійним організаціям, утвореним і зареєстрованим відповідно до законодавства, а також надання такої допомоги благодійними організаціями набувачам (суб'єктам) благодійної допомоги відповідно до законодавства про благодійну діяльність та благодійні організації і не беруться до уваги такими громадськими об'єднаннями або благодійними організаціями під час обрахунку загальної суми, визначеної статтею 181 цього кодексу.

АБО

Внести зміни до Податкового кодексу України, перенісши ключові напрями роботи ОГС, звільнені від оподаткування ПДВ (пп. 197.1.7, пп. 197.1.15 та пп. 197.11 Податкового кодексу України), до переліку операцій, що не є об'єктом оподаткування ПДВ (стаття 196 Податкового кодексу України).

8. Доповнити статтю 197 Податкового кодексу України положеннями щодо звільнення від оподаткування ПДВ іноземних недержавних організацій та їх відокремлених підрозділів (філії, представництва) у частині постачання їм товарів/послуг, які є благодійною допомогою, а також надання ними такої благодійної допомоги.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Податкового кодексу України та Митного кодексу України.

2. Узагальнювальна податкова консультація Міністерства фінансів України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України.

ПРОБЛЕМА 6. Відсутність інформаційної, роз'яснювальної роботи державних органів щодо здійснення фінансово-господарської діяльності та звітування ОГС

1. Існує потреба окремого роз'яснення податкових органів, як показувати у фінансово-господарських документах, звіті про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації дані у випадку здійснення неприбутковими громадськими об'єднаннями та благодійними організаціями підприємницької діяльності.
2. Існує потреба додаткового роз'яснення звітування неприбуткових ОГС за формою звіту про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації та формами фінансової звітності, які подають як додаток до цього звіту. До того ж затверджені в Положенні (стандартах) бухгалтерської звітності 25 форми фінансової звітності не адаптовано для використання неприбутковими організаціями, тому заповнення такої фінансової звітності також потрібно роз'яснити.
3. Немає роз'яснення співпраці неприбуткових ОГС із державними установами й організаціями в разі надання товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти.

РІШЕННЯ

1. Підготувати роз'яснення Державної податкової служби України щодо формування бухгалтерської та податкової звітності неприбутковими громадськими об'єднаннями й благодійними організаціями у випадку здійснення підприємницької діяльності.
2. Підготувати роз'яснення Державної податкової служби України щодо заповнення звіту про використання доходів (прибутків) неприбуткової організації та форм фінансової звітності для неприбуткових установ і організацій.
3. Підготувати роз'яснення Державної податкової служби України щодо порядку співпраці неприбуткових ОГС із державними установами та організаціями в разі надання товарів, робіт і послуг за бюджетні кошти.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Узагальнювальна податкова консультація Міністерства фінансів України.
2. Роз'яснення Державної податкової служби України.
3. Зміни до наказу Міністерства фінансів України від 14 квітня 2015 року №435 «Про затвердження Порядку формування та подання страхувальниками звіту щодо сум нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України.

ПРОБЛЕМА 7. Потреба врегулювання подання окремих форм податкової звітності

1. Наразі практика роботи податкових органів щодо неприбуткових установ й організацій та інших юридичних осіб вимагає показувати у звітах 1-ДФ «Форма Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку» відомості про розрахунки з фізичними особами-підприємцями. Однак неприбуткові організації, які співпрацюють із фізичними особами-підприємцями, не є їхніми податковими агентами. Такі підприємці самостійно подають до податкових органів звіти, де зазначають інформацію про отримані доходи та нараховані до сплати суми податку.

2. Додатковим адміністративним навантаженням для громадських об'єднань та благодійних організацій є необхідність щомісяця подавати до податкових органів звіт про суму нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (Форма № Д4 (місячна)). Водночас вищезгаданий звіт 1-ДФ подають за звітний період, що дорівнює кварталу. Тому уніфікація періоду для подання 1-ДФ та Форми № Д4 є способом синхронізувати процеси звітування до податкових органів.

3. Відповідно до абзацу четвертого пп. 170.7.3. Податкового кодексу України фізичні особи в разі отримання нецільової благодійної допомоги, яка перевищує за рік неоподатковуваний мінімум (у 2020 році — 2940 грн), від благодійника — фізичної чи юридичної особи, зобов'язані подати річну податкову декларацію про майновий стан та доходи й сплатити ПДФО та військовий збір із таких доходів. Однак наразі, якщо такі доходи виплачує юридична особа, зокрема й ОГС, то відповідні суми податкових нарахувань показують у формі 1-ДФ. У цьому випадку юридична особа виконує функцію податкового агента, і подання отримувачем допомоги додаткової декларації є невиправданим навантаженням.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до наказу Міністерства фінансів України від 13 січня 2015 року №4 «Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) та Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум утриманого з них податку», виключивши код ознаки доходу 157 (Дохід, виплачений самозайнятій особі) (пп. 165.1.36 п. 165.1 статті 165, статті 177, 178 розділу IV Податкового кодексу України).

АБО

1. Підготувати роз'яснення Державної податкової служби України про відсутність потреби подання суб'єктами господарювання у формі 1-ДФ відомостей про розрахунки з фізичними особами-підприємцями та самозайнятими особами.
2. Внести зміни до наказу Міністерства фінансів України від 14 квітня 2015 року №435, передбачивши квартальний період для подання звіту про суми нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування для громадських об'єднань та благодійних організацій із розробленням відповідної квартальної форми для звітування.
3. Внести зміни до абзацу четвертого пп. 170.7.3 Податкового кодексу України, виключивши зобов'язання подавати річну податкову декларацію в разі отримання нецільової благодійної допомоги від благодійника — юридичної особи.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до наказу Міністерства фінансів України від 13 січня 2015 року №4 «Про затвердження форми Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум утриманого з них податку (форма № 1ДФ) та Порядку заповнення та подання податковими агентами Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь фізичних осіб, і сум утриманого з них податку».

АБО

1. Роз'яснення Державної податкової служби України.
2. Зміни до наказу Міністерства фінансів України від 14 квітня 2015 року «Про затвердження Порядку формування та подання страхувальниками звіту щодо сум нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування».
3. Зміни до Податкового кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України.

ПРОБЛЕМА 8. Удосконалення законодавства у сфері роботи з гуманітарною допомогою

1. Відповідно до вимог статті 11 Закону України «Про гуманітарну допомогу» отримувач і набувач гуманітарної допомоги (юридична особа) щомісяця подають до Міністерства соціальної політики України звіти про наявність та розподіл гуманітарної допомоги до повного використання всього обсягу отриманої гуманітарної допомоги. Однак форму такого звіту не затверджено, що створює можливості для суб'єктивного ставлення до осіб, які зобов'язані подавати таку звітність, із боку уповноваженого органу контролю.

2. Закон України «Про гуманітарну допомогу» й Митний кодекс України потребують адаптації до законодавства Європейського Союзу. Необхідні зміни до закону про порядок визнання коштів, товарів чи послуг гуманітарною допомогою відповідно до директив та інших актів Європейського Союзу. Зокрема, з огляду на Регламент Ради (ЄС) №1186/2009 варто спростити процедуру визнання й ввезення гуманітарної допомоги.

3. Упровадження Автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги потрібне для поетапного переведення процедури включення до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги, визнання вантажів, коштів, робіт та послуг гуманітарною допомогою з паперового в електронний формат, для дистанційного відстеження опрацювання документів на реєстрацію гуманітарної допомоги, створення електронного кабінету отримувача гуманітарної допомоги. Упровадження такої системи також створить умови для ефективного моніторингу отримання й розподілу гуманітарної допомоги, зменшення можливостей для її нецільового (комерційного) використання та вдосконалив механізм підготовки статистичної звітності й обліку гуманітарної допомоги. Проєкт відповідного положення Кабінету Міністрів України про запровадження Автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги вже опрацьований у межах ініціативи «Разом проти корупції» і готовий до затвердження Кабінетом Міністрів України.

РІШЕННЯ

1. Затвердити наказом Міністерства соціальної політики України форми звіту «Про наявність та розподіл гуманітарної допомоги».
2. Розробити й затвердити нову редакцію Закону України «Про гуманітарну допомогу», зважаючи на положення Регламенту Ради (ЄС) №1186/2009.
3. Розробити та затвердити зміни до Митного кодексу України, зважаючи на положення Регламенту Ради (ЄС) №1186/2009.

4. Затвердити постановою Кабінету Міністрів України положення про Автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги з впровадженням електронних процедур включення до Єдиного реєстру отримувачів гуманітарної допомоги й внесення змін до нього, визнання вантажів, коштів, робіт та послуг гуманітарною допомогою.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Затверджені форми звіту «Про наявність та розподіл гуманітарної допомоги».
2. Нова редакція Закону України «Про гуманітарну допомогу».
3. Зміни до Митного кодексу України відповідно до вимог Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом.
4. Затверджене положення про Автоматизовану систему реєстрації гуманітарної допомоги.
5. Тестова, а потім промислова експлуатація Автоматизованої системи реєстрації гуманітарної допомоги.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство соціальної політики України, Міністерство фінансів України, Кабінет Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 9. Оподаткування нерухомості й земельних ділянок, що перебувають у власності благодійних організацій та громадських об'єднань

1. Об'єкти житлової і нежитлової нерухомості, які перебувають у власності неприбуткових благодійних організацій та громадських об'єднань, є об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. Однак такі об'єкти використовують для реалізації організаціями своєї діяльності, а додаткове податкове навантаження зменшує їхні можливості виконувати статутні мету й цілі.
2. Благодійні організації та громадські об'єднання є платниками земельного податку за земельні ділянки, на яких розміщено будівлі таких організацій, що спричиняє додаткове податкове навантаження на них. Чинне законодавство передбачає точкові пільги лише для окремих суб'єктів (санаторно-курортних та оздоровчих закладів, центрів олімпійської підготовки). Водночас земельні ділянки для забезпечення діяльності релігійних організацій, які також є неприбутковими організаціями, не є об'єктом оподаткування земельним податком.

РІШЕННЯ

1. Внести об'єкти житлової і нежитлової нерухомості, які перебувають у власності неприбуткових громадських об'єднань та благодійних організацій, до переліку таких, що не є об'єктом оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (пп. 266.2 п. 266.2 статті 266 Податкового кодексу України).
2. Внести неприбуткові благодійні організації та громадські об'єднання до переліку юридичних осіб, яких звільняють від сплати земельного податку (стаття 282 Податкового кодексу України).

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Податкового кодексу України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України.

ПРОБЛЕМА 10. Відсутність можливості подати заяву для отримання ознаки неприбутковості й витягу з Реєстру неприбуткових установ та організацій в електронний спосіб

Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2016 року №440 «Про затвердження порядку ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру» закріплює право неприбуткових організацій на: а) подання документів для включення до Реєстру або внесення змін до Реєстру в електронному вигляді; б) подання запиту про отримання витягу з Реєстру засобами електронного зв'язку в електронній формі та його отримання в електронному вигляді на електронну поштову скриньку. Проте вищезазначені положення постанови наразі не виконуються.

РІШЕННЯ

1. Забезпечити для неприбуткових установ й організацій можливість подавати документи на включення або внесення змін до Реєстру неприбуткових установ та організацій й отримання витягу з Реєстру з використанням електронних засобів зв'язку.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Доручення Кабінету Міністрів України Державній податковій службі України забезпечити виконання постанови Кабінету Міністрів України №440.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Державна податкова служба України, Кабінет Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 11. Висвітлення інформації про діяльність ОГС

У середовищі ОГС забезпечення відкритості роботи є надзвичайно важливим для залучення населення до їхньої діяльності та ефективної реалізації поставлених цілей. Водночас законодавчі ініціативи парламентарів, інших суб'єктів законодавчої ініціативи зазвичай пов'язані з додатковим навантаженням й спробами державного контролю за діяльністю ОГС. Прикладом такого підходу є запровадження електронного декларування для антикорупційних активістів. Усе це викликає занепокоєння, адже розвиток громадянського суспільства має бути одним із пріоритетів держави, а ініціативи із запровадження додаткового, невиправданого державного контролю та звітування для ОГС потребують системного розв'язання.

РІШЕННЯ

1. Упроваджувати найкращі практики програмного й фінансового звітування ОГС про їхню діяльність. До того ж механізми звітування та прозорості потрібно запроваджувати не через додаткові звіти до державних органів, зокрема й податкові, а вироблення дієвих підходів і практик самими ОГС.
2. Внести зміни до статті 93 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України», передбачивши обов'язкове залучення представників ОГС на стадії попереднього розгляду законопроектів, проектів інших актів у комітетах про будь-які законодавчі ініціативи, котрі в разі ухвалення можуть вплинути на діяльність ОГС, та обов'язкове проведення парламентських слухань щодо законодавчих

ініціатив, які можуть значно впливати на діяльність ОГС (наприклад подання додаткової звітності, дискримінація окремих видів ОГС).

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Закону України «Про Регламент Верховної Ради України».

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ

Кабінет Міністрів України.



РОЗДІЛ 3.

ДЕРЖАВНА ФІНАНСОВА ПІДТРИМКА ОГС

СТАН СЬОГОДНІ

Фінансування ОГС із державного й місцевих бюджетів має розгалужене регулювання. Так, надання коштів відбувається на підставі підпунктів «в», «г» та «з» пункту 9 частини першої статті 87 і підпункту «е» пункту 3 частини першої статті 91 Бюджетного кодексу України. Конкурсну процедуру закріплено в постанові Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка». Водночас центральні органи виконавчої влади (Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України) й бюджетні установи (Український культурний фонд) мають свої порядки дозволених та недозволених витрат, що деякими положеннями суттєво відрізняються одне від одного. Окрім того, органи влади ухвалюють окремими рішеннями форми документів, потрібних для участі в конкурсі, форми звітних документів, порядки моніторингу тощо.

Кошти ОГС із місцевих бюджетів надають місцеві органи виконавчої влади (зокрема обласні державні адміністрації, районні державні адміністрації міста Києва) або органи місцевого самоврядування. Процедура надання фінансування може бути як на основі конкурсу (переважно для молодіжних, дитячих громадських організацій, громадських об'єднань національно-патріотичного спрямування, розвитку громадянського суспільства), так і без нього (переважно громадські об'єднання осіб з інвалідністю, громадські об'єднання національних меншин).

Щоб надати ОГС кошти, ухвалюють програми й порядки. За програми голосують ради (обласні, міські тощо), а порядки розподілу коштів можуть бути:

- безпосередньо прописані в програмі;
- за них голосують окремо, і в програмі на них зроблено посилання;
- їх ухвалюють рішенням голови обласної державної адміністрації.

Тож ОГС можуть отримати фінансування з державного бюджету, узявши участь у конкурсах, які проводять Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України й Міністерство соціальної політики України (через Фонд соціального захисту інвалідів⁵); або/і отримати кошти з місцевих бюджетів через обласні/районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

Варто звернути увагу на специфіку надання коштів ОГС із державного та місцевих бюджетів залежно від виду громадського об'єднання (далі — ГО). Центральні органи виконавчої влади надають кошти лише певним видам ГО, а саме: молодіжним і дитячим громадським організаціям, громадським об'єднанням ветеранів, осіб з інвалідністю та ГО у сфері національно-патріотичного розвитку. Місцеві органи влади в більшості випадків також фінансують зазначені види організацій. Водночас вони надають кошти на проекти, які ГО реалізують у сфері розвитку громадянського суспільства та екології

⁵ Тут і далі вжито слово «інвалід» у назві фонду, оскільки в наказі Міністерства соціальної політики України від 14 квітня 2011 року №129 «Про затвердження Положення про Фонд соціального захисту інвалідів» не змінено термінологію на особи з інвалідністю.

(вкрай рідко). Крім того, отримати фінансування з місцевих бюджетів можуть благодійні організації, хоча це, на жаль, не є поширеною практикою.

ОГС також можуть отримати бюджетні кошти, узявши участь у конкурсах Українського культурного фонду й Національної суспільної телерадіокомпанії України, надавши заявку на державну субсидію до Державного агентства України з питань кіно або як виконавці в публічних закупівлях органів влади. Водночас ОГС часто стикаються з недосконалими законодавчими механізмами. Наприклад, пропозицію в публічних закупівлях може бути прописано так, що це фактично унеможлиблює участь у ній ОГС з ознакою неприбутковості або через складність роботи з казначейськими органами серед переможців конкурсу Суспільного не було ОГС, хоча вони могли взяти участь у ньому.

Тож в Україні існують механізми фінансування ОГС із державного та місцевих бюджетів. Водночас попри значну історію виділення бюджетних коштів для ОГС питання фінансування вимагають удосконалення.

По-перше, потрібно працювати над започаткуванням і розвитком конкурсного фінансування на організаційний (інституційний) розвиток; запровадженням процедури визначення ОГС як виконавців державних цільових програм; розробленням критеріїв для ОГС, яких уписують до місцевих програм надання коштів; запровадженням терміна «грант» та визначенням його коду економічної класифікації видатків задля надання можливості додавати до кошторису видатки на основні засоби у випадку реалізації проєктів ОГС.

По-друге, в Україні залишається низка організацій (наприклад громадські об'єднання фізкультурного спрямування, деякі громадські організації осіб з інвалідністю), які отримують кошти з державного або місцевих бюджетів без конкурсних процедур та без встановлення критеріїв для отримувачів бюджетних коштів.

По-третє, процедуру конкурсного відбору для фінансування ОГС потрібно вдосконалити: запровадити електронну процедуру конкурсу й можливість реалізації програм ОГС-переможців до трьох років; прописати процедуру відбору членів конкурсної комісії, процедуру моніторингу та звітування; змінити форми документів і підхід до співфінансування; реалізувати можливість надання фінансування з початку року тощо.

По-четверте, потрібно покращити та розширити можливість ОГС закладати видатки на певні бюджетні статті в проєктах (оплата праці фахівців, які виконують проєкт, роздаткові матеріали, канцелярські витрати для звітування тощо), адміністративні витрати (оплата праці уповноваженої особи на закупівлі, бухгалтера тощо).

Зрештою, існує потреба навчання представників ОГС із питань роботи з казначейськими органами, проєктного підходу, організаційної розбудови ОГС, процедур публічних закупівель тощо, так само як і державних службовців (окрім роботи з казначейськими органами).

Також звернемо увагу, що держава надає вкрай мало коштів на розвиток громадянського суспільства та фінансування ОГС, а через секвестр бюджету у 2020 році витрати на фінансування ОГС (як безпосередньо, так і через бюджетні установи) зменшили насамперед. На сьогодні частка фінансування українських ОГС від міжнародних або іноземних структур (організацій, посольств тощо) достатньо велика.

Отже, удосконалення потребує як розбудова, так і правове регулювання фінансування ОГС із державного та місцевих бюджетів. Багато представників ОГС не можуть узяти участі в конкурсах, ОГС не можуть закласти на реалізацію проєктів витрати, потрібні для виконання заходів. Держава не має бачення та політики розвитку громадянського суспільства, зокрема бюджетного фінансування ОГС.

ПРОБЛЕМА 1. Відсутність електронної процедури конкурсу та різні підходи до реалізації норм права у сфері фінансування ОГС

1. Відсутня електронна процедура конкурсу

Процедуру розподілу фінансування затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка». Фінансування проєктів із місцевих бюджетів відбувається за процедурами, які затверджують рішеннями органів місцевої влади: вони можуть ухвалити рішення про фінансування відповідно до вищезазначеної постанови або затвердити власні порядки. Зауважимо, що останні не завжди містять прозорі конкурсні процедури й відповідають принципу відкритості та публічності. Відповідно в таких випадках лише ОГС, лояльні до влади або які не виявляють активної позиції, можуть отримати фінансування.

Також поширена практика, коли організатори конкурсу (центральні органи виконавчої влади) з власної ініціативи (якщо немає відповідних нормативно-правових актів) устанавлюють максимальну вартість товарів, послуг і робіт. Такий підхід ускладнює виконання проєктів, оскільки ОГС не можуть покрити необхідні витрати.

Тобто виникає потреба підвищення якості надання фінансування з державного й місцевих бюджетів для ОГС, зокрема формування кошторису витрат проєкту, вибудовування прозорих та зрозумілих процедур, які забезпечать реалізацію принципу однакового ставлення до всіх ОГС.

Окрім того, щоб отримати фінансування, ОГС постійно подають велику кількість друкованих паперів (хоча це всього чотири документи), копіювання та підготовка яких може забрати чимало часу. Також у випадку внесення змін до кошторису витрат (процедурно це відбувається з кожною конкурсною пропозицією) ОГС мають підготувати повторно аналогічний пакет документів.

До того ж, заповнюючи кошторис витрат проєкту, потрібно дотримуватися численних вимог законодавства, яких організатори конкурсу доступною мовою не пояснюють. Відповідно ОГС, складаючи кошторис витрат, припускаються багатьох помилок, які надалі потрібно виправити.

Й останнє, попри вимогу публічно розмішувати оголошення про конкурс знайти його на сайтах органів влади майже неможливо або дуже важко. Також немає єдиної сторінки, де можна ознайомитися з переліком конкурсів, які проводять за кошти державного або місцевих бюджетів по всій території України.

Різні підходи до реалізації норм права

Попри єдину процедуру проведення конкурсу на рівні центральних органів виконавчої влади підходи до конкурсних процедур часто різняться. Так, наприклад, ГО можуть по-різному звітувати: молодіжні та дитячі ГО не звітують щомісяця, тимчасом як ГО ветеранів, незважаючи на строк реалізації проєкту, роблять це.

Місцеві органи влади також по-різному застосовують норми права, виконання яких має бути однаковим. Наприклад, місцеві органи влади часто застосовують різні підходи до тих, хто може брати участь у конкурсі: ГО з всеукраїнським статусом через свій відокремлений підрозділ, який не є юридичною особою, не можуть узяти участі в конкурсі на отримання фінансування з місцевого бюджету. Водночас місцеві осередки ГО, які є юридичними особами та одночасно входять до всеукраїнських ГО як їхні відокремлені підрозділи, можуть узяти участь у конкурсі. Такі умови нівелюють принцип рівності перед законом усіх ГО.

До того ж на місцевому рівні застосовують уже скасовані норми права. Так, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання» ГО використовують принцип вільного вибору території діяльності, якщо інше не закріплено в статуті, тимчасом як органи місцевої влади часто фінансують лише проєкти, які реалізують ГО, у статутах яких

діяльність обмежено певним населеним пунктом або областю. Такий підхід негативно впливає на якість проєктів, штучно зменшуючи кількість ГО, які можуть узяти участь у конкурсі.

РІШЕННЯ

1. Запровадити проведення конкурсу на надання фінансування проєктів ОГС із державного та місцевих бюджетів за допомогою платформи «Е-конкурс для інститутів громадянського суспільства, які фінансуються з бюджетних коштів» (далі — Платформа).

Платформа дасть змогу:

- подавати документи на конкурс в електронному вигляді;
- центральним органам виконавчої влади полегшити проведення конкурсів, залучення ОГС із різних областей;
- місцевим органам влади без ухвалення власного порядку фінансування ОГС приєднатися до наявної прозорої конкурсної процедури фінансування ОГС. Водночас важливо зберегти та поширити практику, коли місцеві органи влади до участі в конкурсних процедурах надання фінансування залучають не лише громадські об'єднання, а й інші ОГС (громадські об'єднання, благодійні організації, органи самоорганізації населення);
- установити автоматичні норми для кошторису витрат проєкту, що унеможливають створення штучних обмежень деякими організаторами конкурсу;
- для заповнення кошторису встановити можливість отримання повідомлень про наявні нормативи й помилки, наприклад власний внесок або адміністративні витрати;
- об'єднати інформацію про конкурси для ОГС, котрі проводять органи влади в різних містах та областях, в одному місці;
- установити уніфіковані вимоги до ОГС для участі в конкурсі, зокрема час надання звітів, зважаючи на відмінності регулювання, які застосовують до різних видів ОГС (наприклад різні строки звітів);
- брати участь у місцевих конкурсах ГО з всеукраїнським статусом через їхні відокремлені підрозділи, незважаючи на відсутність чи наявність статусу юридичної особи;
- прибрати прив'язку до місця здійснення діяльності в разі отримання фінансування з місцевих бюджетів.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка», які мають запровадити електронну процедуру подання документів і проведення конкурсу проєктів. Передбачити можливість для організаторів конкурсу вносити зміни на сайті, через який ОГС будуть мати доступ до електронної системи «Е-конкурс для інститутів громадянського суспільства, які фінансуються з бюджетних коштів», щоб оперативно покращувати його роботу.
2. Узгодження з новою редакцією постанови Кабінету Міністрів України №1049 підзаконних нормативно-правових актів центральних та місцевих органів влади.

3. Визначення суб'єкта технічного адміністрування та передання йому в управління електронної системи «Е-конкурс для інститутів громадянського суспільства, які фінансуються з бюджетних коштів».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство цифрової трансформації України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство у справах ветеранів України.

ПРОБЛЕМА 2. Процедура проведення конкурсу має недоліки

Конкурсну процедуру для надання фінансової допомоги регламентовано постановою Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка». Водночас вона не врегульовує або регулює неповною мірою деякі питання, що стосуються забезпечення прозорості, доступності конкурсної процедури. Зокрема:

- немає достатнього регулювання моніторингу, оцінювання та/або аудиту, щоб об'єктивно дослідити якість реалізації проєктів;
- форми документів, які подають учасники конкурсу, не містять індикаторів, за якими можна оцінити якість проєктів; оцінюють лише кількісні результати;
- не передбачено процедури відбору членів конкурсної комісії;
- не передбачено публікації конкурсних пропозицій або їхнього короткого опису (резюме), розміщення висновку організатора конкурсу про реалізацію проєктів окремо щодо кожної організації тощо;
- не передбачено процедури погодження кошторису витрат та підписання договору тощо.

РІШЕННЯ

1. Додати до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 положення, які дадуть змогу покращити моніторинг, оцінювання й аудит проєктів, процедуру відбору членів конкурсної комісії, публікацію документів, які пов'язані з конкурсом, процедуру погодження кошторису, форми заявки, документів та звітування тощо.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка».
2. Узгодження з вищезазначеними пропозиціями рішень органів місцевого самоврядування або розпоряджень державних адміністрацій, які регламентують проведення конкурсу на отримання фінансування з місцевих бюджетів.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство розвитку

економіки, торгівлі та сільського господарства України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

ПРОБЛЕМА 3. Обмеженість строку реалізації проєктів

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» передбачено три рівні виконання: програма, проєкт, захід, де:

програма — комплекс завдань і заходів, що розроблені й здійснюються інститутом громадянського суспільства задля розв'язання найважливіших проблем розвитку держави та суспільства й розраховані на довгостроковий період;

проєкт — комплекс заходів, що розроблені й здійснюються інститутом громадянського суспільства та спрямовані на досягнення певної мети протягом визначеного періоду часу (як правило, не більше ніж один рік);

захід — сукупність дій, потрібних для виконання інститутом громадянського суспільства конкретного завдання в межах програми або проєкту чи окремо протягом визначеного періоду часу.

Водночас усі організатори конкурсу фактично надають кошти на проєкти, установлюючи граничні межі тільки для них та врегульовуючи у своїх підзаконних актах виконання лише проєктів. Тож виходить, що проєкт, який містить комплекс заходів, має верхню межу таку саму, як проєкт, який містить подекуди один захід. Це впливає на якість заходів.

Крім того, немає змоги проводити конкурси для реалізації проєктів (програм), які виконуватимуть до трьох років (прив'язка до середньострокового планування державного бюджету). Варто наголосити, що це не означає, що ОГС одразу отримає фінансування на три роки. У такому випадку фінансування надаватимуть щороку частинами з огляду на кошти, виграні ОГС у конкурсі.

Реалізація програм до трьох років дасть змогу уникнути ситуації, коли щороку розподіл коштів фактично відбувається не раніше ніж на початку березня. Відповідно ОГС не реалізують своїх заходів перші три-чотири місяці, що негативно позначається на їхній якості.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до підзаконних правових актів, якими відокремити поняття й строк виконання проєктів та програм. Водночас закріпити заходи як такі, що входять до проєктів і програм (із яких вони й складаються). Розробити правове регулювання можливості проведення конкурсних процедур із відбору програм ОГС, які виконуватимуть до трьох років. Такий підхід потрібно застосовувати як на рівні центральних органів виконавчої влади, так і місцевих органів влади.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення наказу Міністерства фінансів України, який затверджує роз'яснення щодо можливості реалізації програми більш ніж один рік.
2. Зміни до наказу Міністерства молоді та спорту України від 3 березня 2016 року №808 «Про затвердження Порядку реалізації програм, проєктів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання».

3. Узгодження з вищезазначеними пропозиціями рішень органів місцевого самоврядування або розпоряджень державних адміністрацій, які регламентують проведення конкурсу на отримання фінансування з місцевих бюджетів.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України, Фонд соціального захисту інвалідів, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 4. Тракткування співфінансування ОГС лише як грошового внеску і його зavelикий розмір

Співфінансування приймають лише в грошовій формі

Згідно з абзацами першим і другим пункту 24 постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» ГО має надати власний внесок розміром 15%. Внесок може бути у формі матеріальних чи нематеріальних ресурсів, зокрема й разових, періодичних, цільових внесків та відрахувань засновників і членів, оплати вартості приміщення, техніки, обладнання, проїзду.

Водночас Міністерство молоді та спорту України й деякі органи місцевої влади приймають власний внесок ОГС лише як грошові кошти. Такий підхід суперечить чинному законодавству України та є перешкодою для отримання коштів із державного або місцевих бюджетів.

Відсоток співфінансування зavelикий

У разі отримання коштів із державного бюджету та в деяких випадках із місцевих бюджетів ОГС мають профінансувати не менше ніж 15% проєкту. Міжнародна практика показує, що сума співфінансування становить не більш як 10%. Тому потрібно узгодити українське законодавство з міжнародною практикою.

РІШЕННЯ

1. Надати роз'яснення про можливості здійснення власного внеску ОГС у негрошовій формі, зазначивши, що саме може бути власним внеском (наприклад залучення волонтерів до реалізації проєктів, використання приміщення, техніки, транспортних засобів, продуктів тощо); перелік документів, які підтверджуватимуть такий внесок, та обов'язкові їхні положення; методи розрахунку внеску, щоб його можна було показати в грошовому еквіваленті.
2. *Органам місцевої влади* — скористатися наданим роз'ясненням про можливості здійснення власного внеску ОГС у негрошовій формі.
3. Зменшити розмір співфінансування ОГС до 10%.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення наказу Міністерства фінансів України, який затверджує роз'яснення обліку й звітування про власний негрошовий внесок ГО та інших ОГС. Скерування таких роз'яснень органами виконавчої влади, які є організаторами конкурсу, органам місцевого самоврядування для їх подальшого використання.
2. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів,

заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» про зменшення співфінансування до 10%.

АБО

1. Ухвалення наказу Міністерства молоді та спорту України, Міністерства у справах ветеранів України й Міністерства соціальної політики України, який затверджує роз'яснення обліку та звітування про власний негрошовий внесок ГО й інших ОГС. Скерування таких роз'яснень органами виконавчої влади, які є організаторами конкурсу, органам місцевого самоврядування для їх подальшого використання.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство фінансів України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

ПРОБЛЕМА 5. Проблеми під час формування кошторису витрат

Складаючи кошторис витрат проєктів для отримання фінансування з державного або місцевих бюджетів ОГС, потрібно зважати на граничні межі вартості робіт, товарів та послуг, установлені нормативно-правовими актами. Водночас існують такі проблемні питання:

1. У більшості випадків організатор конкурсу не надає вичерпного переліку вимог (їхнього опису, максимальної суми, яку може понести ОГС) до статей кошторису витрат проєкту простою та зрозумілою мовою. Як наслідок, ОГС, особливо коли отримують бюджетні кошти вперше, припускаються багатьох помилок і змушені їх виправляти.
2. Організатор конкурсу, перевіряючи кошторис витрат проєкту на відповідність вимогам законодавства, може не пропустити ті чи ті необхідні витрати. Наприклад, Міністерство у справах ветеранів України не дозволяє витрачати кошти на футболки, потрібні для реалізації проєктів; Український культурний фонд не пропустив оплати постільної білизни учасника проєкту, який їхав нічним поїздом.
3. На рівні законодавства закріплено різні граничні суми для видатків на проєкти ОГС, які отримують фінансову підтримку з державного бюджету. Наприклад, максимальна вартість харчування для ГО ветеранів становить лише 60 грн; для молодіжних, дитячих ГО та ГО національно-патріотичного спрямування — 123 грн.
4. Установлені граничні суми витрат можуть не відповідати ринковим цінам. Так, 60 (як і 123) грн на харчування для однієї людини на день (сніданок, обід і вечеря) — дуже мало, розмір варто збільшити принаймні до 400 грн.
5. Представники органів влади та бюджетних установ по-різному трактують нормативно-правові акти. Наприклад, Міністерство у справах ветеранів України говорить про граничну межу 60 грн для харчування, посилаючись на постанову Кабінету Міністрів України від 2 лютого 2011 року №98 «Про суми та склад витрат на відрядження державних службовців, а також інших осіб, що направляються у відрядження підприємствами, установами та організаціями, які повністю або частково утримуються (фінансуються) за рахунок бюджетних коштів», тимчасом як Український культурний фонд вважає, що ця постанова не регламентує граничних сум витрат на харчування.

РІШЕННЯ

1. Збільшити граничні суми витрат до ринкового рівня на ті товари, роботи й послуги, які закріплено в нормативно-правових актах та використовують ОГС у разі отримання коштів із державного або місцевих бюджетів.
2. Надати роз'яснення про (1) вимоги законодавства до формування кошторису витрат та їхніх статей, зокрема граничні суми, у максимально зрозумілому форматі; (2) можливості внесення до кошторису витрат, потрібних для реалізації проєктів, але безпосередньо не зазначених у нормативно-правових актах, які регламентують дозволені витрати; (3) перелік граничних сум витрат, регламентованих чинним законодавством.
3. Установити для всіх організаторів конкурсу граничні суми витрат (якщо їх регламентують нормативно-правові акти), зважаючи на місце реалізації проєкту, інфляційні процеси та інші чинники, які можуть вплинути на формування ціни.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Роз'яснення Міністерства молоді та спорту України, Міністерства у справах ветеранів України й Міністерства соціальної політики України вимог законодавства до формування кошторису витрат. Скерування таких роз'яснень органами виконавчої влади, які є організаторами конкурсу, органам місцевого самоврядування.
2. Ухвалення наказу Міністерства фінансів України, який затверджує для ОГС уніфіковані граничні суми витрат, уже встановлені різними нормативно-правовими актами, і збільшує їх до ринкових цін (зокрема вартість та нормативи харчування, кількість поліграфічної продукції); закріплює право ОГС уносити до кошторису витрати, потрібні для реалізації проєктів, але безпосередньо не зазначені в нормативно-правових актах, які регламентують дозволені витрати.

АБО

1. Зміни до наказу Міністерства молоді та спорту України від 3 березня 2016 року №808 «Про затвердження Порядку реалізації програм, проєктів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання», які збільшують граничні суми витрат до ринкового рівня.
2. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 року №156 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів», які збільшують граничні суми витрат на харчування до ринкового рівня.
3. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №166 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю», які збільшують граничні суми витрат на харчування до ринкового рівня.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

ПРОБЛЕМА 6. Не передбачені адміністративні витрати в межах проєктів ОГС як на державному, так і місцевому рівнях

Молодіжні й дитячі ГО, отримуючи кошти на реалізацію (виконання) проєктів, не можуть здійснювати адміністративних витрат: оплатити комунальні, телекомунікаційні послуги, витрати на папір, який використовують для звітування, оплатити заробітну плату керівника, координатора проєктів, орендування офісу.

З іншого боку, ГО ветеранів можуть використовувати на адміністративні витрати до 20% від фінансування програми (проєкту) (регулює постанова Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 року №156 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів»), а ГО осіб з інвалідністю — до 55% від отриманого фінансування на адміністративні витрати та організаційний розвиток (регулює постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №166 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю»).

Проблема існує і на місцевому рівні, адже не всі органи місцевої влади дають змогу ОГС здійснювати адміністративні витрати в разі отримання коштів із місцевих бюджетів.

Окрему увагу варто звернути на витрати, які не можуть пропустити організатори конкурсу та які є адміністративними витратами за своєю природою. Так, із 1 січня 2022 року набирає чинності положення статті 11 Закону України «Про публічні закупівлі», яке встановлює обов'язок ОГС (як замовників) визначати відповідальну (уповноважену) особу за організацію та проведення процедури закупівлі/спрощеної закупівлі серед працівників шляхом:

- покладення додаткової функції на працівника;
- введення до штатного розпису окремої посади;
- укладення нового трудового договору.

Тобто в кошторисі витрат проєкту має бути передбачено витрати на оплату праці уповноваженої особи для проведення закупівель (у разі здійснення публічних закупівель). Якщо цього не зроблено, ОГС фактично втрачає можливість отримувати кошти з державного або місцевого бюджетів.

ОГС не можуть залучати до виконання функцій уповноваженої особи на волонтерських засадах відповідно до вимог трудового законодавства, де будь-яку працю має бути оплачено. Залучати третіх осіб для виконання такої функції на підставі цивільно-правових договорів заборонено відповідно до частини четвертої статті 11 Закону України «Про публічні закупівлі»: «... не може бути визначена уповноваженою особою, залучена замовником (у разі такого залучення) за договором про надання послуг для проведення процедур закупівель/спрощених закупівель».

Водночас потрібно зважати, що до 1 січня 2022 року замовники (ОГС) повинні утворювати тендерний комітет для організації та проведення процедур закупівель. Тендерний комітет — це службові (посадові) й інші особи ОГС, призначені відповідальними за організацію та проведення процедур закупівлі. До того ж на уповноважених осіб ОГС покладають обов'язок підтверджувати рівень знань у сфері публічних закупівель, що також вимагатиме витрат. Тобто в кошторисі витрат проєкту також потрібно закладати витрати на навчання.

Тендерний комітет може проводити лише процедури закупівель, а спрощені закупівлі має проводити винятково уповноважена особа. Закупівлі до 50 тис. грн може проводити відповідальна особа або відповідальні особи.

РІШЕННЯ

1. Дозволити молодіжним і дитячим ГО, ГО національно-патріотичного спрямування й ОГС на місцях передбачати адміністративні витрати в кошторисах проєктів у разі отримання коштів із державного та місцевих бюджетів.

Водночас адміністративні витрати — це непрямі витрати під час реалізації проєктів, спрямовані на обслуговування й управління організацією.

Приклади адміністративних витрат:

- орендування нежитлового приміщення, у якому розміщено ОГС;
- оплата комунальних послуг за приміщення, у якому розміщено ОГС;
- оплата праці (матеріальне заохочення) адміністративного персоналу (керівника, бухгалтера, проєктного менеджера, уповноваженої особи на закупівлі);
- придбання канцелярських товарів;
- послуги зв'язку, зокрема витрати на послуги стаціонарного й мобільного зв'язку, інтернету та інтернет-телефонії, обслуговування оргтехніки;
- послуги з придбання, установлення, користування й обслуговування довідково-інформаційних, системних програм і програм бухгалтерського обліку;
- оплата перекладацьких, редакторських та юридичних послуг;
- придбання офісної техніки (видатки споживання), витратних матеріалів для офісної техніки.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до наказу Міністерства молоді та спорту України від 3 березня 2016 року №808 «Про затвердження Порядку реалізації програм, проєктів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання», які передбачають можливість унесення до бюджету проєкту адміністративних витрат.
2. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка», які закріплюють право організацій здійснювати адміністративні витрати та надають невичерпний перелік таких витрат.
3. Ухвалення рішень органів місцевого самоврядування або розпоряджень обласних державних адміністрацій про право ОГС закладати в кошторис витрат проєкту адміністративні витрати.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

ПРОБЛЕМА 7. Відсутність можливості передбачення витрат на фінансування основних засобів у межах реалізації проєктів ОГС

Отримуючи кошти з державного або місцевих бюджетів, ОГС не мають права закуповувати основні засоби. Наприклад, ОГС не може придбати байдарки, які потрібні під час реалізації проєкту, навіть якщо їх орендування коштуватиме дорожче ніж купівля.

Така ситуація склалася через особливості бюджетного регулювання. Так, у випадку надання коштів із державного або місцевих бюджетів видатки маркують відповідно до економічної класифікації видатків бюджету (2282). Видатки, передбачені на окремі заходи з реалізації державних (регіональних) програм, не передбачають можливості здійснення видатків на основні засоби (наприклад байдарки, ксерокопіювання, комп'ютери тощо).

РІШЕННЯ

1. Ввести до законодавства поняття «грант», присвоїти йому окремий номер економічної класифікації видатків бюджету, передбачивши можливість, зокрема, здійснення видатків на придбання основних засобів.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Бюджетного кодексу України, які передбачають надання грантів ОГС на конкурсних засадах.
2. Зміни до наказу Міністерства фінансів України від 12 березня 2012 року №333 «Про затвердження Інструкції щодо застосування економічної класифікації видатків бюджету та Інструкції щодо застосування класифікації кредитування бюджету», які передбачають окремий економічний код бюджетної класифікації видатків для надання гранту.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство фінансів України.

ПРОБЛЕМА 8. Відсутність фінансування на організаційний розвиток ОГС

Досягнення суспільного блага — це основне призначення будь-якої ОГС, а позитивний вплив на суспільство — бажаний результат діяльності⁶. ОГС озвучують потреби громадян, сприяють громадській і політичній участі громадян у суспільному житті. Така діяльність передбачає, що ОГС повинні мати відповідні знання й навички, уміло використовувати ресурси (людські, матеріальні, інтелектуальні, фінансові, інформаційні тощо).

Водночас ОГС мають обмежене фінансування для розвитку належного врядування й підвищення професійності працівників. На сьогодні вони можуть отримати фінансування на організаційний розвиток лише від іноземних або міжнародних донорів, ані державний, ані місцеві бюджети його не передбачають. Водночас дослідження ОГС України⁷ показує, що організаційний розвиток уповільнюється через відсутність цільової державної підтримки інституційного розвитку ОГС.

РІШЕННЯ

1. Для забезпечення фінансування організаційного розвитку ОГС органи влади мають ухвалити державну цільову й місцеві програми, розробити порядок надання фінансування на організаційний розвиток ОГС і передбачати такі видатки з державного та місцевих бюджетів щороку.

Водночас порядок надання фінансування на організаційний розвиток ОГС має встановлювати конкурсний підхід, критерії ОГС, принципи надання коштів (зокрема конкурсні засади, прозорість, доступність), індикатори для оцінок тощо.

⁶ Рекомендації щодо стандартів якості та належного врядування для організацій громадянського суспільства як механізму зміцнення довіри: <https://bit.ly/3hNqkKY>

⁷ Організації громадянського суспільства України: резюме дослідження: <https://bit.ly/37lwt6y>

На державному рівні центральні органи виконавчої влади можуть передбачити можливість здійснення витрат на організаційний розвиток під час реалізації проєктів. На місцевому рівні здійснення фінансування може відбуватися не тільки у вигляді ухвалення окремої програми, а й надання коштів на окремі заходи, які стимулюватимуть організаційний розвиток. Проте потрібно дотримуватися загальнонаціональних критеріїв надання фінансування на організаційний розвиток ОГС (зокрема конкурсний підхід, критерії ОГС, прозорість та доступність).

Водночас організаційні витрати — це витрати, які здійснює ОГС для підвищення професійної спроможності своїх працівників, покращення внутрішніх процедур та розбудови бачення розвитку ОГС і відносин з іншими ОГС, зокрема й міжнародними та іноземними.

Приклади витрат на організаційний розвиток:

- оплата короткострокового навчання працівників ОГС на тренінгах, навчальних курсах тощо;
- оплата послуг залученого фахівця (тренера, фасилітатора, експерта) для розроблення стратегічних документів організації, політик і процедур, а також для підготовки організації до отримання сертифікації/впровадження стандартів роботи в певній сфері;
- оплата стажувань і навчальних візитів, які здійснюють працівники ОГС задля підвищення кваліфікації, переймання успішного досвіду, ознайомлення зі стандартами й практиками роботи;
- сплата членських внесків у міжнародних організаціях та участь у заходах або зборах цих міжнародних організацій;
- оплата участі працівників громадського об'єднання в заходах, зокрема конференціях тощо;
- оплата вартості послуг із розроблення, удосконалення, перекладу вебсайту громадського об'єднання, користування хостингом та доменним іменем сайту.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до Бюджетного кодексу України, які передбачають витрати на організаційний розвиток ОГС.
2. Ухвалення державної цільової програми фінансування ОГС для їхнього організаційного розвитку та передбачення відповідних коштів у державному бюджеті.
3. Ухвалення постанови Кабінету Міністрів України про затвердження порядку відбору організацій громадянського суспільства, яким надаватимуть кошти на організаційний розвиток.
4. Ухвалення місцевої програми органами місцевого самоврядування про розвиток організаційної спроможності ОГС.
5. Ухвалення рішення органами місцевого самоврядування про фінансування організаційного розвитку ОГС.
6. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 року №156 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням ветеранів», якими передбачити витрати на організаційний розвиток.

7. Зміни до наказу Міністерства молоді та спорту України від 3 березня 2016 року №808 «Про затвердження Порядку реалізації програм, проєктів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання», якими передбачити витрати на організаційний розвиток.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство молоді та спорту України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 9. Різні підходи до фінансування ГО осіб з інвалідністю

У 2020 році вперше запровадили фінансування ГО осіб з інвалідністю (далі — ГООІ) з державного та деяких місцевих бюджетів⁸. Початок конкурсного фінансування проєктів⁹ ГООІ покладено постановою Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №166 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю».

Водночас попри початок реформи у сфері фінансування ГООІ досі багато нерозв'язаних питань, оскільки:

- 1) далі діє постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року №183 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки громадських об'єднань інвалідів» (закріплює фінансування без конкурсного підходу);
- 2) немає розуміння, як отримуватимуть кошти Українське товариство глухих (далі — УТОГ) та Українське товариство сліпих (далі — УТОС);
- 3) існує загроза, що у 2021-му й надалі повернеться окремий рядок із фінансуванням чотирьох організацій — УТОГу, УТОСу, Національної асамблеї людей з інвалідністю України та Союзу осіб з інвалідністю України. Ці організації забирають приблизно 85% від усього фінансування ГООІ;
- 4) не всі органи влади на місцях запроваджують конкурсні процедури для фінансування ГООІ;
- 5) у деяких областях і містах відокремлені підрозділи УТОСу, УТОГу, Червоного Хреста й інших організацій фінансують без конкурсних процедур, тимчасом як інші ГООІ для отримання фінансування беруть участь у конкурсі.

Особливої уваги заслуговує фінансування УТОГу та УТОСу. Ці організації зазвичай отримують приблизно 75–80% від усього фінансування для ГООІ з державного бюджету й спрямовують ці кошти на утримання (орендування офісного приміщення, комунальні послуги, канцелярію) та заробітну плату працівників своїх підприємств (окремі юридичні особи, засновниками яких є УТОГ або УТОС). До того ж на оплату праці фахівців підприємств іде більша частина коштів. Тож УТОГ та УТОС є просто юридичними особами, які перерозподіляють державні кошти, передаючи їх людям.

У звітності немає інформації про кількість працівників підприємств, які мають інвалідність й отримують державні кошти. УТОГ та УТОС надають її в інший спосіб (наприклад усно), відповідно часто можна почути про різну кількість осіб з інвалідністю,

⁸ Через те що в багатьох регіонах програми фінансування ГООІ та ветеранів спільні, конкурсні процедури для ГООІ (іноді за винятком відокремлених підрозділів УТОСу, УТОГу й Червоного Хреста) запровадили у 2018–2019 роках разом із конкурсними процедурами для фінансування ГО ветеранів.

⁹ Потрібно звернути увагу, що, отримуючи кошти на проєкти, ГООІ мають право закладати адміністративні витрати (зокрема на орендування приміщення для адміністративного персоналу, оплату комунальних послуг) та витрати на організаційний розвиток.

які працюють на підприємствах й отримують заробітну плату з державного бюджету через УТОГ та УТОС. Крім того, немає інформації, скільки коштів УТОГ й УТОС отримують із місцевих бюджетів через відокремлені підрозділи, відтак неможливо простежити: (1) загальну суму фінансування УТОГу та УТОСу з державного й місцевих бюджетів по всій території України; (2) на що спрямовують кошти.

РІШЕННЯ

1. Залучити всі ГООІ до конкурсної процедури фінансової підтримки з державного та місцевих бюджетів, яку регламентують постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» та постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №166 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю».

Міністерству соціальної політики України й Фонду соціального захисту інвалідів — проаналізувати теперішнє фінансування УТОГу та УТОСу, щоб ухвалити виважене рішення про їхнє подальше фінансування, а також дослідити ринок послуг для осіб з інвалідністю, аби знайти організації, які працевлаштовують людей з інвалідністю, друкують шрифтом Брайля тощо, й оцінити, чи потрібно окремо фінансувати УТОГ та УТОС.

Рахунковій палаті України — перевірити правильність витрачання коштів із державного й місцевих бюджетів УТОГом, УТОСом та їхніми відокремленими підрозділами.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка», які залучають УТОГ та УТОС до конкурсу.
2. Скасування постанови Кабінету Міністрів України від 14 березня 2018 року №183 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для фінансової підтримки громадських об'єднань інвалідів».
3. Ухвалення рішення органів місцевого самоврядування або розпорядження державних адміністрацій про запровадження конкурсної процедури надання фінансової допомоги для ГО осіб з інвалідністю на основі постанови Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 2011 року №1049 «Про затвердження Порядку проведення конкурсу з визначення програм (проєктів, заходів), розроблених інститутами громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка» з огляду на постанову Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №166 «Деякі питання надання фінансової підтримки громадським об'єднанням осіб з інвалідністю».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство соціальної політики України, Рахункова палата України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

ПРОБЛЕМА 10. Розподіл без конкурсу фінансової підтримки для ГО, діяльність яких має фізкультурно-спортивне спрямування, зокрема реабілітація або розвиток спорту серед осіб з інвалідністю

ГО, які працюють у сфері фізкультурно-спортивного спрямування, фізкультурно-спортивної реабілітації та розвитку спорту, мають право на фінансування з державного бюджету. Наприклад, у 2020 році такі ГО отримують майже 55 млн грн.

Водночас законодавство не передбачає процедури відбору ГО, а також критеріїв, яким вони мають відповідати, щоб отримати кошти з державного бюджету на розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та їх фізкультурно-спортивну реабілітацію.

Навіть більше, національні творчі спілки відповідно до норм законодавства також отримують фінансування з державного бюджету (у 2020 році надано приблизно 24 млн грн). Крім того, додатково 1,98 млн грн передбачено на фінансування творчих спілок у сфері засобів масової інформації з коштів Державного комітету телебачення і радіомовлення. Узагальнюючи, можна виокремити кілька проблем:

- немає прозорого й конкурсного механізму розподілу фінансування для творчих спілок;
- фінансування можуть отримати лише національні творчі спілки;
- можливість подвійного фінансування деяких національних творчих спілок через подвійне передбачення фінансування в бюджеті (наприклад Національної спілки журналістів) та через отримання статусу «національна» в одній сфері декількох спілок (наприклад Національної ліги українських композиторів і Національної спілки композиторів).

РІШЕННЯ

1. Запровадити прозорий конкурсний підхід для ГО, діяльність яких має фізкультурно-спортивне спрямування, зокрема реабілітацію або розвиток спорту серед осіб з інвалідністю, для отримання коштів із державного та місцевих бюджетів.
2. Запровадити прозорий конкурсний підхід до фінансування проєктів творчих спілок із державного бюджету. Ба більше, надати право всім творчим спілкам отримувати фінансування з державного бюджету, а не тільки тим, які мають статус «національна».

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення постанови Кабінету Міністрів України, котра затверджує порядок конкурсного фінансування ГО, діяльність яких має на меті розвиток спорту серед осіб з інвалідністю та фізкультурно-спортивне спрямування.
2. Ухвалення постанови Кабінету Міністрів України, яка затверджує порядок конкурсного фінансування творчих спілок.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство молоді і спорту України, Міністерство культури України.

ПРОБЛЕМА 11. Утруднена співпраця ОГС із казначейськими органами

Отримуючи кошти з державного або місцевих бюджетів, ОГС стають отримувачами бюджетних коштів і відповідно мають відкрити рахунки й працювати з казначейськими органами. Водночас таку співпрацю не можна назвати плідною, оскільки представники казначейських органів не є клієнтоорієнтованими, а більшість ОГС не мають досвіду роботи з ними. Така проблема виникає незалежно від рівня отримання коштів.

Проблему поглиблює те, що немає роз'яснень, як правильно налагодити роботу та працювати з такими органами. Зокрема, ОГС потребують інформації, які програми потрібно встановлювати, які строки реєстрації договорів, які первинні документи подавати та як вони мають бути оформлені тощо.

РІШЕННЯ

1. *Центральному органіві виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів*, — надати роз'яснення територіальним управлінням задля уніфікації підходів у роботі з ГО.
2. Проводити навчання працівників казначейських органів та представників ОГС із питань роботи й комунікації між ОГС та казначейськими органами.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Затвердження наказу Державної казначейської служби України про роз'яснення роботи з ОГС.
2. Унесення до плану-графіка Державної казначейської служби України тренінгів для працівників територіальних органів із питань комунікації з ОГС, а для ОГС — із питань роботи з казначейськими органами.

ВІДПОВІДАЛЬНА

Державна казначейська служба України.

ПРОБЛЕМА 12. Складність здійснення публічних закупівель для ОГС

Отримуючи кошти з державного або місцевих бюджетів і закуповуючи в третіх осіб послуги, товари й роботи на більше ніж 50 тис. грн¹⁰, ОГС мають користуватися спрощеною процедурою закупівлі.

Ба більше, відповідно до статті 11 Закону України «Про публічні закупівлі» ОГС повинні визначити відповідальну (уповноважену) особу за організацію та проведення процедури закупівлі / спрощеної закупівлі серед своїх працівників шляхом:

- покладення додаткової функції;
- введення до штатного розпису окремої посади;
- укладення нового трудового договору.

Згідно із частиною четвертою статті 11 цього закону не може бути визначено уповноваженою особою, залучену замовником (у разі такого залучення) за договором про надання послуг із проведення процедур закупівель / спрощених закупівель.

До 1 січня 2022 року замовники (ОГС) повинні утворювати тендерний комітет для організації та проведення процедур закупівель. До того ж на уповноважених осіб ОГС

¹⁰ До 200 тис. грн.

покладають обов'язок підтверджувати рівень знань у сфері публічних закупівель, що також потребує витрат.

Водночас потрібно зважати, що, отримуючи кошти з державного або місцевих бюджетів, ОГС переважно не зможуть додати оплату за таку посаду та/або навчання тендерних процедур до кошторису витрат проєкту¹¹. Тож можливість отримати кошти з державного або місцевих бюджетів для ОГС частково заблоковано.

Окрім того, представники ОГС не завжди мають достатні знання, як використовувати процедури публічної закупівлі товарів, робіт і послуг, а також про необхідність обліку штатного працівника для здійснення закупівель.

РІШЕННЯ

1. Проводити навчання з процедур публічних закупівель товарів, робіт і послуг. Розробити типові форми документів, зокрема первинних, які потрібні для процедури публічної закупівлі та підписання договорів із контрагентами.
2. Дозволити ОГС передбачати в адміністративних витратах витрати на оплату уповноваженої особи на закупівлі в кошторисах проєктів у разі отримання коштів із державного та місцевих бюджетів.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Унесення до плану-графіка міністерств тренінгу для ОГС із проведення публічних закупівель.
2. Зміни до наказу Міністерства молоді та спорту України від 3 березня 2016 року №808 «Про затвердження Порядку реалізації програм, проєктів та проведення заходів державної політики у молодіжній сфері та сфері національно-патріотичного виховання», які передбачають можливість додавання до бюджету проєкту витрат на оплату уповноваженої особи на закупівлі.
3. Ухвалення рішення органів місцевого самоврядування або розпорядження обласних державних адміністрацій про право ОГС закладати в кошторис витрат проєкту витрати на оплату уповноваженої особи для організації та проведення закупівель.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство молоді та спорту України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади.

ПРОБЛЕМА 13. Відсутність механізму залучення ОГС до державних цільових програм та місцевих програм

Відповідно до абзацу третього статті 11 Закону України «Про державні цільові програми» виконавцями державної цільової програми можуть бути організації незалежно від форм власності, яких визначає державний замовник для виконання заходів і завдань програми на конкурсних засадах.

Згідно з пунктами 37 і 38 постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року №106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» виконавцями заходів програми можуть бути підприємства, установи й організації

¹¹ Організатори конкурсу можуть не пропустити такого виду витрат.

незалежно від форми власності. Відбір виконавців заходів програми здійснюють відповідно до Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти».

Водночас Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» втратив чинність. Тож механізм відбору ОГС не визначено, відповідно не зрозуміло, чому саме та, а не інша організація отримала пряме фінансування (потрапила до програми).

Крім того, ОГС можуть бути отримувачами бюджетних коштів, і, аби вони їх отримали, такі організації додають до місцевих програм. Водночас немає критеріїв додавання ОГС до місцевих програм (чому саме ця, а не інша організація потрапила до програми й одержала кошти).

РІШЕННЯ

1. У постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм» замінити посилання із Закону України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» на чинний Закон України «Про публічні закупівлі», щоб установити механізм відбору ОГС як виконавців державних цільових програм без потреби застосування трактування закону.
2. Узгодити норми чинного законодавства, які дають змогу встановити чіткий механізм відбору ОГС як виконавців державних цільових програм.
3. Розробити типові положення про критерії діяльності організацій, на підставі яких вони можуть долучитися до місцевих програм для отримання фінансування.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 31 січня 2007 року №106 «Про затвердження Порядку розроблення та виконання державних цільових програм», які встановлюють відбір виконавців відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі».

АБО

1. Ухвалення постанови Кабінету Міністрів України про затвердження порядку конкурсного відбору, зокрема ОГС як виконавців державних цільових програм.
2. Ухвалення рішення органів місцевого самоврядування про затвердження критеріїв діяльності організацій (як громадських об'єднань, так і благодійних організацій), на підставі яких вони можуть долучитися до місцевих програм.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 14. Відсутність механізму допомоги ОГС в орендуванні приміщень

Органи місцевого самоврядування надають приміщення комунальної форми власності в оренду відповідно до Закону України «Про оренду державного та комунального майна», а саме: майно, яке належить до першого типу, — на конкурсних засадах (через аукціон); майно, яке належить до другого типу, — без конкурсу (без аукціону). До того ж стаття 15 цього закону містить вичерпний перелік юридичних осіб, які можуть отримати приміщення без конкурсу. До нього входять: (1) громадські організації у сфері культури й мистецтв (зокрема й національні творчі спілки); (2) релігійні організації для проведення

обрядів та церемоній; (3) громадські організації ветеранів для розміщення реабілітаційних установ для ветеранів.

Вартість орендування майна першого типу встановлюють за його балансовою вартістю (як стартова ціна аукціону), другого типу — за Методикою розрахунку орендної плати (ухваленою органами місцевого самоврядування або затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 року №786 «Про Методику розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу»).

Тож ОГС не мають змоги отримати приміщення в користування на пільгових умовах (за 1 гривню) без аукціону. Водночас органи місцевого самоврядування мають право ухвалити порядок фінансової підтримки ОГС для покриття видатків на орендування приміщень комунальної форми власності.

Ще однією проблемою ОГС є висока вартість комунальних платежів.

РІШЕННЯ

1. Розробити програму й порядок фінансової підтримки ОГС для покриття видатків на орендування приміщень комунальної або державної форм власності та оплату комунальних платежів. Порядок фінансової підтримки має передбачати конкурсний підхід, прозорі, зрозумілі й легкі механізми покриття витрат на орендування приміщень.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення органами місцевого самоврядування програми й порядку фінансової підтримки ОГС для покриття видатків на оплату комунальних платежів та орендування приміщень комунальної або державної форм власності на конкурсних засадах.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Органи місцевого самоврядування.



РОЗДІЛ 4.

ЗАЛУЧЕННЯ ОГС ДО НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ ТА СОЦІАЛЬНЕ ПІДПРИЄМНИЦТВО

СТАН СЬОГОДНІ

Нинішня система надання соціальних послуг в Україні не дає змоги забезпечувати якісну й сучасну допомогу тим, хто цього потребує.

Основною проблемою є недостатня закупівля соціальних послуг органами влади та органами місцевого самоврядування. Серед причин цього: недостатнє знання відповідних процедур, невелика кількість коштів, закладених у державному та місцевому бюджетах, обмежений досвід органів влади.

Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, який затверджено наказом Міністерства соціальної політики України від 20 січня 2014 року №28, дає змогу визначити потреби населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах із «запізненням» на два роки. Не всі групи ризику та потенційні отримувачі послуг враховуються під час визначення потреб у соціальних послугах, зокрема й такі, із якими працюють ОГС. А методика розрахунку вартості соціальних послуг не завжди дає змогу забезпечити їхню належну якість. Трапляються випадки, коли органи місцевого самоврядування обирають переважно комунальні установи, що надають соціальні послуги, а не ОГС. Усе це не сприяє розвитку сфери соціальних послуг та конкуренції між її учасниками.

Державні стандарти надання соціальних послуг є застарілими та не відповідають вимогам сьогодення й отримувачів соціальних послуг. До того ж не всі послуги стандартизовано. Моніторинг та оцінювання надання соціальних послуг, які б мали сприяти їх покращенню, здійснюються на розсуд надавачів соціальних послуг і мають рекомендаційний, а не обов'язковий характер.

Закон України від 17 січня 2019 року №2671-VIII «Про соціальні послуги» не виконується через відсутність підзаконних нормативних актів. Зокрема, не введено в дію Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг, який дасть змогу оцінювати потреби в соціальних послугах, забезпечувати їх надання й оплату вартості на підставі актуальної інформації, зробіть ці процеси простішими, більш оперативними та прозорими.

ПРОБЛЕМА 1. Відсутній дієвий інструментарій визначення потреб населення в соціальних послугах, який дасть змогу ухвалювати належні управлінські рішення з розвитку соціальних послуг у громаді та державі

Наказом Міністерства соціальної політики України від 20 січня 2014 року №28 затверджено «Порядок визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці у соціальних послугах» (далі — Порядок). Проте застосування цього документа в громадах не дає відповіді на питання про актуальні потреби населення в соціальних послугах і має низку інших недоліків.

По-перше, згідно з Порядком збір потреб населення в соціальних послугах триває з 1 лютого по 30 квітня. Водночас він базується на інформації за минулий рік (підпункти 1, 2

й 3 пункту 2.4 розділу II «Визначення потреб населення у соціальних послугах»). На основі аналізу визначених потреб відповідні структури соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та структурні підрозділи з питань соціального захисту населення виконавчих комітетів відповідних рад готують проєкт плану заходів для розвитку системи надання соціальних послуг адміністративно-територіальної одиниці або місцевих програм соціально-економічного розвитку (розділ IV Порядку «Планування розвитку системи надання соціальних послуг»). Такі програми затверджують наприкінці бюджетного року. Тобто інформація про потреби населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах «запізнюється» на два роки, а отже, соціальні послуги надають на підставі неактуальних даних; особи недоотримують послуги; розвиток системи надання соціальних послуг, зокрема планування, відбувається за недостовірними даними.

По-друге, оскільки потреби населення збирають структурні підрозділи з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та структурні підрозділи з питань соціального захисту населення виконавчих комітетів відповідних рад, то вони надсилають такі запити передусім на комунальні установи, які надають соціальні послуги. І досить зрідка — на ОГС, тимчасом як останні також є надавачами, зокрема й за кошти бюджету. Тому інформація, яка надходить від комунальних установ, не показує всієї картини потреб громади, а отже, є неповною.

По-третє, інформація про потреби населення в соціальних послугах і запланованих видатках на них часто не є публічною, її оприлюднюють невчасно й неповною мірою. Це створює додаткові труднощі для розуміння реальної картини потреб населення, відповідно ОГС не мають змоги відреагувати та запропонувати свої рішення для задоволення таких потреб.

По-четверте, запропонована в Порядку методика визначення потреб населення в соціальних послугах спирається на перелік категорій осіб, які можуть отримувати ті чи ті послуги. Такий підхід є явно неправильним, оскільки наявність інвалідності, наприклад, не означає, що особа має отримувати послугу денного чи паліативного догляду. Крім того, та сама особа може належати до кількох категорій і відповідно потребувати кілька соціальних послуг. Варто додати, що фіксування статусів та/або діагнозів, які передбачають отримання послуг, призводить до ситуації, коли такий перелік треба періодично розширяти. Так, у чинному Порядку немає, зокрема, учасників АТО та ООС, членів їхніх сімей, дітей війни, внутрішньо переміщених осіб, тобто тих вразливих категорій осіб, які з'явилися вже після ухвалення Порядку. Тому визначення потреб населення в соціальних послугах не має спиратися на категорії потенційних отримувачів таких послуг.

По-п'яте, у Порядку вжито дискримінаційну термінологію щодо осіб з інвалідністю («інваліди», «діти-інваліди»), що є неприпустимим.

По-шосте, Порядок не є інструментом ухвалення управлінських та політичних рішень щодо розвитку сфери соціальних послуг ані на рівні громади, ані держави загалом, оскільки не всі відповідальні структурні підрозділи подають таку узагальнену інформацію до Міністерства соціальної політики України.

РІШЕННЯ

1. Ввести в дію Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг (далі — Реєстр), що дасть змогу мати актуальну інформацію про потреби населення в соціальних послугах і відповідно оцінювати такі потреби.
2. Розробити нову методику оцінювання потреб населення в соціальних послугах на основі Закону України «Про соціальні послуги», що спирається не на категорії осіб (цільові групи, групи ризику тощо), а на чинники, які можуть зумовити складні життєві обставини.
3. Використовувати інформацію з Реєстру під час планування розвитку системи соціальних послуг для населення.

4. Ухвалювати плани заходів для розвитку системи надання соціальних послуг адміністративно-територіальної одиниці або місцевих програм соціально-економічного розвитку на підставі актуальної інформації про надавачів та отримувачів соціальних послуг.
5. *Міністерству соціальної політики України* — узяти на контроль питання проведення щорічного оцінювання потреб адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, а також оприлюднення його на сайтах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування й своєчасного подання такої інформації до Міністерства соціальної політики України.
6. Ураховувати потреби в соціальних послугах під час середньострокового бюджетного планування задля недопущення припинення надання соціальних послуг вразливим групам населення та особам, що потрапили в складні життєві обставини.
7. Проводити громадські слухання щодо узагальненої інформації про потреби населення в соціальних послугах та необхідні кошти для їх забезпечення.
8. Оприлюднювати інформацію про потреби населення в соціальних послугах та заплановані видатки на них.
9. *Органам виконавчої влади, органам місцевого самоврядування та ОГС, які надають соціальні послуги,* — проводити постійну комунікацію з питань розвитку сфери соціальних послуг.
10. *Структурним підрозділам із питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій та виконавчих комітетів відповідних рад* — збираючи потреби населення в соціальних послугах, обов'язково надсилати запити до ОГС і враховувати отримані відповіді під час узагальнення інформації.
11. Визначити базовий перелік чинників, що можуть зумовити складні життєві обставини, на якому базуватиметься пріоритетність отримання соціальних послуг, із можливістю доповнювати його в громадах.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення постанови Кабінету Міністрів України, яка регулюватиме порядок визначення потреб населення в соціальних послугах.
2. Затвердження Порядку формування, ведення та доступу до Реєстру (пункт 11 статті 15 Закону України «Про соціальні послуги»).
3. Забезпечення верифікації даних у Реєстрі для безпеки та збереження персональних даних.
4. Лист Міністерства соціальної політики України до обласних державних адміністрацій щодо обов'язкового оприлюднення на відповідних сайтах місцевих державних адміністрацій (з аналогічними рекомендаціями для органів місцевого самоврядування) інформації про потреби населення в соціальних послугах та заплановані видатки на них.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство цифрової трансформації України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 2. Органи місцевого самоврядування не приділяють належної уваги розвитку сфери надання соціальних послуг та, окрім деяких винятків, не закуповують їх в ОГС

Очільники й відповідальні виконавці в громадах часто не розуміють важливості розвитку сфери надання соціальних послуг, що помітно з аналізу стратегій розвитку громад, програм соціально-економічного розвитку, місцевих бюджетів та інших стратегічних й операційних документів. Часто пріоритетами органів місцевого самоврядування є інші напрями соціального захисту населення, але не соціальні послуги. Також немає системного й стратегічного підходу до планування видатків для забезпечення надання соціальних послуг.

Загалом ОТГ мають низький рівень знань і досвіду в організації та наданні соціальних послуг для населення. Тому відповідальні за цей напрям працівники надають перевагу знайомій роботі територіальних, реабілітаційних та інших центрів, установ й організацій. На рівні ОТГ спостерігається досить низька залученість ОГС до надання соціальних послуг.

Крім того, частиною п'ятою статті 10 Закону України «Про соціальні послуги»¹² забезпечено рівність прав, обов'язків і відповідальності надавачів соціальних послуг державного та недержавного секторів, проте на практиці ця норма не справджується. Так, організацію і забезпечення надання соціальних послуг покладено на сільські, селищні, міські ради, ОТГ, структурні підрозділи з питань соціального захисту населення виконавчих комітетів відповідних рад та відповідні установи. Зазвичай посадовці органів місцевого самоврядування мають досить низький рівень розуміння потреби закупівлі соціальних послуг, залишаючи цю сферу переважно для комунальних організацій та установ. Утім часто послуги таких установ є дорожчими, ніж аналогічні в ОГС. Крім того, ОГС є більш гнучкими й мобільними, а також можуть надати соціальні послуги у важкодоступних або віддалених громадах, чого не можуть забезпечити комунальні заклади. Саме тому залучення ОГС до надання соціальних послуг дало б змогу охопити більшу кількість отримувачів та більш ефективно витратити бюджетні кошти.

Такий стан справ призводить до того, що фактично немає конкуренції між державними/комунальними закладами як надавачами соціальних послуг та ОГС, оскільки останні мають обмежені фінансові ресурси. Це не сприяє забезпеченню якості соціальних послуг та розвитку ринку соціальних послуг загалом.

Варто наголосити, що для всіх розпорядників бюджетних коштів із 19 квітня 2020 року знижено поріг для закупівлі через систему «Прозорро» до 50 тис. грн, тому закупівля соціальних послуг через процедури, затверджені постановою Кабінету Міністрів України №324, видається ще більш ускладненою в майбутньому.

РІШЕННЯ

1. Надавати роз'яснювальну й методичну допомогу органам місцевого самоврядування щодо необхідності розвитку сфери соціальних послуг та їх закупівлі в ОГС.
2. Рекомендувати органам місцевого самоврядування сприяти створенню нових ОГС — надавачів соціальних послуг, зокрема й шляхом ухвалення місцевих програм для підтримки розвитку надавачів соціальних послуг серед ОГС.
3. Рекомендувати органам місцевого самоврядування планувати бюджетні кошти для надання соціальних послуг шляхом закупівлі або соціального замовлення, державно-приватного партнерства, конкурсу соціальних проєктів, соціальних програм тощо та залучати ОГС до їх надання.
4. Упровадити системний і стратегічний підхід в органах місцевого самоврядування та місцевих державних адміністраціях до планування видатків для забезпечення надання соціальних послуг.
5. Запровадити клієнтоорієнтовану систему видатків (із місцевого/державного бюджету) на соціальні послуги, за якої гарантовану оплату кожної послуги здійснюють лише в разі виникнення потреби в послугі й лише під таку потребу

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2671-19>

конкретного отримувача послуги (принцип «гроші ходять за отримувачем соціальних послуг»). Організаційно-правова форма надавача послуг або форма його власності не має впливати на алгоритм надання та фінансування послуги.

6. Рекомендувати органам місцевого самоврядування впроваджувати систему «соціальних ваучерів».
7. Ухвалити в новій редакції Постанову КМУ №324.
8. Створити на національному рівні державну установу, яка здійснюватиме закупівлю базових соціальних послуг за кошти державного бюджету (за аналогією до ДУ «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України»), а місцева влада буде дофінансовувати ті соціальні послуги, які не ввійшли до «базового пакета» та яких потребують отримувачі в межах адміністративно-територіальної одиниці.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Відповідні роз'яснювальні й методичні матеріали для органів місцевого самоврядування щодо розвитку сфери надання соціальних послуг та їх закупівлі в ОГС.
2. Рішення Кабінету Міністрів України про створення державної установи, яка здійснюватиме закупівлі соціальних послуг.
3. Розроблення змін до Бюджетного кодексу України про впровадження принципу «гроші ходять за отримувачем соціальних послуг».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 3. Занижені ціни для обчислення вартості послуг для здійснення соціального замовлення

Сьогодні розрахунок вартості надання соціальних послуг здійснюють згідно з Методичними рекомендаціями розрахунку вартості соціальних послуг¹³, затвердженими наказом Міністерства соціальної політики України від 7 грудня 2015 року №1186. Проте на підставі цієї методики, яка базується на Бюджетному кодексі України, Податковому кодексі України, Господарському кодексі України, законах України «Про соціальні послуги», «Про ціни і ціноутворення», «Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні» та інших нормативно-правових актах, ціна соціальної послуги іноді коливається досить сильно, може бути неконкурентною на ринку й нецікавою для надавачів соціальних послуг з-поміж ОГС. Занижена ціна не може забезпечувати належної якості послуги, оскільки остання має спиратися як на достатній досвід надавача, так і на належної якості обладнання та умови перебування отримувачів послуг.

Зазвичай вартість тієї самої соціальної послуги залежить від місця її надання (сільська ОТГ чи обласний центр) та кон'юнктури ринку.

Як правило, органи місцевого самоврядування на власний розсуд ухвалюють рішення про спрямування коштів на надання соціальних послуг, спираючись на власні пріоритети й можливості, а не реальну потребу та вартість цих послуг. Зі свого боку це призводить до незадоволення потреб населення в якісних соціальних послугах.

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1186739-15>

Крім того, потребує врегулювання питання тарифів на послуги (мінімальних, гарантованих державою послуг).

РІШЕННЯ

1. Переглянути підходи до оцінювання вартості соціальних послуг з огляду на належний рівень їхньої якості та напрацювати рекомендації з відповідними змінами.
2. Переглянути Методичні рекомендації розрахунку вартості соціальних послуг щодо відповідності ринковим цінам задля забезпечення належної якості таких послуг та затвердити уніфіковані загальнодержавні тарифи на всі види соціальних послуг.
3. Розподіляти кошти на надання соціальних послуг на підставі визначених реальних потреб, які автоматично передаються до Реєстру надавачів та отримувачів послуг і будуть сплачені на підставі договору між надавачем й отримувачем послуг.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до наказу Міністерства соціальної політики України від 7 грудня 2015 року №1186 «Про затвердження Методичних рекомендацій розрахунку вартості соціальних послуг».

ВІДПОВІДАЛЬНЕ

Міністерство соціальної політики України.

ПРОБЛЕМА 4. Стандарти надання соціальних послуг є застарілими, не відповідають вимогам часу й потребам отримувачів

Не всі види соціальних послуг стандартизовано, а ті, які мають затверджені стандарти, як правило, не відповідають вимогам часу та найкращим міжнародним практикам. У результаті кількість і якість надання соціальних послуг не завжди відповідають потребам та сподіванням отримувачів.

Крім того, наявні стандарти розробили на основі практики надання соціальних послуг у державних та комунальних закладах, які вже діють, що перешкоджає їх наданню ОГС і розвиткові сфери загалом. Зі свого боку норми стандартів стали визначальними під час формування критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг, що унеможлиблює внесення ОГС до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг¹⁴. Наприклад, частина третя пункту 5 критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг зобов'язує мати змогу забезпечити харчуванням отримувачів соціальних послуг — для надавачів соціальних послуг, що надають соціальні послуги з догляду, притулку та інші послуги, якими передбачено таке харчування. Проте організація такого харчування є непосильним фінансовим тягарем для ОГС, особливо якщо надання соціальних послуг здійснюють для невеликої групи осіб (4–8). Крім того, у таких випадках фактично неможливо врахувати особливості харчування кожного отримувача соціальних послуг.

РІШЕННЯ

1. Оновити:

¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/185-2020-%D0%BF>

- Державний стандарт догляду вдома — орієнтований лише на надавача соціальної послуги державної та комунальної власності. Особливих змін потребує розділ 10 зазначеного документа;
 - Державний стандарт стаціонарного догляду за особами, які втратили здатність до самообслуговування чи не набули такої здатності, — орієнтований лише на надавача соціальної послуги державної та комунальної власності;
 - Державний стандарт денного догляду — унести зміни щодо спостереження за станом здоров'я, надання реабілітаційних послуг, що передбачає наявність у надавача медичного персоналу й медичної ліцензії, а також зміни щодо харчування;
 - Державний стандарт соціальної послуги консультування — має обмежений перелік заходів, що становить зміст послуги;
 - Державний стандарт представництва інтересів — унести зміни до частини першої розділу 9, оскільки документом передбачено, що послуги можуть надавати лише фахівці, які є в штатному розписі.
2. Затвердити в новій редакції:
- Державний стандарт соціальної послуги підтриманого проживання осіб похилого віку та осіб з інвалідністю (основною умовою надання послуги чинного стандарту є надання місця для проживання);
 - Державний стандарт паліативного догляду — містить безліч обов'язкових, непотрібних для споживача складових, як-от обробіток присадибної ділянки, надання інформації з питань соціального захисту населення;
 - Державний стандарт соціальної адаптації — має багато складнощів для надання послуг ОГС, зокрема забезпечення отримувача послуг транспортом;
 - Державний стандарт соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб — орієнтований лише на бездомних осіб, що не відповідає затвердженому перелікові соціальних послуг;
 - Державний стандарт соціальної реабілітації осіб з інтелектуальними та психічними розладами — не відповідає переліку соціальних послуг;
 - Державний стандарт надання притулку бездомним особам — не відповідає переліку соціальних послуг.
3. Розробити державні стандарти соціальних послуг для всіх видів соціальних послуг.
4. Передбачити можливість для отримувача соціальних послуг самостійно забезпечувати себе харчуванням на період/час отримання соціальних послуг або укладати договори про постачання харчування з третіми сторонами (суб'єктами, що спеціалізуються на наданні послуг із харчування).

ІНСТРУМЕНТИ

1. Накази Міністерства соціальної політики України про затвердження державних стандартів надання соціальних послуг (у новій редакції або з внесеними змінами до чинних стандартів).
2. Розроблення та затвердження державних стандартів надання соціальних послуг, для яких немає таких державних стандартів.

3. Розроблення та затвердження протоколів надання соціальних послуг.
4. Затвердження змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №185 «Про затвердження критеріїв діяльності надавачів соціальних послуг».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство соціальної політики України, Кабінет Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 5. Моніторинг та оцінювання якості надання соціальних послуг є формальними

Моніторинг та оцінювання якості надання соціальних послуг, затвержені наказом Міністерства соціальної політики України від 27 грудня 2003 року №904, проводять не на постійних засадах, а на власний розсуд надавача соціальних послуг; їх здійснюють не всі надавачі соціальних послуг та/або відділи соціального захисту населення. Висновки моніторингу й оцінювання якості надання соціальних послуг для підвищення якості надання таких послуг та розвитку системи надання соціальних послуг мають рекомендаційний, а не обов'язковий характер.

Результати внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості надання соціальної послуги, як правило, не оприлюднюють і не поширюють на постійних засадах серед отримувачів соціальної послуги, їхніх законних представників, населення адміністративно-територіальної одиниці, де здійснює свою діяльність суб'єкт, що надає соціальну послугу.

Не встановлено стандартів і вимог до проведення щорічного внутрішнього оцінювання якості надання соціальних послуг надавачем; немає контролю за обов'язковим здійсненням такого внутрішнього оцінювання й санкцій за його відсутність; порівняння результатів внутрішнього та зовнішнього оцінювання якості надання соціальних послуг.

Немає зовнішнього контролю за наявністю консультацій з отримувачами соціальної послуги щодо оцінювання якості надання соціальних послуг

Немає чітких кількісних та якісних індикаторів для здійснення оцінювання якості надання соціальних послуг.

РІШЕННЯ

1. Затвердити типовий порядок проведення консультацій надавача соціальних послуг з отримувачами соціальних послуг щодо оцінювання якості надання соціальних послуг.
2. Запровадити обов'язкове проведення моніторингу та оцінювання надання соціальних послуг.
3. Забезпечити контроль за проведенням таких консультацій.
4. Передбачити санкції за відсутність таких консультацій.
5. *Надавачам соціальних послуг* — забезпечити обов'язкове проведення щорічного оцінювання якості надання соціальних послуг з обов'язковим оприлюдненням його результатів на відповідному вебсайті надавача соціальних послуг та замовника соціальних послуг.
6. Розробити й затвердити вичерпний перелік кількісних та якісних індикаторів для здійснення моніторингу й оцінювання якості надання соціальних послуг.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження типового порядку проведення консультацій щодо оцінювання якості надання соціальних послуг, на підставі якого надавачі соціальних послуг будуть проводити консультації з отримувачами соціальних послуг.
2. Накази Міністерства соціальної політики України про внесення змін до стандартів надання соціальних послуг про встановлення санкцій за відсутність у надавача соціальних послуг щорічного внутрішнього оцінювання якості надання таких послуг.
3. Накази Міністерства соціальної політики України про обов'язкове оприлюднення на відповідних вебсайтах надавача й замовника соціальних послуг результатів щорічного моніторингу та оцінювання якості надання соціальних послуг.
4. Накази Міністерства соціальної політики України про затвердження вичерпного переліку кількісних і якісних індикаторів для здійснення моніторингу та оцінювання якості надання соціальних послуг.
5. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження порядку проведення моніторингу й оцінювання якості соціальних послуг, якою будуть передбачені обов'язкові моніторинг та оцінювання якості послуг, залучення зовнішніх моніторів для проведення незалежного моніторингу й оцінювання та прив'язка результатів до Єдиного реєстру надавачів та отримувачів послуг.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України.

ПРОБЛЕМА 6. Відсутність необхідних підзаконних актів для повноцінного виконання Закону України «Про соціальні послуги»

Закон України «Про соціальні послуги», який набрав чинності із січня 2020 року, не працює належно, оскільки досі не ухвалено підзаконних нормативно-правових актів на його виконання.

Так, досі не запущено Реєстр надавачів та отримувачів соціальних послуг (далі — Реєстр), не введено в дію на постійних засадах укладання договору між надавачем, отримувачем і замовником соціальних послуг та його внесення до Реєстру. На підставі такого договору замовник має оплачувати надання соціальних послуг. Окрім того, наявність договорів у Реєстрі дасть змогу здійснювати моніторинг та оцінювання в режимі реального часу, що сприятиме підвищенню якості надання соціальних послуг. Зі свого боку через відсутність Реєстру на єдиному визначеному ресурсі немає і повного переліку установ та організацій різних форм власності, зокрема й ОГС, які надають соціальні послуги для населення.

Існують й інші підзаконні нормативно-правові акти, які мали бути ухвалені ще до 1 січня 2020 року. Нині їх відсутність унеможлиблює повноцінний розвиток сфери соціальних послуг. Це призводить до того, що чинний закон працює на розв'язання поточних проблем, але не запобігає їм.

РІШЕННЯ

1. Ухвалити потрібні нормативно-правові акти на виконання Закону України «Про соціальні послуги», зокрема:
 - порядок взаємодії суб'єктів системи надання соціальних послуг;
 - кваліфікаційні вимоги до працівників надавачів соціальних послуг, порядок атестації фахівців та професіоналів надавачів соціальних послуг;

- порядок залучення на платних або безоплатних засадах об'єднання працівників системи надання соціальних послуг, об'єднання надавачів та отримувачів соціальних послуг;
- порядок формування, ведення й доступу до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг;
- класифікатор соціальних послуг.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження порядку формування, ведення й доступу до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг.
2. Наказ Міністерства соціальної політики України про оновлення інформації про надавачів соціальних послуг на сайті держателя Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг.
3. Ухвалення нормативно-правових актів для посилення імплементації чинного законодавства про надання соціальних послуг:
 - Закону України «Про державні фінансові гарантії надання соціальних послуг населенню» для введення термінів «програма державних гарантій надання соціальних послуг (програма соціальних гарантій)», «електронна система E-Social», «соціальні записи», «тариф» тощо;
 - постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації державних гарантій надання соціальних послуг населення за програмою гарантій надання соціальних послуг на 2021 рік» для введення поняття оптимальної кількості нужденних на обслуговуванні в одного соціального працівника, правил надання соціальних послуг;
 - постанови Кабінету Міністрів України «Про порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання соціальних послуг населенню»;
 - наказу Міністерства соціальної політики України «Про порядок вибору отримувачем надавача соціальних послуг»;
 - інших нормативно-правових актів, які мали бути ухвалені згідно із Законом України «Про соціальні послуги».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України.

ПРОБЛЕМА 7. Через невідповідність критеріям лише невелика кількість ОТГ спроможна взяти участь у пілоті з розвитку соціальних послуг

У Державному бюджеті України на 2020 рік передбачено бюджетну програму «Реалізація пілотного проєкту «Розвиток соціальних послуг». З березня 2020 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову №204 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації пілотного проєкту «Розвиток соціальних послуг».

Сама ініціатива є надзвичайно корисною і перспективною. Проте відповідно до визначених критеріїв у пілоті зможуть узяти участь лише ті ОТГ, у яких на кожні чотири тисячі населення працює один соціальний працівник / фахівець. Окрім того, перелік соціальних послуг, на які спрямований цей проєкт, обмежено до п'яти видів соціальних послуг. Також ОТГ має забезпечити співфінансування розміром 25% від загальної вартості потреби у фінансуванні надання соціальних послуг.

Немає і чіткого розуміння способу участі надавачів соціальних послуг у такому пілоті — через закупівлі в системі «Прозорро» чи згідно з постановою Кабінету Міністрів України

від 29 квітня 2013 року №324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів».

На жаль, через поширення COVID-19 і потребу заощадити видатки бюджетну статтю на реалізацію цього пілота скоротили вдсятеро, що значно зменшило можливості ОТГ впровадити й розвинути соціальні послуги в громадах.

РІШЕННЯ

1. Визначити окрему цільову групу серед вразливих категорій населення, яка є типовою для всіх ОТГ, і розширити перелік соціальних послуг для неї.
2. Зменшити кількісний критерій для ОТГ щодо наявності соціальних працівників / фахівців на певну кількість населення.
3. Конкретизувати спосіб участі надавачів соціальних послуг у такому пілоті: через закупівлі в системі «Прозорро» чи згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2013 року №324 «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів».
4. Підготувати методичні рекомендації для ОТГ щодо пілота та залучення ОГС до участі в наданні соціальних послуг у його межах.
5. Збільшити видатки за цією бюджетною програмою до її початкового рівня — 100 млн грн.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 березня 2020 року №205 «Про порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації пілотного проекту «Розвиток соціальних послуг».
2. Зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України.

ПРОБЛЕМА 8. Відсутність нормативно-правової бази, яка сприяє розвитку соціального підприємництва в Україні

Наразі в Україні немає як юридичного визначення терміна «соціальне підприємництво», так і нормативно-правового обґрунтування діяльності соціальних підприємств. Ця ситуація не відповідає сучасним трендам європейського регіону та світу загалом.

У 2011 році Європейська комісія схвалила довгострокову програму «Ініціатива соціального підприємництва» («Social Business Initiative»¹⁵), мета якої — стимулювати країни європейського регіону підтримувати та розвивати сектор соціального підприємництва. Програма має три основні фокуси: дружнє до соціальних підприємців законодавче середовище, популяризація діяльності соціальних підприємств, створення умов для простішого отримання фінансування на їхній розвиток. У результаті кількість соціальних підприємств у регіоні збільшилася в десять разів (у 2012 році вони становили в середньому 1% від національних бізнесів у регіоні)¹⁶.

¹⁵ <https://bit.ly/3fEVYIH>

¹⁶ <https://bit.ly/2YRStb8>

Відповідно до офіційного документа Європейського Союзу «Соціальні підприємства та їхні екосистеми в Європі. Порівняльний звіт-синтез»¹⁷, виданого в січні 2020 року, серед країн-учасниць ЄС:

- 18 країн мають офіційне, юридично закріплене визначення терміна «соціальне підприємництво»;
- 23 країни ухвалили закони, які визначають спеціальні юридичні форми для соціальних підприємств або критерії надання статусу соціального підприємства наявним юридичним формам (зокрема Литва, Латвія, Польща, Словаччина, Румунія тощо);
- 17 країн ухвалили національні політики, які стосуються розвитку соціального підприємництва (зокрема Естонія, Литва, Латвія, Польща, Болгарія, Румунія тощо).

В окремих європейських країнах соціальні підприємства мають спеціальні фіскальні пільги. Серед загальноєвропейських підходів до оподаткування соціальних підприємств можна виокремити такі:

- податкові пільги можуть існувати для окремих форм звільнених від оподаткування некомерційних організацій;
- податкові пільги можуть існувати для підприємств із робочою інтеграцією (якщо така форма соціального підприємства визнана на законодавчому рівні);
- податкові пільги можуть існувати для певних видів діяльності.

Загалом фіскальні пільги можуть стосуватися чотирьох видів податків для соціальних підприємств та передбачати:

- повне або часткове звільнення від податку на нерозподілений дохід;
- звільнення від ПДВ чи зменшення його ставки;
- зменшення витрат на соціальне страхування або їх покриття за допомогою субсидій;
- введення податкових пільг для корпоративних чи приватних донорів, які підтримують розвиток соціальних підприємств.

Окрім фіскальних пільг, національні або місцеві системи підтримки діяльності соціальних підприємств переважно передбачають:

- спеціалізовану підтримку у вигляді бізнес-консультацій, коучингу, менторського супроводу, які охоплюють різні аспекти діяльності соціальних підприємств;
- заходи, спрямовані на полегшення доступу до ринків збуту товарів або послуг, зокрема ринків державного сектору (шляхом створення попиту на послуги соціальних підприємств, наприклад через ухвалення спеціальних положень у сфері державних закупівель);
- заходи, спрямовані на підтримку доступу до фінансування шляхом створення спеціалізованих фінансових інструментів та ринків соціальних інвестицій загалом;

¹⁷ <https://bit.ly/2V6IPS2>

- упровадження стандартизованих систем вимірювання й звітування про соціальний вплив¹⁸.

Українська нормативно-правова база не встановлює жодних цілей, пріоритетів, форм підтримки й пільг для здійснення та розвитку соціального підприємництва. Державна податкова служба України таку діяльність визнає підприємницькою, що спрямована винятково на отримання прибутку. Проте громадські та благодійні організації, а також ті бізнеси, які створені лише для розв'язання певної соціальної проблеми, можуть здійснювати підприємницьку діяльність без мети отримання прибутку, а для досягнення конкретних соціальних цілей.

В Україні не існує фінансових інструментів підтримки діяльності соціальних підприємств, проте є перешкоди для офіційного працевлаштування людей з інвалідністю та інших вразливих груп на роботу в соціальні підприємства (які пов'язані із втратою гарантованих державою індивідуальних пільг особою та її найближчим оточенням).

Спроби ухвалити нормативно-правові акти про соціальне підприємництво робили ще з 2011 року: розроблені проекти Законів України «Про соціальні підприємства» від 11 березня 2013 року №2508 та від 23 квітня 2015 року №2710¹⁹ Верховна Рада України відхилила через невідповідність міжнародним стандартам і ситуації в країні.

У 2019 році відповідно до Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року за участю соціальних підприємців та експертів із цієї сфери підготували проєкт Концепції розвитку соціального підприємництва в Україні²⁰, але Кабінет Міністрів України так і не затвердив її через брак політичної волі й інтересу до теми.

Відсутність юридичного закріплення терміна «соціальне підприємництво» та візійного документа, який би визначав стратегію розвитку цієї сфери в країні, гальмує і ускладнює поширення й розвиток соціальних підприємств на національному та місцевому рівнях.

Попри це в Україні з 2003 року діють десятки організацій, які успішно втілюють соціальну підприємницьку діяльність. Інформація про них представлена в Зеленій книзі соціального підприємництва в Україні²¹.

Протягом кількох останніх років відбулося багато тренінгових програм, шкіл, хакатонів, інкубаторів та акселераторів для соціальних підприємців, які дали поштовх для створення значної кількості нових соціальних підприємств.

Більш ніж десять закладів вищої освіти України додали до своїх програм викладання навчального курсу із соціального підприємництва. Чимало закладів загальної середньої освіти запустили на своїй базі соціальні шкільні підприємства.

Наприкінці травня 2020 року Вінницька міська рада ухвалила Програму розвитку соціального підприємництва на території Вінницької міської ОТГ на 2020–2022 роки.

Розвиток соціального підприємництва відповідає Цілям сталого розвитку 2030, яких сьогодні дотримуються всі країни світу та до яких приєдналася Україна (перелік Цілей сталого розвитку офіційно затверджений на засіданнях Генеральної Асамблеї ООН у вересні 2015 року). Зокрема, ідеться про ціль вісім «Гідна праця та економічне зростання», адже роль малого й середнього підприємництва в забезпеченні зайнятості та добробуту населення є особливо важливою, і ціль десять «Скорочення нерівності», яка стосується запровадження програм створення доступного середовища для повноцінної участі людей з особливими потребами в економічному та суспільному житті.

¹⁸ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JG1XO00A.html

¹⁹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54903

²⁰ https://www.osce.org/uk/project-coordinator-in-ukraine/417257?fbclid=IwAR0MXJL0QqG22Xx_h-wdD620hXlyKEbw55bE3TyYPJJBJFbx7CsztgGotLc

²¹ https://drive.google.com/file/d/1yfrAPFZ2fB66i7hAgEkn_WVK3jAaDTd4/view

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до нормативно-правових актів України, запровадивши в правовому полі терміни «соціальне підприємництво» й «соціальне підприємство».
2. Ухвалити на рівні Кабінету Міністрів України документ, який визначив би офіційні кроки уряду для підтримки розвитку сфери соціального підприємництва.
3. Розробити урядові рекомендації для органів місцевого самоврядування для підтримки розвитку соціального підприємництва на локальному рівні.
4. Легітимізувати з боку Міністерства освіти і науки України створення соціальних шкільних підприємств на базі загальноосвітніх закладів України.
5. Створити сприятливі умови для людей з інвалідністю, пенсіонерів та інших кризових категорій населення для офіційного працевлаштування в соціальних підприємствах зі збереженням індивідуальних пільг, гарантованих державою.
6. Визначити можливі засоби фіскальної підтримки соціальних підприємців в Україні відповідно до міжнародної практики.
7. Визначити можливі урядові інструменти фінансової підтримки для запуску та масштабування діяльності соціальних підприємств.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Розроблення та ухвалення змін до Господарського кодексу України про запровадження в правовому полі термінів «соціальне підприємництво» й «соціальне підприємство».
2. Розроблення та ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку соціального підприємництва в Україні.
3. Розроблення та ухвалення методологічних рекомендацій Міністерством розвитку громад та територій України / Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України про впровадження місцевих програм розвитку соціального підприємництва.
4. Розроблення та ухвалення методологічних рекомендацій Міністерства освіти і науки України про впровадження соціального шкільного підприємництва.
5. Розроблення спільних пропозицій Міністерства соціальної політики України, Міністерства у справах ветеранів України, Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України про збереження індивідуальних пільг для людей з інвалідністю, людей пенсійного віку й інших вразливих категорій населення у випадку працевлаштування на соціальних підприємствах.
6. Розроблення спільних пропозицій Міністерства фінансів України та Державної фіскальної служби України про можливі податкові пільги для сприяння здійсненню соціального підприємництва в Україні.
7. Розроблення проекту положення про фонд підтримки соціальних підприємств Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України.
8. Розроблення пропозицій про можливості застосування різних фінансових інструментів підтримки соціальних підприємств із боку держави для окремих груп (ветеранів, людей з інвалідністю, вимушено переміщених осіб тощо).
9. Поширення найкращих практик соціального підприємництва, проведення відповідних навчань, семінарів і тренінгів.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України, Міністерство фінансів України, Державна податкова служба України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство у справах ветеранів України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство енергетики та захисту довкілля України, ОГС.

ПРОБЛЕМА 9. Труднощі, із якими стикаються ОГС, що здійснюють соціальне підприємництво в Україні

Незважаючи на закріплення в законах України «Про громадські об'єднання» й «Про благодійну діяльність та благодійні організації» права здійснювати підприємницьку й господарську діяльність без мети отримання прибутку, відповідно маючи ознаку неприбутковості (далі — соціальне підприємництво), представники громадських та благодійних організацій досі стикаються з проблемами в цій сфері. Зокрема, такими:

- нерозуміння органами державної влади або місцевого самоврядування соціального підприємництва громадських та благодійних організацій, які мають ознаку неприбутковості. Як наслідок, в окремих випадках вони не можуть узяти участі в закупівельних процедурах (оскільки мають ознаку неприбутковості, відповідно надавати послуги / виконувати роботи начебто не можуть);
- нерозуміння самими представниками громадських та благодійних організацій механізмів здійснення соціального підприємництва як безпосередньо через їхні організації, так і через заснування інших юридичних осіб;
- юридичні особи можуть відмовитися від роботи з неприбутковими громадськими та благодійними організаціями, зокрема тому, що відповідно до абзацу другого підпункту 140.5.4 пункту 140.5 статті 140 Податкового кодексу України платники податку на прибуток, які повинні застосовувати податкові різниці, мають збільшити фінансовий результат на 30% від вартості товарів, робіт і послуг, придбаних у неприбуткових організацій;
- юристи надають консультації зі здійснення соціального підприємництва тільки через реєстрацію інших юридичних осіб або через діяльність фізичної особи-підприємця.

РІШЕННЯ

1. Проводити роз'яснювальні роботи з представниками громадських та благодійних організацій про їхнє право здійснювати економічну активність. Проводити навчальні заходи для роз'яснення юристам і бухгалтерам прав громадських та благодійних організацій здійснювати економічну активність.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Розроблення методичних рекомендацій для державних центрів правової допомоги щодо консультування й супроводу соціальних підприємців, а також створення соціальних підприємств на базі громадських та благодійних організацій.
2. Розроблення шаблонних документів для соціальних підприємців для офіційного запуску соціального підприємства на базі громадської/благодійної організації і шаблонів договорів та інших правочинів, потрібних для операційної діяльності підприємств (угоди про орендування приміщення, меморандуми / договори про співпрацю тощо).

3. Розроблення рекомендацій із бухгалтерського обліку й звітності для громадських та благодійних організацій, що здійснюють підприємницьку/господарську діяльність із соціальною метою.
4. Методологічні роз'яснення щодо оподаткування соціальних підприємств для місцевих фіскальних служб.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

ОГС.



РОЗДІЛ 5.

РОЗВИТОК ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

СТАН СЬОГОДНІ

Загалом волонтерський рух в Україні досить нове явище. Так, згідно з рейтингом World Giving Index, який складають за трьома показниками: допомога незнайомцям, грошові пожертви й волонтерство — у 2010 році Україна посіла лише 150-те місце (тільки 5% населення долучилося до волонтерської роботи) у світі.

Проте розквіт волонтерської діяльності в нашій країні припав на час Революції Гідності, анексії Криму та початку війни на Донбасі. За результатами загальнонаціонального дослідження, яке провела компанія GfK Ukraine у 2014 році, українці визнають велике значення волонтерського руху в суспільних процесах: 62% визнавали внесок волонтерів у політичні зміни, 85% вважали, що волонтерський рух допомагає зміцненню миру, а 81% схильний вважати волонтерський рух обов'язковою складовою громадянського суспільства. Майже чверть українців (23%) мали досвід волонтерства.

Уже у 2018-му Україна піднялася в тому-таки рейтингу World Giving Index зі 150-ї сходинки на рекордне 81-ше місце. Україна випередила Польщу, Естонію, Росію та Грузію.

Протягом 2015–2020 рр. лише на вебсайті Міністерства соціальної політики розмістили інформацію про 506 організацій та установ на території України, що залучають до своєї діяльності волонтерів, зокрема іноземців й осіб без громадянства, для провадження волонтерської діяльності на території України. Саме через відсутність досконалого законодавчого врегульованого механізму залучення іноземних волонтерів та осіб без громадянства до здійснення волонтерської діяльності в нашій країні правоохоронні органи фіксують численні випадки й схеми нелегальної трудової міграції.

У 2016 році затвердили Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. У документі зазначено, що одним із напрямів реалізації цієї стратегії є створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці, одне із завдань якої — стимулювання волонтерської діяльності, зокрема опрацювання питання участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу. Однак сприяння розвитку волонтерської діяльності в нашій країні не було пріоритетним завданням. Наразі представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, організацій громадянського суспільства й міжнародних організацій розробляють нову стратегію на наступні чотири роки, у якій планують передбачити суттєвий розвиток волонтерської діяльності, адже та позитивно впливає на покращення якості життя людей, їхнього особистого розвитку, вчить допомагати іншим людям, які потребують цього, без мети одержати прибуток. Крім того, волонтерство сприяє побудові справедливого, мирного та громадянського суспільства.

На сьогодні основним законодавчим актом, що регулює волонтерську діяльність в Україні, є Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-VI «Про волонтерську діяльність». Відповідно до нього волонтерська діяльність — це добровільна, соціально спрямована, неприбуткова діяльність, що здійснюється волонтерами шляхом надання волонтерської допомоги. Вона ґрунтується на принципах законності, гуманності, рівності, добровільності, безоплатності, неприбутковості.

До Закону України «Про волонтерську діяльність» у 2015 році було внесено зміни, що дозволили відхилити необхідність реєстрації в Міністерстві соціальної політики України статусу «волонтерська організація» для організацій, які залучають до своєї діяльності волонтерів; знизити вікові обмеження для волонтерства дітьми з 16 до 14 років; скасувати необхідність обов'язкового страхування тощо. Загалом регулювання волонтерської діяльності в нашій країні є досить ліберальним і сприятливим.

Проте, з іншого боку, залишаються питання, які потребують законодавчого вдосконалення з метою створення ще більш сприятливих умов для розвитку волонтерського руху та безперешкодного забезпечення волонтерської діяльності.

На сьогодні належна робота волонтерської спільноти України наражається на неабиякі ризики через новий проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності», ухвалення якого становить загрозу для вільного розвитку волонтерського руху в Україні.

ПРОБЛЕМА 1. Відсутність фінансової підтримки проєктів ОГС щодо провадження волонтерської діяльності з державного і місцевих бюджетів

Відповідно до частини 4 статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» держава в особі її органів та посадових осіб підтримує громадську ініціативу щодо провадження волонтерської діяльності, гарантує і забезпечує захист передбачених Конституцією та законами України прав, свобод і законних інтересів волонтерів, отримувачів волонтерської допомоги, організацій та установ, що залучають до своєї діяльності волонтерів.

Однак через відсутність у Бюджетному кодексі України норми про підтримку громадських ініціатив щодо провадження волонтерської діяльності органи державної влади та місцевого самоврядування не передбачають відповідні видатки у своїх бюджетах.

РІШЕННЯ

1. Запровадити на рівні Уряду й органів місцевого самоврядування для ОГС конкурси проєктів, спрямованих на інституційну підтримку організацій, зокрема з розвитку волонтерського руху, покращення менеджменту волонтерської діяльності, формування культури волонтерства серед різних верств населення.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Бюджетного кодексу України, які доповнюють його нормою про обов'язкове планування в державному і місцевих бюджетах видатків на підтримку громадських ініціатив щодо провадження волонтерської діяльності.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Верховна Рада України.

ПРОБЛЕМА 2. Відсутність державної цільової програми сприяння розвитку волонтерської діяльності

Відповідно до частини 1 статті 3 Закону України «Про волонтерську діяльність» реалізація державної політики у сфері волонтерської діяльності здійснюється Кабінетом Міністрів України, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, іншими органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах своїх повноважень.

Проте Кабінет Міністрів України не підготував державну цільову програму сприяння розвитку волонтерської діяльності, яка містила б фінансування заходів ОГС, закладів освіти, інших організацій і установ, спрямованих на розвиток волонтерства.

Указом Президента України від 26 лютого 2016 року № 68/2016 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016—2020 роки. У документі зазначено, що одним з напрямів реалізації цієї стратегії є створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці, одне із завдань якої — стимулювання волонтерської діяльності, зокрема опрацювання питання участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу.

Однак у звітах про виконання планів заходів з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки міститься невеликий обсяг інформації про виконання цього завдання.

Також у Концепції розвитку громадянської освіти в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2018 року № 710-р, зазначено, що одним із завдань громадянської освіти є формування активної життєвої позиції, здатності до громадських ініціатив і волонтерства і що волонтерська діяльність є одним з основних змістових напрямів громадянської освіти.

Згадане розпорядження також встановлює розробку та подання Міністерством освіти і науки України разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади до 1 жовтня 2020 року Кабінету Міністрів України проєктів Стратегії розвитку громадянської освіти на період до 2030 року та плану заходів з її реалізації.

РІШЕННЯ

1. *Кабінету Міністрів України* — ухвалити п'ятирічну цільову програму інституційної підтримки розвитку волонтерської діяльності в Україні. Передбачити видатки з державного бюджету на її реалізацію.
2. *Міністерству соціальної політики України як центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності*, — систематично оновлювати та публічно оприлюднювати на своєму офіційному вебсайті інформацію про заходи, які вживаються для розвитку та популяризації волонтерської діяльності в Україні, на національному, регіональному та місцевому рівнях.
3. Внести зміни до Бюджетного кодексу України та додати норму про обов'язкові державні витрати на інституційну підтримку волонтерських організацій, забезпечивши щорічне надання коштів організаціям, які займаються волонтерською діяльністю.
4. Додати до частини 3 статті 3 Закону України «Про волонтерську діяльність» положення «надання інституційної підтримки волонтерської діяльності в Україні», поклавши обов'язок на Міністерство соціальної політики України надавати підтримку організаціям, які займаються волонтерською діяльністю.
5. Внести зміни до Кодексу законів про працю України, додавши статтю «Додаткова відпустка у зв'язку зі здійсненням волонтерської діяльності», що передбачатиме можливість для працівника взяти 5 додаткових календарних днів щорічно зі збереженням заробітної плати для здійснення волонтерської діяльності. Тобто працівник зможе взяти щорічну оплачувану відпустку для здійснення волонтерської діяльності, надаючи підтверджувальні документи. Визначити категорію осіб, які можуть скористатися такою відпусткою.
6. *Представникам Уряду України, зокрема Міністерства освіти і науки України*, — переглянути та збільшити рівень залученості українських школярів у Програму обміну майбутніх лідерів (FLEX), звернувшись до американського уряду

(американських інституцій) з обґрунтуванням необхідності збільшення кількості квот для України.

7. *Уряду України* — переглянути можливості участі українців та ОГС у програмі Європейського Союзу, яка підтримує міжнародне волонтерство, — Європейський корпус солідарності.
8. *Уряду України* — проводити інформаційні та просвітницькі кампанії із залучення українців та ОГС до волонтерських програм Європейського Союзу. Міжнародний досвід дозволить популяризувати та розвивати волонтерську діяльність у нашій країні.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Акт Кабінету Міністрів України про державну цільову п'ятирічну програму сприяння розвитку волонтерства в Україні.
2. Бюджетний кодекс України.
3. Закон України «Про волонтерську діяльність».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України.

ПРОБЛЕМА 3. Відсутність державної (базової) підтримки осіб, які займаються волонтерською діяльністю

Однією з основних проблем волонтерської діяльності в Україні є відсутність державної підтримки осіб, які надають волонтерську допомогу.

Основним законом, який охоплює волонтерську діяльність в Україні, є Закон України від 19 квітня 2011 року № 3236-VI «Про волонтерську діяльність». У 2015 році до нього були внесені суттєві зміни, які передбачили, що організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, мають право страхувати життя і здоров'я волонтерів на період провадження ними волонтерської діяльності відповідно до Закону України «Про страхування» та відшкодувати волонтерам витрати, пов'язані з наданням ними волонтерської допомоги, передбачені статтею 11 цього закону (стаття 5).

Тож чинне законодавство передбачає, що організації та установи, котрі залучають до своєї діяльності волонтерів, мають право страхувати життя й здоров'я волонтерів на період, коли ті провадять волонтерську діяльність. Проте новий проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності», який наразі перебуває в Міністерстві соціальної політики на правовій експертизі, пропонує, зокрема, передбачити для організацій і установ, що залучають до волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства, страхування життя й здоров'я волонтерів, які є іноземцями та/або особами без громадянства, а також громадянами України, котрих залучають до впровадження волонтерської діяльності більше ніж 90 днів. Ці положення проєкту можуть створити суттєву загрозу волонтерській діяльності в Україні. Переважна більшість організацій, що залучає волонтерів, є неприбутковими, і такий обов'язок не відповідає їхній фінансовій спроможності. Додавання положення про обов'язкове страхування до Закону України «Про волонтерську діяльність» може спричинити припинення діяльності більшості громадських організацій, що залучають до своєї діяльності волонтерів, оскільки волонтерство — є основою їхньої діяльності. Крім того, відповідні норми містять ризик суттєво зменшити залучення нових волонтерів до громадських та благодійних організацій в Україні, що шкідливо позначиться на розвитку демократичного громадянського суспільства в Україні.

Представники волонтерських організацій, зважаючи й на інші зміни, які пропонує цей законопроект, оцінюють його ухвалення як пряму загрозу для вільного розвитку

волонтерського руху в Україні та громадських і благодійних організацій, що залучають до своєї діяльності громадян України — волонтерів.

Дані загальнонаціонального дослідження стану волонтерства в Україні, проведеного в грудні 2014 року, свідчать, що приблизно 23 % опитаних українців мали волонтерський досвід, за результатами дослідження 2016 року, волонтерською діяльністю займалися 14 % українців, а впродовж 2017 року — 12 %.

Тобто частина українців, які виконують соціально важливу роль у нашому суспільстві, здійснюючи волонтерську діяльність, залишаються повністю незахищеними державою, без базової підтримки, необхідної для безпеки волонтера.

Також механізм відшкодування коштів на проїзд, житло, отримання візи, харчування, поштові й телефонні послуги, досить бюрократизований та потребує від волонтера великого переліку підтверджувальних документів.

Наприклад, волонтери Європейського корпусу солідарності отримують медичне страхування та невелику кількість грошей на покриття щоденних витрат на життя, так звані «добові кошти».

РІШЕННЯ

1. Встановити актом Уряду граничну норму витрат на «добові витрати волонтера» (проживання, харчування, витрати на поштові й телефонні послуги), які може здійснювати орган державної влади або місцевого самоврядування, залучаючи волонтерів.
2. Внести зміни до Податкового кодексу України та зняти оподаткування ПДФО і єдиний соціальний внесок з «добових витрат волонтера», які будуть встановлені відповідним урядовим актом.
3. Рекомендувати органам державної влади та органам місцевого самоврядування передбачити добові витрати волонтера і витрати на проїзд волонтера до місця здійснення волонтерської діяльності у своїх бюджетах.
4. Внести зміни до Податкового кодексу України та зняти оподаткування ПДФО з премій Кабінету Міністрів України, які виплачуються за здійснення волонтерської діяльності.
5. Внести зміни до частини 3 статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність», розширивши напрями здійснення волонтерської діяльності, зокрема додавши «надання допомоги особам, які постраждали внаслідок (масових) інфекційних хвороб, епідемій та інших масових соціально-небезпечних захворювань», що сприятиме залученості осіб до волонтерської діяльності, як, наприклад, в умовах пандемії COVID-19.
6. Внести зміни до Бюджетного кодексу України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які дають право місцевим бюджетам оплачувати страхування життя і здоров'я волонтерів на період провадження ними волонтерської діяльності на відповідні запрошення органів місцевого самоврядування.
7. Виключити з проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності» обов'язок для організацій та установ, що залучають до волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства, страхувати життя й здоров'я волонтерів, які є іноземцями та/або особами без громадянства, а також громадянами України, котрих залучають до провадження волонтерської діяльності більше ніж 90 днів.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Податкового кодексу України про те, що «добові кошти волонтера» не є доходом волонтера та не є базою для оподаткування ПДФО та єдиним соціальним внеском».
2. Внесення змін до Податкового кодексу України, що знімають оподаткування ПДФО з премій Кабінету Міністрів України, які виплачуються за здійснення волонтерської діяльності.
3. Внесення змін до частини 3 статті 1 Закону України «Про волонтерську діяльність» про «надання допомоги особам, які постраждали внаслідок (масових) інфекційних хвороб, епідемій та інших масових соціально-небезпечних захворювань».
4. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування» про те, що місцеве самоврядування може залучати до своєї діяльності волонтерів.
5. Внесення змін до Бюджетного кодексу України про можливість органів влади здійснювати страхування життя і здоров'я волонтерів на період провадження ними волонтерської діяльності відповідно до Закону України «Про страхування».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики України, Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів.

ПРОБЛЕМА 4. Наявність вікових обмежень щодо осіб, які здійснюють волонтерську діяльність, та низький рівень залученості дітей до здійснення волонтерської діяльності

Відповідно до абзацу 2 частини 1 статті 7 Закону України «Про волонтерську діяльність» волонтерами можуть стати громадяни України, іноземці та особи без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, які є дієздатними. Особи віком від 14 до 18 років здійснюють волонтерську діяльність за згодою батьків (усиновлювачів), прийомних батьків, батьків-вихователів або піклувальника. Особи віком від 14 до 18 років не можуть надавати волонтерську допомогу за напрямами, визначеними абзацами 8 та 9 частини 3 статті 1 цього закону, а також у медичних закладах.

Відповідно до Цивільного кодексу України (статті 30—35) залежно від віку розрізняють такі види цивільної дієздатності:

- а) повна, що виникає із досягненням 18 років;
- б) неповна (у віці від 14 до 18 років);
- в) часткова (до досягнення 14 років).

Таким чином, Закон України «Про волонтерську діяльність» дозволяє особам, починаючи з 14 років, здійснювати волонтерську діяльність за згодою батьків (усиновлювачів), прийомних батьків, батьків-вихователів або піклувальника та обмежує таке право для осіб із частковою дієздатністю (до досягнення 14 років).

Низький рівень залученості дітей до волонтерства спричинений поганою обізнаністю про можливості участі у волонтерській діяльності через відсутність такого освітнього компонента під час здобуття дітьми базової середньої освіти.

Відповідно до частини 2 статті 5 Закону України «Про освіту» державну політику у сфері освіти визначає Верховна Рада України, а реалізують Кабінет Міністрів України, центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Типові освітні програми, які

спрямовані на реалізацію мети та завдань освітньої галузі, затверджує Міністерство освіти і науки України.

4 березня 2020 року Міністерство освіти і науки України запропонувало для громадського обговорення проєкт Державного стандарту базової середньої освіти, розроблений на засадах компетентнісного, діяльнісного та особистісно зорієнтованого підходів відповідно до Концепції Нової української школи.

РІШЕННЯ

1. На рівні закону розширити право здійснювати волонтерську діяльність особам, починаючи з 12 років.
2. *Центральному органу виконавчої влади у сфері освіти і науки (Міністерству освіти і науки України)* — розробити методичні рекомендації із впровадження в освітній процес під час здобуття дітьми базової середньої освіти (5—9 класи) курсу з основ волонтерської діяльності, який сприятиме формуванню культури волонтерства, розвитку соціальної активності та мотивуванню до цього виду діяльності дітей.
3. *Міністерству освіти і науки України* — внести зміни до типових освітніх та навчальних програм, які затверджуються міністерством на основі державних стандартів, додавши курс «Основи волонтерської діяльності» як змістовий модуль навчальної дисципліни «Громадянська освіта». Цей курс може бути факультативним та викладатися в закладах середньої освіти.
4. *Представникам Міністерства освіти та науки України* — провести публічні консультації з громадськістю щодо проєкту Державного стандарту базової середньої освіти з метою включення до нього належної обізнаності дітей з основами волонтерської діяльності.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність» про вікові обмеження для осіб, яким дозволяється здійснювати соціально спрямовану, неприбуткову діяльність шляхом надання волонтерської допомоги.
2. Розширення Державного стандарту базової середньої освіти, типових освітніх програм, типових навчальних програм курсом «Основи волонтерської діяльності» у формі змістового модуля навчальної дисципліни «Громадянська освіта».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство соціальної політики України, Міністерство освіти і науки України.

ПРОБЛЕМА 5. Оподаткування логістичних витрат волонтерів

Відповідно до абзацу 2 частини 2 статті 11 Закону України «Про волонтерську діяльність» відшкодування витрат, визначених частиною 1 цієї статті, не є доходом волонтера та не є базою для оподаткування ПДФО та єдиним соціальним внеском.

Проте Податковий кодекс України не враховує положення Закону України «Про волонтерську діяльність» і вважає компенсації витрат на волонтерську діяльність додатковим благом волонтера, яке має оподатковуватися.

Згадані правові колізії створюють додаткове навантаження на неприбуткові організації та установи, що укладають договори з волонтерами про провадження волонтерської діяльності, тому практика укладання таких договорів не розповсюджена.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Податкового кодексу України, додавши положення, що кошти, які відшкодовуються волонтеру, не є базою для оподаткування ПДФО та єдиним соціальним внеском.

Волонтеру можуть бути відшкодовані підтверджені документами витрати (цей перелік не є вичерпним):

1. витрати на проїзд (включаючи перевезення багажу) до місця здійснення волонтерської діяльності; витрати на отримання візи до країни, де здійснюватиметься волонтерська діяльність;
2. витрати на харчування, якщо волонтерська діяльність триває більш як 4 години на добу; витрати на проживання в разі відрядження волонтера до іншого населеного пункту для провадження волонтерської діяльності, що триватиме більш як 8 годин;
3. витрати на поштові та телефонні послуги, якщо волонтер здійснює волонтерську діяльність поза межами місцезнаходження волонтерської організації;
4. витрати на проведення медичного огляду, вакцинації та інших лікувально-профілактичних заходів, безпосередньо пов'язаних з обов'язковими умовами для здійснення волонтерської діяльності тощо.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Податкового кодексу України про те, що кошти, які відшкодовуються волонтеру, не є базою для оподаткування ПДФО та єдиним соціальним внеском.
2. Внесення змін до Кодексу законів про працю України, які додають статтю «Додаткова відпустка у зв'язку зі здійсненням волонтерської діяльності».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Офіс Президента України, Міністерство освіти і науки України.

ПРОБЛЕМА 6. Зловживання деякими ОГС правом запрошувати іноземних волонтерів і стимулювання нелегальної трудової міграції

Деякі ОГС запровадили схему незаконного продажу запрошення іноземцям для здійснення довготермінової волонтерської діяльності в Україні. Правоохоронні органи України фіксують випадки, коли під прикриттям волонтерської діяльності фактично відбувається легалізація іноземних громадян на території України з метою незаконної трудової діяльності.

Згідно зі статтею 7 Закону України «Про волонтерську діяльність» іноземці та особи без громадянства здійснюють волонтерську діяльність через організації та установи, що залучають до своєї діяльності волонтерів, інформація про які розміщена на офіційному вебсайті Міністерства соціальної політики України як центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності.

На офіційному вебсайті Міністерства соціальної політики України оприлюднено інформацію у форматі ексель-таблиці про організації та установи, що можуть залучати до своєї діяльності волонтерів, зокрема іноземців та осіб без громадянства, для провадження волонтерської діяльності на території України. Станом на 1 вересня 2020 року згаданий перелік містить 506 організацій/установ.

Міністерство соціальної політики України також зазначає про надходження численних звернень про порушення строків або неповідомлення організаціями й установами про залучення до волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства; про

кримінальні провадження, відкриті на іноземців та осіб без громадянства, котрих залучають організації і установи до волонтерської діяльності; про кримінальні провадження, відкриті на посадових осіб організацій та установ, які залучають іноземців та осіб без громадянства до фіктивної волонтерської діяльності.

Контактний аналітичний центр з питань протидії нелегальній міграції протокольним рішенням від 21 березня 2019 року доручив Мінсоцполітики разом із причетними центральними органами розробити зміни до законодавства й передбачити в них дієві запобіжники фіктивній волонтерській діяльності.

Міністерство соціальної політики України розробило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності», який наразі перебуває в Міністерстві соціальної політики на правовій експертизі.

Цей законопроект містить зміни, покликані частково вирішити проблему фіктивної волонтерської діяльності, проте поряд із позитивними змінами є і негативні, які представники волонтерських організацій оцінюють як пряму загрозу для вільного розвитку волонтерського руху в Україні та громадських і благодійних організацій, що залучають до своєї діяльності громадян України — волонтерів.

У пункті 1 резюме пояснювальної записки проекту зазначено, що його розроблено задля протидії фіктивній волонтерській діяльності як засобу отримання іноземцями/особами без громадянства посвідки на тимчасове проживання в Україні, однак зміни, які вносять до Закону України «Про волонтерську діяльність» у частині «укладати договори про провадження волонтерської діяльності в письмовій формі з громадянами України, які залучаються до провадження волонтерської діяльності більше ніж 90 днів», не відповідають ані заявленій меті в резюме, ані реальній картині функціонування громадських об'єднань та благодійних організацій в Україні.

Також законопроект пропонує виключення організації/установи з Переліку організацій та установ, що залучають іноземців та/або осіб без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України, без права повторного внесення. Перелік підстав досить широкий (неповідомлення про залучення волонтера, пропущення строків, непідтвердження фактів надання волонтерської допомоги, зазначення неправдивої інформації тощо) та залишає місце для суб'єктивізму в діях відповідальних за ухвалення рішення органів державної виконавчої влади. Цей законопроект не передбачає механізмів оскарження такого рішення чи права бути внесеними до Переліку повторно.

Законопроект також визначає строк повідомлення організацією центрального органу виконавчої влади про намір залучити до своєї діяльності як волонтерів іноземців та/або осіб без громадянства. Цей строк є занадто тривалим, тож виникає ризик, що волонтерська допомога може бути не отримана вчасно, що зі свого боку обмежує права громадян на її отримання. Пропонують, щоб організація/установа, яка має намір залучити до своєї діяльності як волонтерів іноземців та/або осіб без громадянства, не пізніше ніж за один календарний місяць до такого залучення повідомляла центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері волонтерської діяльності, про цей намір, а відповідний центральний орган виконавчої влади протягом тридцяти днів із дати отримання такої заяви перевіряв та підтверджував її відповідність вимогам.

Вищезгадані та інші зміни містять очевидну загрозу для вільного розвитку волонтерського руху в Україні, громадських і благодійних організацій, що залучають до своєї діяльності волонтерів, суперечать статті 36 Конституції України, Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр., затвердженій Указом Президента України від 26 лютого 2016 р. №68/2016, та принципам здійснення волонтерської діяльності, закріпленим у міжнародних угодах (Загальна декларація волонтерів, Загальна декларація прав людини, Конвенція про сприяння транснаціональній довгостроковій волонтерській службі молоді).

Отже, з одного боку, Міністерство соціальної політики України докладає зусиль для вирішення нагальної проблеми — фіктивної волонтерської діяльності, пропонуючи зміни до Закону України «Про волонтерську діяльність» і доповнюючи його додатковим

розділом 3 «Особливості провадження волонтерської діяльності із залученням іноземців та/або осіб без громадянства», передбачивши можливість відмови надати дозвіл на залучення організацією/установою конкретного іноземця та/або особи без громадянства, проте, з іншого боку, запропоновані зміни можуть становити суттєву загрозу волонтерській діяльності в Україні й спричинити безліч ризиків, які обмежуватимуть права громадян на отримання волонтерської допомоги.

РІШЕННЯ

1. Запровадити правовий механізм, що дозволяє Міністерству соціальної політики України виключати організації, які залучають до своєї діяльності іноземних волонтерів, із реєстру організацій, оприлюдненого на вебсайті Міністерства соціальної політики України, у разі звернення правоохоронних органів України із доведеними фактами порушення законодавства і стимулювання прихованої трудової міграції під виглядом волонтерства.
2. Виключити з проєкту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності» обов'язок для організацій та установ, що залучають до волонтерської діяльності іноземців та осіб без громадянства, укладати договір про провадження волонтерської діяльності в письмовій формі з громадянами України, які залучають до провадження волонтерської діяльності на період більше ніж 90 днів.
3. Доопрацювати проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо підтримки волонтерської діяльності», зокрема давши змогу бути повторно внесеними до Переліку організацій та установ, що залучають іноземців та/або осіб без громадянства до провадження волонтерської діяльності на території України, якщо усунули підстави, через які їх прибрали з такого Переліку; зменшивши строки повідомлення організацією центрального органу виконавчої влади про намір залучити до своєї діяльності як волонтерів іноземців та/або осіб без громадянства й строки розгляду центральним органом такої заяви.
4. Внести зміни до Закону України «Про волонтерську діяльність» та передбачити обов'язок Міністерства соціальної політики України надавати ОГС та іншим установам перелік організацій та установ, які залучають до своєї діяльності іноземних волонтерів на відповідний запит.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність», які передбачають право Міністерства соціальної політики України виключати організації та установи, які залучають до своєї діяльності волонтерів, з відповідного реєстру організацій у разі звернення правоохоронних органів України з доведеними фактами порушення законодавства і стимулювання прихованої трудової міграції під виглядом волонтерства.
2. Внесення змін до частини 1 статті 7 Закону України «Про волонтерську діяльність», які розширюють норми про те, що інформація про організації та установи, які залучають до своєї діяльності волонтерів, також може бути надана шляхом направлення запиту до Міністерства соціальної політики України, якщо такий перелік відсутній на його офіційному вебсайті.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, Міністерство соціальної політики України.

ПРОБЛЕМА 7. Дуже низький рівень залучення українських і міжнародних волонтерів до роботи з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування

Відповідно до частини 1 статті 5 Закону України «Про волонтерську діяльність» залучати волонтерів до своєї діяльності можуть організації та установи, які є неприбутковими. Рівень такого залучення до роботи з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування дуже низький. Причина полягає в тому, що працівники органів влади погано обізнані, як розвивати програми співпраці з волонтерами, залучати та організовувати діяльність волонтерів, укладати договори.

РІШЕННЯ

1. Запровадити в центрах підвищення кваліфікації державних службовців освітній курс з менеджменту організацій, який стосуватиметься волонтерської діяльності.
2. *Національній академії державного управління при Президентові України із залученням фахівців Українського католицького університету, НУ «Києво-Могилянська академія» тощо* — розробити та додати загальну короткострокову програму «Основи менеджменту волонтерської діяльності» на Портал управління знаннями з метою ознайомлення державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їх перших заступників, посадових осіб місцевого самоврядування з основами роботи з волонтерами, можливими шляхами їх залучення та організацією волонтерської діяльності.
3. Розробити та розширити функціонал бази Порталу управління знаннями, передбачивши можливість оприлюднення органами виконавчої влади і місцевого самоврядування досвіду залучення волонтерів до своєї діяльності і, таким чином, всебічного інформування про такі форми роботи.
4. Розширити бібліотеку Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу інформаційними посібниками про роботу з волонтерами.
5. *Міністерству соціальної політики України* — розробити методологічні рекомендації про шляхи залучення волонтерів до роботи з органами виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також типові інструкції для імплементації в роботу відповідних органів.
6. Внести зміни до Закону України «Про державну службу», розширивши вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу, зокрема додавши положення про обов'язкову наявність мінімального досвіду волонтерської діяльності. Це має застосовуватися до посад усіх категорій — А, Б, В.
7. *Національному агентству України з питань державної служби* — розробити та затвердити мінімальні вимоги, яким повинні відповідати кандидати, що претендують на вступ на державну службу, про наявність у них досвіду волонтерської діяльності та документ, який це підтверджує.
8. Внести зміни до Закону України «Про вищу освіту», розширивши частину 4 статті 44 «Умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти» про те, що «прийом на навчання для здобуття ступеня молодшого бакалавра чи бакалавра (магістра медичного, фармацевтичного або ветеринарного спрямувань) здійснюється на основі повної загальної середньої освіти за результатами зовнішнього незалежного оцінювання знань і вмінь вступників та рівня їхніх творчих та/або фізичних здібностей з урахуванням», формулюванням «наявності у вступника досвіду волонтерської діяльності». За однакової кількості балів при вступі до закладу вищої освіти надавати перевагу тим вступникам, які мають досвід волонтерської діяльності.
9. *Національному агентству із забезпечення якості вищої освіти* — розробити та погодити з Міністерством освіти і науки України бланк документа про підтвердження досвіду волонтерської діяльності, який вступник зможе надавати разом з іншими документами при вступі до закладу вищої освіти.

10. Внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію України», розширивши розділ 7 «Загальні засади проходження служби в поліції» положенням про запровадження обов'язкового щорічного досвіду волонтерської діяльності в поліцейських, встановивши кількість обов'язкових годин — 5 днів волонтерської діяльності.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Розробка Міністерством соціальної політики України методичних рекомендацій та типових інструкцій із залучення волонтерів до діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.
2. Розробка Національною академією державного управління при Президентові України загальної короткострокової програми «Основи менеджменту волонтерської діяльності».
3. Розробка та затвердження Національним агентством України з питань державної служби мінімальних вимог до наявності досвіду волонтерської діяльності в особи, яка претендує на вступ на державну службу.
4. Внесення змін до Закону України «Про вищу освіту», які розширюють частину 4 статті 44 «Умови прийому на навчання для здобуття вищої освіти» формулюванням «наявності у вступника досвіду волонтерської діяльності».
5. Розробка Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти документа, який підтверджуватиме наявність у вступника досвіду волонтерської діяльності і який він зможе надати при вступі до закладу вищої освіти.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство соціальної політики України, Кабінет Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 8. Відсутність нормативного визначення волонтерської діяльності онлайн

У чинному українському законодавстві немає нормативного визначення терміну «волонтерська діяльність онлайн». В умовах діджиталізації онлайн-волонтерство набирає обертів та популярності і є різновидом волонтерської діяльності, що дозволяє дистанційно співпрацювати з ініціативами по всьому світу за допомогою мережі Інтернет.

Такий вид волонтерської діяльності надає можливість залучати, зокрема, певні групи немобільних та маломобільних громадян (особи з інвалідністю, які мають проблеми з пересуванням; люди похилого віку; особи, які перебувають у відпустці по догляду за дитиною; особи, які не мають коштів / можливостей на вільне пересування тощо).

РІШЕННЯ

1. Закріпити термін «волонтерська діяльність онлайн» на законодавчому рівні, додавши відповідне визначення до Закону України «Про волонтерську діяльність».

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про волонтерську діяльність», які додають визначення терміну «волонтерська діяльність онлайн».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство соціальної політики України, Міністерство культури, молоді та спорту України.



РОЗДІЛ 6.

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ВЛАДНИХ РІШЕНЬ

СТАН СЬОГОДНІ

Статті 38, 69 та 140 Конституції України в різній формі гарантують право громадянам брати участь в управлінні державними справами, а також здійснювати місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Процедури реалізації цих прав закріплені в законах України, постановах Кабінету Міністрів України та рішеннях органів місцевого самоврядування.

Низка законів та актів установлюють порядок участі громадян на всіх рівнях діяльності влади (місцеве самоврядування й органи виконавчої влади), зокрема: закони України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», постанови Кабінету Міністрів України №1122 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань з питань використання ядерної енергії та радіаційної безпеки» й №989 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля».

Право кожного на доступ до публічної інформації, а також забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень регулюють закони України «Про доступ до публічної інформації», «Про інформацію» і «Про місцеве самоврядування в Україні».

Процедури громадської участі й консультацій з органами виконавчої влади встановлюють постанови Кабінету Міністрів України №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» та №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

Право громадян на участь у розробленні та ухваленні рішень органів місцевого самоврядування визначають закони України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про органи самоорганізації населення», «Про звернення громадян» і постанова Кабінету Міністрів України №555 «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань щодо врахування громадських інтересів під час розроблення проєктів містобудівної документації на місцевому рівні». Але детальні процедури реалізації права участі жителів у місцевому самоврядуванні встановлюються в статутах територіальних громад та окремих рішеннях місцевої влади — положеннях про проведення громадських слухань, подання місцевих ініціатив, розгляд електронних петицій, громадський бюджет, загальні збори громадян, публічні консультації, проведення громадської експертизи органів місцевого самоврядування тощо.

Як бачимо, на законодавчому рівні право громадян на участь в ухваленні рішень представлено як значною кількістю законодавчих актів, так і широким переліком форм громадської участі. Водночас чинне законодавство недосконале, подекуди застаріле та потребує змін. З'являються нові механізми участі, які треба законодавчо врегулювати, а старі норми — уточнити та чітко визначити. Також практика використання механізмів місцевої демократії показує розбіжності із задекларованими нормами законодавства. Закони повноцінно не виконуються, влада залучає громадськість частково та в окремих випадках. Тому автори Карти правових реформ поставили за мету визначити список проблем і розробити чіткий перелік змін, які потрібно внести в низку нормативно-правових актів, що стануть поштовхом для розвитку громадської участі. Тільки тісна взаємодія з громадянами допомагає владі виробити оптимальні шляхи для самовдосконалення та покращення якості своєї роботи, а прозора й зрозуміла робота

органів виконавчої влади та місцевого самоврядування значно підвищує довіру й підтримку з боку громадян.

Частина 1. РІВЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Розділ 1. Правове регулювання механізмів участі жителів у розробленні та ухваленні рішень органами місцевого самоврядування

ПРОБЛЕМА 1. Невелика кількість та низька якість ухвалених статутів територіальних громад, що унеможлиблює громадську участь у розробленні й ухваленні рішень органами місцевого самоврядування

Частина перша статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що задля врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування представницький орган місцевого самоврядування на основі Конституції України й у межах закону **може ухвалити** статут територіальної громади. Тобто ухвалення статуту є правом, а не обов'язком органів місцевого самоврядування територіальних громад.

Водночас статтею 19 цього закону не визначено ані чіткої структури статуту територіальної громади, ані переліку питань, які він обов'язково повинен урегулювати. Тимчасом як статтями 8, 9 і 13 встановлено, що саме статут територіальної громади визначає порядок проведення загальних зборів громадян та громадських слухань, подання місцевих ініціатив. Окрім того, відсилають до статуту територіальної громади й окремі норми Закону України «Про звернення громадян», які стосуються електронних петицій.

Станом на початок 2020 року лише чверть територіальних громад України ухвалила власні статuti. Через відсутність статуту територіальної громади або ухвалення статуту неналежної якості блокується можливість використання інструментів місцевої демократії (загальних зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив, громадських слухань тощо), не визначаються особливості здійснення місцевого самоврядування та правила взаємодії жителів і місцевої влади. Зі свого боку це суттєво обмежує можливості мешканців територіальних громад брати участь у розв'язанні питань місцевого значення.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до статті 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими:
 - зобов'язати представницькі органи місцевого самоврядування ухвалити статут територіальної громади;
 - визначити, що статут територіальної громади має регулювати такі питання:
 - 1) загальні положення;
 - 2) історичні й національно-культурні особливості територіальної громади;
 - 3) права, обов'язки та гарантії прав мешканців територіальної громади в розв'язанні питань місцевого значення;
 - 4) форми участі територіальної громади в розв'язанні питань місцевого значення;
 - 5) взаємовідносини органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами;
 - 6) громадський контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб;
 - 7) засади відкритості й прозорості діяльності органів місцевого самоврядування;
 - 8) засади розвитку територіальної громади;
 - 9) звітування органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб перед громадою;

10) інші положення, що не суперечать законодавству;

- передбачити відповідальність місцевої ради за невиконання обов'язку ухвалити статут територіальної громади (наприклад раду можуть розпустити).

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України.

ПРОБЛЕМА 2. Відсутній або ускладнений порядок проведення загальних зборів громадян через брак чітких норм щодо ініціювання, скликання, проведення та врахування рішень загальних зборів

Відповідно до статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» загальні збори — це зібрання всіх чи частини жителів села (сіл), селища, міста для розв'язання питань місцевого значення. Статтею 8 цього закону визначено, що загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі в розв'язанні питань місцевого значення. Рішення загальних зборів громадян враховують органи місцевого самоврядування у своїй діяльності.

Згідно із частиною третьою статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» порядок проведення загальних зборів громадян за місцем проживання визначається законом та статутом територіальної громади. Проте донині спеціального закону, який би регулював порядок проведення загальних зборів, в Україні немає. Тому можливість використання громадянами цього інструменту місцевої демократії безпосередньо залежить від того, наскільки якісно він урегульований на місцевому рівні.

Порядок скликання й проведення загальних зборів та реалізації їхніх рішень регулюється застарілою постановою Верховної Ради України від 17 грудня 1993 року №3748-XII «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні», частина норм якої суперечить Конституції України й Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Окрім того, чинне законодавство не містить належної регламентації порядку скликання та проведення конференцій представників мешканців територіальної громади в разі, якщо проведення загальних зборів пов'язане із суттєвими організаційними складнощами (наприклад на великих територіях).

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»²², яке проводилося проектом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало, що право громадян ініціювати загальні збори забезпечене в усіх обласних центрах, утім, показник якості регулювання процедури становить лише 37%²³.

16 із 24 міст мають незадовільну якість положень про проведення загальних зборів або встановлюють блокувальні норми, які унеможливають їх.

Дослідження виявило такі основні проблеми правового регулювання механізму організації та проведення загальних зборів:

- ускладнена процедура ініціювання загальних зборів. Зокрема, ініціаторами скликання загальних зборів громадян у містах Краматорськ, Ужгород, Запоріжжя, Івано-Франківськ, Полтава, Харків і Миколаїв може бути не менш як 1/3 (третина) від загальної кількості мешканців, які проживають на відповідній території. У місті

²² Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження:
http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

²³ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

Рівне потрібно отримати підтримку 1000 жителів. Такі вимоги фактично блокують проведення загальних зборів за ініціативою громадян;

- лише 8 міст установили, що голову на загальних зборах обирають рішенням зборів;
- не визначений чіткий строк розгляду органами місцевого самоврядування рішень загальних зборів, що може призводити до затягування їх розгляду відповідними місцевими радами;
- лише 16 міст установили, що рішення загальних зборів розглядається на пленарному засіданні міської ради;
- часто міста підмінюють поняття: замість «врахування рішень загальних зборів органами місцевого самоврядування» вживається «розгляд рішення місцевою радою»;
- лише 7 міст передбачили право представників ініціаторів загальних зборів брати участь у розгляді їх рішень органами місцевого самоврядування з можливістю доповіді/виступу.

Дослідження «Інструменти локальної демократії»²⁴, що охопило 30 громад Закарпатської, Полтавської, Вінницької, Волинської, Донецької та Київської областей, виявило, що лише у 18 з них були ухвалені місцеві нормативно-правові акти про загальні збори. Однак якість багатьох із них також низька.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши її в такій редакції:
 - Загальні збори жителів територіальної громади є формою їх безпосередньої участі в розв'язанні питань місцевого значення.
 - Загальні збори жителів територіальної громади можуть проводитися як на території всієї територіальної громади, так і в її окремих населених пунктах або їхній частині (збори жителів району в місті, мікрорайону, вулиці, кварталу, житлового комплексу, будинку (декількох будинків), гуртожитку (декількох гуртожитків) чи інших дрібніших територій).
 - Якщо проведення загальних зборів пов'язане з організаційними складнощами, замість них можуть проводитися конференції представників жителів територіальної громади (далі — конференції). Обрання делегатів конференції здійснюється на відповідних загальних зборах, які мають передувати цій конференції та проводяться в межах дрібніших складових територій.
 - Рішення загальних зборів жителів територіальної громади підлягають обов'язковому врахуванню органами місцевого самоврядування у своїй діяльності. Рішення загальних зборів жителів територіальної громади, які проводилися на території частини громади, є обов'язковими для врахування радою у своїй діяльності лише на її частині. Рішення загальних зборів жителів територіальної громади розглядаються на найближчому засіданні ради, але не пізніше ніж через 60 календарних днів із дня отримання протоколу загальних зборів, за обов'язкової участі ініціаторів загальних зборів жителів територіальної громади, яким надається слово для виступу.
 - Ініціаторами загальних зборів жителів територіальної громади можуть бути:
 - 1) жителі територіальної громади;
 - 2) сільський, селищний, міський голова;
 - 3) рада громади;
 - 4) районна в місті рада;
 - 5) староста;
 - 6) орган самоорганізації населення;
 - 7) об'єднання співвласників багатоквартирного будинку.

²⁴ Інструменти локальної демократії. Результати дослідження: <https://www.hubs.org.ua/docs/instrumenty-lokalnoi-demokratii-rezultaty-doslidzhennia/>

- Учасниками загальних зборів жителів територіальної громади з правом ухвального голосу можуть бути дієздатні жителі територіальної громади, які досягли 18 років та проживають на території, на якій проводяться загальні збори.
- Загальні збори жителів територіальної громади є правомочними за умови участі в них більш як половини жителів територіальної громади, а в разі скликання конференції — більш як половини від визначеної за квотою кількості делегатів.
- У статуті територіальної громади визначаються порядок ініціювання загальних зборів жителів територіальної громади; територіальні ознаки для проведення загальних зборів; квоти представництва на конференції; порядок скликання й підготовка; порядок сприяння органами місцевого самоврядування в підготовці та проведенні зборів; порядок ухвалення рішень; порядок та строки розгляду ухвалених рішень загальними зборами жителів територіальної громади радою для їх врахування у своїй діяльності, а також інші суттєві для організації та проведення зборів питання.

2. На рівні місцевого самоврядування ухвалити статuti територіальних громад, у яких:

- визначити, що ініціювати загальні збори можуть сільський, селищний, міський голова; рада громади; районна в місті рада; жителі територіальної громади; орган самоорганізації населення; об'єднання співвласників багатоквартирного будинку;
- визначити ініціативну групу жителів кількістю не більш як 10 осіб;
- визначити два базові документи, необхідні для ініціювання загальних зборів жителями, а саме: повідомлення про ініціативу скликання зборів (тема, дата, місце, оргкомітет) та підписні листи або звернення не менш як 3/5 інститутів громадянського суспільства;
- визначити кількість підписів, яку потрібно зібрати на підтримку ініціативи проведення загальних зборів, на рівні не більш як 50;
- визначити, що порядок денний загальних зборів та інші необхідні матеріали публікуються на офіційному сайті місцевої ради не пізніше ніж за 7 днів до проведення зборів;
- установити, що голова та секретар зборів обираються зі складу їхніх учасників;
- передбачити, що збори є правомочними за умови присутності на них 50% жителів територіальної громади, які мають право брати участь у зборах, або більш як 1/2 делегатів конференцій загальних зборів;
- визначити, що рішення загальних зборів обов'язково розглядаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, до яких вони скеровані;
- визначити порядок розгляду місцевою радою, її виконавчими органами та посадовими особами рішень за результатами загальних зборів на найближчому черговому засіданні сесії ради чи в інший установлений термін з обов'язковим урахуванням рішення зборів у своїй діяльності відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме норми, що органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи щодо кожної поданої пропозиції ухвалюють одне з таких рішень:
 - урахувати пропозицію — у такому випадку зазначаються конкретні заходи для її реалізації, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
 - відхилити пропозицію — у такому випадку зазначаються причини цього рішення;
 - частково врахувати пропозицію — у такому випадку зазначаються й причини цього рішення, і заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
- визначити ініціаторів проведення загальних зборів доповідачами на засіданнях, де розглядають рішення загальних зборів;
- визначити зразки документів, необхідних під час проведення зборів (повідомлення, підписні листи, протокол тощо);
- визначити механізм та терміни оприлюднення всіх документів за результатами загальних зборів згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації»,

а саме: повідомлення, підписних листів, розпорядження, протоколу, висновків, рішення тощо — на офіційному вебсайті.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до статті 8 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Ухвалення статутів територіальних громад.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 3. Відсутній або ускладнений порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради через брак чітких норм щодо ініціювання, внесення та розгляду місцевої ініціативи радою

Право подавати місцеві ініціативи закріплено в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». За допомогою місцевої ініціативи жителі можуть ініціювати розгляд у місцевій раді будь-якого важливого для громади питання, яке належить до компетенції органів місцевого самоврядування. Місцеву ініціативу, подану на розгляд ради у встановленому порядку, мають обов'язково розглянути на відкритому засіданні ради за участі членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради, а також порядок оприлюднення рішення ради, ухваленого з питання, внесеного шляхом місцевої ініціативи, визначається самою радою або статутом територіальної громади.

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»²⁵, яке проводилося проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, засвідчило, що показник якості регулювання місцевих ініціатив становить 67%²⁶.

Дослідження виявило такі найбільші проблеми правового регулювання механізму внесення та розгляду місцевих ініціатив:

- ускладнена процедура створення ініціативної групи через високий поріг кількості її членів (Запоріжжя — 250, Херсон — 500, Дніпро — 250);
- встановлена висока кількість підписів на підтримку місцевої ініціативи (Рівне — 5000 підписів, Одеса — 5000, Харків — 10 000);
- не визначений чіткий строк розгляду місцевої ініціативи, що дає змогу радам затягувати розгляд поданих пропозицій (Луцьк, Київ, Северодонецьк, Полтава, Тернопіль, Чернівці, Одеса й Миколаїв).

Дослідження «Інструменти локальної демократії»²⁷ виявило, що в 11 з 30 проаналізованих громад порядок внесення та розгляду місцевих ініціатив узагалі не врегульований, а тому їхні мешканці не мають змоги користуватися цим інструментом. Водночас у тих громадах, які цей механізм урегулювали, часто є норми, які не сприяють його ефективному функціонуванню. Зокрема, надмірно високі підписні пороги (наприклад 10% жителів), можливість посадовців безпідставно відмовити у внесенні ініціативи та деякі інші положення.

РІШЕННЯ

²⁵ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

²⁶ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

²⁷ Інструменти локальної демократії. Результати дослідження: <https://www.hubs.org.ua/docs/instrumenty-lokalnoi-demokratii-rezultaty-doslidzhennia/>

1. Внести зміни до статті 9 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши її в такій редакції:
 - Жителі територіальної громади, які досягли 14 років, мають право в порядку місцевої ініціативи вносити на розгляд ради чи виконавчого комітету будь-які питання, віднесені Конституцією та законами України до компетенції органів місцевого самоврядування.
 - У статуті територіальної громади визначаються порядок внесення місцевої ініціативи на розгляд ради чи виконавчого комітету; кількість підписів, необхідних для підтримки місцевої ініціативи; порядок і спосіб збору підписів (зокрема електронний); строк та порядок розгляду місцевої ініціативи; інші питання реалізації місцевої ініціативи.
 - Місцева ініціатива, внесена у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на найближчому засіданні, але не пізніше ніж через 60 днів, за участю її ініціатора (або уповноваженого зі складу ініціаторів). Результати розгляду місцевої ініціативи повідомляються її ініціатору (або уповноваженому зі складу ініціаторів).
2. На рівні місцевого самоврядування ухвалити статuti територіальних громад, у яких:
 - установити склад ініціативної групи кількістю не більш як 10 осіб для ініціювання та збору підписів на підтримку місцевої ініціативи;
 - закріпити обов'язок включати місцеву ініціативу до порядку денного засідання місцевої ради за умови її підтримки не більш ніж 100 підписами жителів;
 - визначити базові документи, необхідні для внесення місцевої ініціативи, а саме: повідомлення про внесення місцевої ініціативи; текст пропозиції або готовий проєкт рішення ради; підписні листи;
 - визначити зразки документів, які необхідні для внесення місцевої ініціативи (повідомлення, підписні листи тощо);
 - визначити вичерпний перелік підстав для відмови у внесенні місцевої ініціативи;
 - передбачити можливість надання консультаційної допомоги представниками органів місцевого самоврядування в процесі підготовки та внесення місцевої ініціативи;
 - визначити строк розгляду місцевої ініціативи черговим або наступним за черговим засіданням ради, але не пізніше ніж через 60 календарних днів із дня отримання місцевої ініціативи;
 - передбачити участь у засіданні місцевої ради, де розглядається місцева ініціатива, ініціаторів із правом виступу. Якщо згідно з регламентом місцева ініціатива до розгляду місцевою радою виноситься на розгляд депутатських комісій, погоджувальних рад тощо, також передбачити право виступу на них для ініціаторів;
 - визначити механізм ухвалення вмотивованого рішення щодо місцевої ініціативи, а саме:
 - підтримати місцеву ініціативу — у такому разі зазначаються конкретні заходи для її реалізації, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
 - відхилити місцеву ініціативу — у такому разі зазначаються причини цього рішення;
 - частково врахувати місцеву ініціативу — у такому випадку зазначаються й причини цього рішення, і заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
 - передбачити, що рішення, ухвалені за результатами розгляду місцевої ініціативи, та всі пов'язані документи оприлюднюються на офіційному вебсайті ради й набувають чинності відповідно до законодавства.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

2. Ухвалення статуту територіальної громади або положення про місцеві ініціативи органами місцевого самоврядування.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 4. Відсутній або ускладнений порядок проведення громадських слухань через брак чітких норм щодо їх ініціювання, скликання, проведення та врахування їхніх рішень

Стаття 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, що територіальна громада має право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами відповідної ради й посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких може заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції з питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування, а порядок організації слухань визначається статутом територіальної громади.

Законодавство не містить норм щодо того, хто має право ініціювати громадські слухання та брати в них участь. Як і переліку питань, щодо яких громадські слухання проводяться обов'язково.

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»²⁸, яке проводилося проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, установило, що показник якості регулювання громадських слухань становить 58%²⁹. Воно також виявило основні проблеми правового регулювання механізму організації та проведення громадських слухань:

- ускладнена процедура ініціювання проведення громадських слухань, зокрема необхідністю створення ініціативної групи через збори понад 50 членів територіальної громади;
- установлений високий підписний поріг на підтримку ініціативи проведення громадських слухань (Рівне — 1000 підписів, Сєвєродонецьк — 1000, Чернігів — 3000);
- широкий перелік документів для ініціювання проведення слухань (більше ніж два базові документи, а саме: повідомлення про ініціативу скликання слухань (тема, дата, місце, оргкомітет) та підписні листи);
- нерегульований порядок розгляду пропозицій громадських слухань місцевою радою, що дає змогу залишити їх узагалі без розгляду;
- головування на громадських слуханнях представника органу місцевого самоврядування (в семи містах головує представник міської ради або процедура обрання голови не визначена).

У таких містах, як Запоріжжя, Полтава, Рівне, Дніпро, Херсон і Сєвєродонецьк, якість регулювання громадських слухань низька. Процедура ініціювання, організації та проведення громадських слухань або майже не врегульована (Дніпро, Полтава й Рівне), або містить недемократичні норми (заширокий перелік документів для ініціювання проведення слухань, велика кількість підписів на підтримку ініціативи, головування міського голови на слуханнях тощо).

Згідно з дослідженням «Інструменти локальної демократії»³⁰ 8 із 30 проаналізованих територіальних громад шести областей України взагалі не мають порядків ініціювання,

²⁸ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

²⁹ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

³⁰ Інструменти локальної демократії. Результати дослідження: <https://www.hubs.org.ua/docs/instrumenty-lokalnoi-demokratii-rezultaty-doslidzhennia/>

організації та проведення громадських слухань. У тих громадах, де такий порядок є, у ньому часто трапляються прогалини, а також норми, які стають бар'єрами для ефективного функціонування цього інструменту.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до статті 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», виклавши її в такій редакції:
 - Жителі територіальної громади мають право проводити громадські слухання — зустрічатися з депутатами ради громади й посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до компетенції місцевого самоврядування.
 - Громадські слухання проводяться не рідше як один раз на рік. Органи та посадові особи місцевого самоврядування зобов'язані проводити громадські слухання у випадках, визначених законами та статутом територіальної громади.
 - Громадські слухання можуть проводитися як на території всієї територіальної громади, так і на її частині.
 - Проведення громадських слухань є обов'язковим перед ухваленням органами місцевого самоврядування громади та їхніми посадовими особами рішень про:
 - 1) ухвалення, внесення змін або доповнень до статуту територіальної громади;
 - 2) затвердження рішення про місцевий бюджет на відповідний рік;
 - 3) планування розвитку територіальної громади;
 - 4) встановлення ставок місцевих податків та зборів, тарифів на житлово-комунальні послуги, які затверджуються радою громади;
 - 5) діяльність, яка справляє або може справити негативний вплив на стан довкілля, епідеміологічний добробут населення територіальної громади;
 - 6) визначення переліку об'єктів, які не можуть бути вилучені та відчужені з комунальної власності територіальної громади;
 - 7) організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають охороні;
 - 8) розміщення на території громади екологічно небезпечних об'єктів, надання дозволів на яке належить до компетенції ради;
 - 9) інші випадки, визначені законодавством або статутом територіальної громади.
 - Ініціаторами проведення громадських слухань можуть бути:
 - 1) жителі територіальної громади;
 - 2) сільська, селищна, міська рада;
 - 3) сільський, селищний, міський голова;
 - 4) районна в місті рада (в разі її створення);
 - 5) староста;
 - 6) орган самоорганізації населення.
 - Участь у громадських слуханнях із правом ухвального голосу можуть брати дієздатні жителі територіальної громади, які досягли 14 років.
 - Пропозиції, внесені за результатами громадських слухань, підлягають обов'язковому розгляду органами місцевого самоврядування громади протягом 30 календарних днів та подальшому оприлюдненню із зазначенням інформації про врахування пропозиції чи вмотивованої відмови.
 - Порядок ініціювання, підготовки та проведення громадських слухань; територіальність проведення; порядок ухвалення пропозицій на громадських слуханнях; порядок та строки ухвалення рішення органами місцевого самоврядування; інші суттєві для проведення громадських слухань питання визначаються статутом територіальної громади.

- Органи місцевого самоврядування сприяють у проведенні громадських слухань.
2. На рівні місцевого самоврядування ухвалити статuti територіальних громад, у яких:
- визначити, що ініціювати громадські слухання можуть сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; районна в місті рада (в разі її створення); староста; жителі територіальної громади; орган самоорганізації населення;
 - визначити, що ініціативній групі не потрібно повідомляти місцеву владу про своє створення;
 - визначити склад ініціативної групи жителів для ініціювання громадських слухань кількістю не більш як 10 осіб;
 - визначити два базові документи, які необхідні для ініціювання проведення слухань, а саме: повідомлення про ініціативу скликання слухань (тема, дата, місце, оргкомітет) та підписні листи;
 - визначити кількість підписів для підтримки ініціативи проведення громадських слухань на рівні не більш як 100;
 - визначити вичерпний перелік підстав для відмови в реєстрації повідомлення про проведення громадських слухань, а саме: відсутність необхідних підписів або питання не стосується компетенції органів місцевого самоврядування;
 - встановити строк розгляду повідомлення про ініціювання слухань не більш ніж 5 днів;
 - визначити, що повідомлення про скликання громадських слухань оприлюднюється на офіційному вебсайті не пізніше ніж за 7 днів до проведення слухань;
 - визначити процедуру ухвалення пропозицій громадських слухань шляхом голосування учасників (простою більшістю від загальної кількості тих, хто голосує);
 - встановити, що голова та секретар слухань обираються учасниками слухань;
 - встановити розгляд місцевою радою пропозицій за результатами громадських слухань на найближчому черговому засіданні колегіального органу (засідання ради, засідання виконавчого комітету), але не пізніше ніж через 30 календарних днів;
 - визначити ініціаторів проведення громадських слухань доповідачами на засіданнях, де розглядають пропозиції;
 - визначити зразки документів, необхідних під час проведення слухань (повідомлення, підписні листи, протокол та інші);
 - визначити механізм ухвалення вмотивованого рішення щодо пропозицій громадських слухань, а саме:
 - підтримати пропозицію — у такому разі зазначаються конкретні заходи для її реалізації, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
 - відхилити пропозицію — у такому разі зазначаються причини цього рішення;
 - частково врахувати пропозицію — у такому разі зазначаються й причини цього рішення, і заходи для реалізації частини врахованої пропозиції, календарний план їх виконання та відповідальні за це посадові особи;
 - визначити механізм та терміни оприлюднення всіх документів за результатами громадських слухань.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Ухвалення статутів територіальних громад органами місцевого самоврядування.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 5. Недостатнє використання механізму публічних консультацій у процесі розв'язання питань місцевого значення, під час розроблення та ухвалення рішень суб'єктами владних повноважень

Важливе значення для налагодження партнерських відносин влади й громадянського суспільства мають публічні консультації. Належне правове регулювання процедур публічних консультацій дає змогу органам державної та місцевої влади розв'язати низку важливих завдань: легітимізувати ухвалені ними рішення, налагодити систематичний діалог влади й громадянського суспільства у формуванні та реалізації публічної політики, підвищити ефективність ухвалених рішень завдяки врахуванню інтересів різних сторін.

Необхідність консультацій із громадськістю (публічних консультацій) у діяльності органів виконавчої влади передбачена постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Проте за десять років цей документ так і не забезпечив становлення публічних консультацій як ефективного механізму взаємодії влади та громадянського суспільства, так само як і формування відповідної управлінської культури. Серед причин відсутності сподіваних результатів експерти зазначають недоліки постанови, зокрема її рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування й невизначеність низки питань щодо переліку учасників публічних консультацій, кола їхніх прав та обов'язків, форм проведення консультацій, механізму реалізації пропозицій громадськості тощо³¹.

Щодо публічних консультацій на рівні місцевого самоврядування, то дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»³², яке проводилося проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало такі результати³³. Окремі положення про проведення консультацій запровадили 9 міст: Київ, Краматорськ, Кропивницький, Львів, Хмельницький, Чернівці, Запоріжжя, Тернопіль та Житомир. У цих положеннях визначено ініціатора консультацій, форму проведення, затвердження плану консультації на рік, порядок розгляду та врахування результатів, отриманих під час пропозицій, а також їх оприлюднення. Показник якості процедур консультацій досить високий — на рівні 80%, якщо говорити лише про 9 міст.

У 10 з-поміж решти 15 міст наявні окремі елементи консультацій у формі консультативно-дорадчих органів із фіксованим складом учасників (Івано-Франківськ, Миколаїв, Луцьк, Вінниця, Дніпро, Полтава, Рівне, Харків і Чернігів). Проте, на жаль, робота консультативно-дорадчих органів не забезпечує повноцінного вивчення думки громади та залучення зацікавлених сторін. Тому наразі можна говорити про те, що інститут публічних консультацій лише формується на теренах України, зокрема на рівні місцевого самоврядування.

На розв'язання проблем чинного законодавства про публічні консультації, наближення його до міжнародних стандартів та практичних потреб був спрямований проєкт Закону України від 27 грудня 2017 року №7453 «Про публічні консультації». Попри активну підтримку міжнародних організацій та громадянського суспільства в Україні Верховна Рада України його так і не ухвалила, тому сьогодні він потребує повторного внесення.

³¹ Удосконалення консультацій з громадськістю. Пропозиції громадськості та влади: фінальний аналітичний звіт / за заг. ред. Д. Ковриженка. — Київ: Всеукраїнська громадська організація «Комітет виборців України», 2012. — 105 с.

³² Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

³³ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

РІШЕННЯ

1. Ухвалити Закон України «Про публічні консультації»³⁴, у якому передбачити принципи проведення публічних консультацій, учасників з обов'язками й правами, порядок, форми, особливості та строки проведення публічних консультацій, зацікавлених осіб, а також порядок подання пропозицій і їх врахування.
2. Доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» статтею про публічні консультації, якою визначити термін «публічні консультації», коло їхніх учасників, порядок проведення та форми (публічні заходи й електронні консультації), строки проведення, порядок подання та врахування пропозицій, а також процес звітування за результатами проведених консультацій.
3. На рівні місцевого самоврядування ухвалити статuti територіальних громад або окремі положення про публічні консультації, у яких:
 - передбачити, що консультації проводять міські, селищні, сільські ради чи їхні виконавчі органи;
 - установити, що формами проведення консультацій є публічні обговорення (у форматі круглого столу, наради, конференції, форуму) та електронні консультації з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;
 - передбачити розроблення та затвердження річного плану проведення консультацій;
 - передбачити можливість проведення консультацій за ініціативи громадськості та інститутів громадянського суспільства;
 - визначити перелік питань, щодо яких публічні консультації проводяться обов'язково;
 - учасники консультацій можуть надати пропозиції в усній, письмовій або електронній формі;
 - пропозиції, які надійшли за результатами проведення консультацій, органи місцевого самоврядування враховують у своїй роботі або надають умотивовану відмову щодо відхилених пропозицій, а також за результатами розгляду готується звіт з урахуванням усіх пропозицій, які надійшли під час консультацій;
 - матеріали про проведення консультацій (звіт за результатами проведених консультацій, подані пропозиції, протоколи засідань тощо) публікуються на офіційному вебсайті місцевої ради;
 - визначити конкретний електронний сервіс, через який місцева рада проводить електронні консультації;
 - формами проведення електронних консультацій є опитування (проста і складна форми опитувальників), консультації з можливістю коментування, обговорення проєктів нормативно-правових актів;
 - передбачити створення та ведення реєстру зацікавлених осіб за сферами спеціалізації, яких обов'язково інформують про початок проведення консультацій, із можливістю самостійно долучитися до цього реєстру для кожного мешканця територіальної громади.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення Закону України «Про публічні консультації».
2. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Ухвалення статуту територіальної громади або окремого положення про проведення публічних консультацій органами місцевого самоврядування.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

³⁴ Проєкт Закону України від 27 грудня 2017 року №7453 «Про публічні консультації»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 6. Обмеження права жителів на участь у місцевому самоврядуванні через неврегульованість правового статусу жителя/члена територіальної громади та вади системи реєстрації місця проживання

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» одночасно вживаються два поняття, які означають належність осіб до територіальних громад, — «жителі територіальної громади» та «члени територіальної громади». Однак жоден із цих термінів чітко не визначений, а єдиним критерієм стійкого зв'язку особи з громадою є постійне проживання на її території, що впливає з визначення територіальної громади як такої³⁵.

Проте термін «постійне проживання» в українському законодавстві теж не визначений. Натомість чітко визначене лише поняття «місце проживання», під яким згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» розуміють житло, розміщене на території адміністративно-територіальної одиниці, у якому особа проживає, а також спеціалізовані соціальні установи, заклади соціального обслуговування та соціального захисту, військові частини. Водночас кожна фізична особа в Україні повинна мати зареєстроване місце проживання, однак не зобов'язана проживати в ньому. Реєстрація місця проживання здійснюється лише за однією адресою.

У дослідженні на цю тему експерти Асоціації сприяння самоорганізації населення зазначають, що, зважаючи на наявні норми українського законодавства, зареєстроване місце проживання особи фактично є єдиним чітко визначеним у законі способом підтвердження її проживання в територіальній громаді, а тому й належності до неї. Однак кількість зареєстрованих осіб, без сумніву, не охоплює всієї сукупності реальних жителів, тому що вони можуть проживати в громаді без такої реєстрації. Оскільки інші способи підтвердження факту проживання в громаді законодавством прямо не передбачені, на практиці поняття «місце проживання» та «зареєстроване місце проживання» часто використовують як тотожні³⁶.

У підсумку це призводить до непрямой дискримінації, коли правом безпосередньої участі в здійсненні місцевого самоврядування гарантовано можуть скористатися лише ті особи, які мають зареєстроване місце проживання в межах територіальної громади. Часом це навіть безпосередньо закріплено в статутах територіальних громад та інших локальних нормативно-правових актах, і тоді дискримінація набуває прямого характеру³⁷.

Загальнонаціональне соціологічне дослідження «Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини»³⁸, проведене в межах проєкту «Свобода пересування для кожного: реформа системи реєстрації місця проживання в Україні»³⁹, виявило, що щонайменше 6,8 млн осіб в Україні проживають не за місцем реєстрації, через що стикаються з труднощами під час реалізації своїх прав та участі в житті громад. З-поміж них 3,3 млн — це дорослі особи, які проживають не за місцем реєстрації (третину з яких становлять люди віком від 18 до 34 років), 1,5 млн осіб

³⁵ Калашнікова О. Члени або жителі територіальної громади: як урегулювати статус та усунути дискримінацію?: <https://decentralization.gov.ua/news/12140>

³⁶ Правовий статус жителів/членів територіальної громади: проблеми законодавчого регулювання: <https://samoorg.com.ua/blog/2020/02/10/pravovyi-status-zhyteliv-chleniv-terytorialnoyi-gromady-problemy-zakonodavchogo-regulyuvannya>

³⁷ Правовий статус жителів/членів територіальної громади: проблеми законодавчого регулювання: <https://samoorg.com.ua/blog/2020/02/10/pravovyi-status-zhyteliv-chleniv-terytorialnoyi-gromady-problemy-zakonodavchogo-regulyuvannya>

³⁸ Результати загальнонаціонального соціологічного дослідження «Система реєстрації місця проживання в Україні: її вплив на реалізацію прав та життєвих інтересів людини»: <https://cutt.ly/htlcwJF>

³⁹ Проєкт реалізує Центр прав людини ZMINA в партнерському консорціумі з Аналітичним центром CEDOS та Українським незалежним центром політичних досліджень за фінансової підтримки Європейського Союзу.

— внутрішньо переміщені особи, 0,9 — млн діти, що проживають не за місцем реєстрації, 0,4 млн осіб — іноземці. Окрім того, за даними Центральної виборчої комісії, на які спиралися експерти, приблизно 1 млн осіб в Україні не мають реєстрації місця проживання взагалі. Усі ці категорії осіб зазнають системної дискримінації щодо права на участь у розв'язанні питань місцевого значення. Як виявило дослідження, особи, що проживають не за місцем реєстрації, вважають себе «неповноправними» жителями, які не можуть брати активної участі в розв'язанні питань, що стосуються життя громади.

Зі свого боку це суперечить частині другій статті 2 Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», згідно з якою реєстрація місця проживання чи місця перебування особи або її відсутність не можуть бути умовою реалізації прав і свобод, передбачених Конституцією, законами чи міжнародними договорами України, або підставою для їх обмеження.

Ситуація ускладнюється тим, що система реєстрації місця проживання в Україні теж недосконала. Автори «Білої книги реформи системи реєстрації місця проживання в Україні»⁴⁰ назвали декілька причин її неефективності: (1) процедура реєстрації ускладнена через її узалежнення від підтвердження права на проживання особи в житлі; (2) реєстрація місця проживання використовується в державному управлінні для цілей, які їй не властиві; (3) недостатній розвиток та взаємодія реєстрів, які мають забезпечувати ефективний обмін інформацією щодо реєстрації місця проживання. Як альтернативу експерти пропонують перехід до декларативного (повідомного) принципу реєстрації місця проживання.

Тож сьогодні назріла гостра потреба синхронної реалізації двох важливих реформ: комплексної реформи системи реєстрації місця проживання, яка б виправила недоліки чинної моделі, та чіткого врегулювання правового статусу жителів територіальної громади в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», яке надасть право участі в розв'язанні питань місцевого значення всім реальним жителям громад, зокрема й внутрішньо переміщеним особам, іноземцям та особам без громадянства.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», змінивши принципи й порядок реєстрації місця проживання фізичних осіб в Україні.
2. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначивши поняття «житель територіальної громади».
3. Забезпечити уніфікований підхід до визначення кола жителів територіальної громади, які мають право громадської участі. Передбачити право участі будь-яких дієздатних осіб віком від 14 років, які проживають на території територіальної громади (зокрема громадян України, іноземців та осіб без громадянства), у будь-яких формах безпосереднього розв'язання питань місцевого значення, крім місцевих виборів, загальних зборів громадян та місцевих референдумів.
4. Переглянути статус та порядок ведення Реєстру територіальної громади, що полегшить визначення кола жителів громади, які можуть брати участь у розв'язанні питань місцевого значення.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Внесення змін до Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні».

⁴⁰ Біла книга реформи системи реєстрації місця проживання в Україні:
<https://zmina.ua/content/uploads/sites/2/2020/04/zmina-white-paper-ukr-final-web.pdf>

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України.

ПРОБЛЕМА 7. Ускладнений механізм розгляду та відсутня процедура виконання електронних петицій органами місцевого самоврядування

Електронні петиції є особливою формою звернення громадян, які також можуть подаватися й до органів місцевого самоврядування. Порядок подання та розгляду електронних петицій визначається Законом України «Про звернення громадян». Закон містить вимоги до їхнього змісту й структури, регламентує етапи подання та розгляду петиції: ініціювання, перевірку, оприлюднення, збір підписів на її підтримку, розгляд, повідомлення ініціатора про результати розгляду.

Закон також наділяє органи місцевого самоврядування правом самостійно визначати вимоги до кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції та строку їх збору в статуті територіальної громади. Окрім того, порядок розгляду електронних петицій, адресованих органам місцевого самоврядування, визначається відповідними радами. Водночас закон жодним чином не зобов'язує органи місцевого самоврядування запроваджувати цей інструмент, тому в багатьох територіальних громадах його немає.

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»⁴¹, проведене проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, виявило, що механізм електронних петицій передбачений і врегульований в усіх обласних центрах. Більшість міст достатньо якісно врегулювали питання ініціювання та розгляду електронних петицій на рівні локальних нормативно-правових актів: показник якості регулювання процедури становить 94%⁴².

Надмірні вимоги до підтримки петицій встановлено в Києві (10 000 підписів), Харкові (5000 підписів) та Миколаєві (1000 підписів).

У всіх обласних центрах передбачено розгляд електронних петицій на засіданні ради, деякі міста передбачають розгляд петицій і на засіданні виконавчого комітету.

Докладним порядком розгляду електронних петицій можуть похвалитися такі міста, як Чернівці, Ужгород, Львів, Черкаси, Краматорськ, Івано-Франківськ, Суми й Тернопіль.

Дещо інші результати показало дослідження «Інструменти локальної демократії»⁴³, яке охоплювало як великі, так і малі громади шести областей України. З-поміж 30 досліджених громад 11 не запровадили електронних петицій узагалі; ще 2 громади просто зазначили в статутах, що жителі можуть звертатися до місцевої ради через електронні петиції, жодним чином не врегулювавши самої процедури.

На жаль, законодавство запровадило нереалістичну вимогу для міських рад із розгляду електронної петиції протягом 10-денного строку на засіданні міської ради після набрання нею необхідної кількості підписів. Це призводить до того, що міські ради, порушуючи закон, запроваджують альтернативні механізми розгляду петицій виконавчим комітетом або постійними депутатськими комісіями. Урешті, українське законодавство не містить жодних вимог до органів влади із забезпечення виконання петицій, які були підтримані, а також механізмів їх упровадження. Тож підтримувати чи не підтримувати петицію, так само як і виконувати чи не виконувати підтримані — цілком залежить від волі органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб.

⁴¹ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

⁴² Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

⁴³ Інструменти локальної демократії. Результати дослідження: <https://www.hubs.org.ua/docs/instrumenty-lokalnoi-demokratii-rezultaty-doslidzhennia/>

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», визначивши, що розгляд електронної петиції, яка набрала необхідну кількість підписів, здійснюється під час проведення найближчого чергового засідання місцевої ради або засідання виконавчого комітету відповідно до вимог їхніх регламентів, що стосуються підготовки проєктів рішень.
2. Внести зміни до Закону України «Про звернення громадян», якими:
 - передбачити, що петицію розглядає місцева рада або виконавчий комітет залежно від того, до чиєї компетенції належать викладені в петиції питання. Інші органи місцевого самоврядування, їхні робочі органи, виконавчий апарат, структурні підрозділи чи посадові особи не уповноважені розглядати петиції, подані до місцевої ради чи виконавчого комітету;
 - місцева рада чи виконавчий комітет розглядають петицію на найближчому черговому засіданні з огляду на вимоги їхніх регламентів, що стосуються підготовки проєктів рішення ради чи виконкому відповідно;
 - передбачити, що за результатами розгляду петиції місцева рада чи виконавчий комітет обов'язково ухвалює рішення;
 - передбачити, що проєкт рішення розробляється за участю автора або його представника, якщо таку необхідність висловив автор у тексті петиції, а також підлягає обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»;
 - передбачити право автора петиції або його представника виступити на засіданні органу, що розглядає петицію;
 - доповнити законодавство базовими вимогами до реалізації підтриманих петицій. Наприклад, це можуть бути положення, які вимагають, що в разі ухвалення рішення про підтримку електронної петиції орган упродовж певного часу та із залученням автора петиції має розробити й затвердити план заходів із реалізації петиції; визначити особу, відповідальну за координацію його виконання; оприлюднювати з певною періодичністю на своєму офіційному вебсайті звіт про стан реалізації петиції та плану заходів аж до повного розв'язання всіх порушених у петиції питань.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Внесення змін до Закону України «Про звернення громадян».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України.

ПРОБЛЕМА 8. Недостатня дієвість органів самоорганізації населення як представницьких органів та форми участі жителів у розв'язанні окремих питань місцевого значення через численні недоліки й прогалини в регулюванні їхнього правового статусу

Законодавство про органи самоорганізації населення (далі — ОСН) має низку прогалин, які негативно позначаються на функціонуванні цього інституту. Найбільша кількість проблем стосується процедур створення та припинення діяльності ОСН, однак деякі недоліки пов'язані з їхнім правовим статусом:

1. *Визначений законом перелік завдань ОСН неповною мірою відповідає їхній природі.* У частині третій статті 3 Закону України «Про органи самоорганізації населення» визначено такі завдання ОСН: 1) створення умов для участі жителів у розв'язанні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України; 2) задоволення соціальних,

культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг; 3) участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм.

Серед цих завдань немає функції представлення та обстоювання інтересів жителів відповідної території, яка безпосередньо впливає з визначення ОСН саме як представницьких органів. Цю прогалину можна виправити шляхом доповнення переліку ще одним завданням.

2. Визначений законом перелік власних повноважень ОСН недосконалий та не відповідає реаліям сьогодення. Стаття 14 Закону України «Про органи самоорганізації населення» передбачає 14 власних повноважень ОСН. Однак вони не відповідають реаліям часу й потребують певного корегування. Наприклад, пункт 12 частини першої цієї статті наділяє ОСН повноваженням вести облік громадян за віком, місцем роботи чи навчання, які мешкають у межах території його діяльності. Проте не зрозуміло, із якою метою це має робитися і як такий облік має узгоджуватися із законодавством про захист персональних даних.

3. Місцеві ради мають право вибірково наділяти ОСН власними повноваженнями, а не одразу всім передбаченим законом переліком. Законодавство передбачає, що під час надання дозволу на створення ОСН йому можуть надавати (а не надаються автоматично) власні повноваження, що здійснюються на території діяльності. За логікою законодавця місцева рада, яка дає згоду на створення ОСН, може наділяти, а може й не наділяти цей орган власними повноваженнями. В останньому випадку важко уявити, як зможе й чи зможе взагалі діяти ОСН, у якого повноважень не буде.

4. У законі не визначено механізму делегування ОСН повноважень місцевого самоврядування та ресурсів для їх здійснення. Частина перша статті 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» говорить, що сільська, селищна, міська, районна в місті (в разі її створення) рада можуть додатково наділяти частиною своїх повноважень ОСН з одночасним переданням йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, а також здійснювати контроль за їх виконанням.

Проте законодавець лише рамково визначив саму можливість такого делегування, не вдаючись до деталізації. Тому відкритими є питання, як саме ОСН можуть бути делеговані повноваження місцевої ради, коли це може здійснюватися, які повноваження можуть бути делеговані, який механізм делегування тощо.

5. У законі помилково зазначено можливість делегування ОСН частини повноважень ради замість повноважень її виконавчих органів. Уже згадувана частина перша статті 15 Закону України «Про органи самоорганізації населення» говорить, що сільська, селищна, міська, районна в місті (в разі її створення) рада можуть додатково наділяти ОСН частиною своїх повноважень. Однак у законодавстві немає визначення, що таке «власні повноваження» сільської, селищної, міської та районної в місті ради.

Водночас у статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» подано перелік повноважень, які належать до виключної компетенції сільської, селищної і міської рад. Оскільки йдеться про виключну компетенцію, природно, що такі повноваження нікому, зокрема й ОСН, не можуть бути делеговані.

По суті, повноваження, які можуть бути делеговані ОСН, — це радше повноваження не місцевої ради, а її виконавчих органів. Відповідне уточнення доцільно внести до законодавства.

Окрім того, варто додати до закону невичерпний перелік основних повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, які можна делегувати.

6. Недостатньо чітко визначено фінансову й матеріальну основи діяльності ОСН. Згідно зі статтею 16 Закону України «Про органи самоорганізації населення» фінансовою основою діяльності ОСН є: 1) кошти відповідного місцевого бюджету, які надаються йому сільською, селищною, міською, районною в місті (в разі її створення) радою для

здійснення наданих ОСН повноважень; 2) добровільні внески фізичних і юридичних осіб; 3) інші надходження, не заборонені законодавством. Як бачимо, наявні в ОСН фінансові ресурси можуть бути поділені на (1) кошти, передані органами місцевого самоврядування, та (2) власні кошти ОСН. Водночас у частині другій статті 16 сказано, що ОСН самостійно використовує фінансові ресурси, отримані з місцевого бюджету, на цілі та в межах, визначених відповідною радою, проте нічого не йдеться про право ОСН самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами.

Окрім того, стаття 17 Закону України «Про органи самоорганізації населення» говорить, що матеріальною основою діяльності ОСН є майно, передане йому радою в оперативне управління. Із цього можна зробити хибний висновок, що іншого майна в органі самоорганізації населення немає і не може бути.

ОСН, зареєстрований у встановленому законом порядку, має статус юридичної особи, а тому згідно із Цивільним кодексом України може набувати й інше майно. Проте положення про власне майно ОСН та порядок його використання в законі немає.

У Верховній Раді України VIII скликання зареєстрували законопроект №2466, який пропонував нову редакцію Закону України «Про органи самоорганізації населення», спрямовану на розв'язання зазначених проблем. Документ розробила Асоціація сприяння самоорганізації населення, він пройшов широкі обговорення з представниками ОСН в усіх регіонах України. Проте Верховна Рада України так і не ухвалила цього проекту закону, тому він потребує повторного внесення до парламенту.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про органи самоорганізації населення», якими:
 - доповнити перелік завдань ОСН завданнями представляти та обстоювати інтереси жителів відповідної території, яке безпосередньо впливає з визначення ОСН саме як представницького органу;
 - установити, що ОСН у межах території його діяльності під час його утворення «надають» (а не «можуть надавати») власні повноваження, а також скорегувати формулювання деяких таких повноважень;
 - установити, що рада може додатково наділяти ОСН частиною повноважень її виконавчих органів (а не частиною своїх повноважень) на основі угоди з одночасним переданням йому додаткових коштів, а також матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для здійснення цих повноважень, і здійснює контроль за їх виконанням;
 - доповнити закон невичерпним переліком повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування, які можуть бути делеговані ОСН;
 - чітко визначити, що в ОСН можуть бути як власне майно й фінанси, так і майно та фінанси, що передані йому радою, а також передбачити право ОСН самостійно розпоряджатися власними фінансовими ресурсами й майном.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України.

ПРОБЛЕМА 9. Недостатнє використання експертного потенціалу громадськості у виробленні муніципальних політик через відсутність фахових/галузевих консультативно-дорадчих органів (молодіжна, екологічна, рада розвитку підприємництва, рада з питань забезпечення

рівних прав та можливостей жінок і чоловіків) при посадових особах й органах місцевого самоврядування

Якщо консультативно-дорадчий орган у формі громадської ради створено при виконавчому комітеті місцевої ради або голові, така громадська рада об'єднує представників громадських об'єднань з усіх питань муніципальної політики в одному органі. Це часто блокує її ефективну роботу, оскільки кожний член ради є фахівцем лише у своїй сфері, а не з усіх питань ради загалом. Але в містах потроху почали набувати поширення галузеві консультативно-дорадчі органи (далі — КДО) за сферами своєї діяльності, як-от рада з охорони здоров'я, освітня рада, рада молодіжної політики тощо.

На думку експертів, створення низки галузевих консультативно-дорадчих органів при виконавчому комітеті або відповідних департаментах місцевої ради дає змогу залучити більшу кількість експертів і громадських організацій та ефективніше організувати їхню роботу. Наприклад, у Вінниці створено 26 КДО (ради, комісії, колегії та робочі групи), а в Кременчуку функціонує понад 30 консультативно-дорадчих, координаційних або наглядових органів, до складу яких входять представники ОГС, працівники навчальних та/або наукових закладів. Тож місцева влада створила розгалужену інфраструктуру консультативно-дорадчих органів, яка дає змогу громадським експертам долучатися до формування різних напрямів муніципальної політики.

РІШЕННЯ

1. Органи та посадові особи місцевого самоврядування (місцева рада, виконавчий комітет, сільський, селищний, міський голова, департаменти/відділи місцевої ради) мають тісно співпрацювати з фаховою громадськістю під час вироблення муніципальних політик, а також:
 - рекомендувати створення експертних/галузевих КДО при сільському, селищному, міському голові й обласній, районній, міській, селищній чи сільській радах, їхніх виконавчих органах, ухвалити положення про їхнє формування та діяльність;
 - розміщувати інформацію про діяльність усіх створених КДО на офіційному вебсайті ради;
 - визначити чіткі механізми взаємодії КДО й відповідних органів місцевої ради, механізми розгляду рішень і рекомендацій КДО;
 - розглянути можливість формування складу деяких КДО через механізм електронного обрання всіма жителями громади;
 - запровадити практику звітування КДО перед територіальною громадою про свою діяльність;
 - наділити громадську раду (КДО) правом делегувати своїх уповноважених представників для участі в засіданнях та нарадах, які проводять органи, при яких вони створені;
 - передбачити можливість вилучення зі складу громадської ради представника інституту громадянського суспільства в разі неналежного виконання ним функцій члена громадської ради, порушення норм етики й громадського порядку під час засідань громадської ради та її органів;
 - реформувати громадські ради (КДО) в експертні, консультативні й громадсько-аналітичні інститути шляхом відокремлення функції консультування від обов'язку контролю/моніторингу.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення органами місцевого самоврядування положення про галузеві консультативно-дорадчі органи та їхню діяльність.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Органи місцевого самоврядування.

Розділ 2. Правове регулювання механізмів прозорості (оприлюднення інформації) та відкритості (доступ до засідань) у діяльності органів місцевого самоврядування

ПРОБЛЕМА 10. Ускладнений доступ жителів територіальної громади до публічної інформації, розпорядниками якої є органи місцевого самоврядування, у зв'язку з:

10.1. відсутністю офіційних вебсайтів у частини місцевих рад або їхньою низькою інформативністю та навігаційною доступністю;

10.2. неоприлюдненням чи несвоєчасним оприлюдненням місцевими радами публічної інформації, яку мають обов'язково розміщувати на офіційному вебсайті згідно зі статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та низкою інших законів;

10.3. ненаданням або несвоєчасним наданням місцевими радами та їхніми виконавчими органами, комунальними підприємствами, установами й організаціями публічної інформації у відповідь на запит на інформацію;

10.4. установленням завищених (більших, ніж їхня собівартість) розмірів оплати за виготовлення копій документів, які надають за запитом на інформацію;

10.5. незабезпеченням або неналежним забезпеченням можливості для запитувачів інформації ознайомлюватися з документами та копіювати їх у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами.

Говорячи про проблеми, пов'язані з доступом до публічної інформації, зазначимо, що окремі з них властиві тільки органам місцевого самоврядування, але більшість не є специфічними й притаманні всім органам публічної влади на всіх рівнях.

За інформацією, викладеною в щорічних доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2017, 2018, 2019 роки, систематичні порушення прав на отримання публічної інформації спостерігаються в різних сферах діяльності органів місцевого самоврядування (дуже грубо вони згруповані в назві цього підрозділу авторами «Дорожньої карти реформ»).

Численні громадські моніторинги, а також моніторинг, проведений Секретаріатом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини⁴⁴ спільно з регіональними координаторами взаємодії з громадськістю, повідомляють про відсутність інформації на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування, хаотичність її викладу, застарілість та інші порушення, що унеможливають вільне отримання інформації. Подекуди немає і самих офіційних вебсайтів органів місцевого самоврядування.

У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2019 рік зауважено низький рівень забезпечення доступу до публічної інформації на місцевому рівні, зокрема тієї, розпорядниками якої є органи місцевого самоврядування⁴⁵. Неотримання жителями інформації про діяльність органів місцевого самоврядування, а також комунальних підприємств (вони теж є розпорядниками інформації) за запитами унеможливує громадський контроль за їхньою роботою, утруднює використання механізмів громадської участі, створює сприятливе середовище для процвітання корупції.

Попри те, що в Україні ухвалено один із найкращих у Європі законів про доступ до публічної інформації, рівень його невиконання катастрофічний. Одна з ключових причин такої ситуації — немає належного державного контролю. Органом, який здійснює

⁴⁴ Звіт про проведення моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації в регіонах України: <https://cutt.ly/fyOyF0S>

⁴⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 182: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

парламентський контроль за виконанням законодавства про доступ до публічної інформації, є Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, який хоч і має регіональні представництва, утім, його інституційна спроможність не забезпечує ані належного всеохопного контролю/моніторингу, ані належного й своєчасного розгляду тисяч скарг запитувачів на порушення їхніх прав органами місцевого самоврядування, ані вжиття заходів задля притягнення до адміністративної відповідальності службовців, ані достатньої кількості просвітницьких та навчальних заходів серед населення й державних службовців.

Проблеми існують і в правовому регулюванні притягнення до адміністративної відповідальності за порушення законодавства про доступ до публічної інформації. «Водночас зауважимо, що процедура складення протоколів про адміністративне правопорушення та притягнення порушників до адміністративної відповідальності потребує змін на законодавчому рівні...» — ідеться в щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини⁴⁶.

Окрім того, існують проблеми й з доступом до правосуддя, оскільки нині встановлено високий судовий збір за звернення з позовом до адміністративного суду, а відповідно далеко не кожен житель громади й громадське об'єднання можуть скористатися своїм правом на судові оскарження.

Відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації», якщо запитують більше ніж 10 сторінок документів, розпорядник має право виставити рахунок «на відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк документів». Більшість розпорядників не розраховували фактичної вартості такого друку й встановили максимум, який дозволяє постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року №740⁴⁷. На сьогодні це 0,2% від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (4,54 грн) за одну сторінку формату А4, що значно перевищує собівартість друку й покладає на запитувача надмірний тягар, який фактично є фінансовим бар'єром у доступі до публічної інформації. Згідно з дослідженням Центру демократії та верховенства права, проведеним у 2019 році⁴⁸, більш як половина місцевих рад обласного значення, а також обласних рад усупереч закону не розраховували фактичної вартості друку, а встановили розмір, передбачений постановою Кабінету Міністрів України.

Більшість органів місцевого самоврядування не створили або не організували належно спеціальне місце для роботи запитувачів із документами та їхніми копіями. Це приміщення/місце, у якому запитувачі можуть безкоштовно ознайомлюватися з великою кількістю документів (оригіналами чи їхніми копіями), зокрема й фотографувати їх, робити виписки, копіювати, сканувати своїми пристроями або технікою розпорядника, якщо їй надано запитувачу тощо. Серед типових порушень: немає інформації про це місце на сайті, немає самого місця, неможливість вільно до нього потрапити, відмова органу влади надати документи для ознайомлення в спеціальному місці, обмеження часу на ознайомлення тощо.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», установивши обов'язковість створення офіційного вебсайту кожною місцевою радою, на якому має бути оприлюднено інформацію, визначену Законом України «Про доступ до публічної інформації» та іншими нормативно-правовими актами.
2. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», установивши широкий перелік інформації, що підпадає під обов'язкове оприлюднення на офіційному вебсайті місцевої ради:

⁴⁶ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 183: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

⁴⁷ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року №740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»

⁴⁸ Дорогий доступ до інформації: за що платять запитувачі: <https://cedem.org.ua/analytics/dorogiy-dostup/>

- профайли депутатів та осіб, що достроково припинили повноваження депутата місцевої ради (фото, автобіографічна довідка, графік приймання громадян, щорічні звіти про роботу, дата набуття та припинення повноважень депутата інша інформація, необхідна для максимально тісної співпраці депутата зі своїми виборцями, інститутами громадянського суспільства);
 - склад (поіменно), графіки засідань, протоколи, висновки й рекомендації постійних депутатських комісій, інших органів ради;
 - профайли членів виконкому: фото, автобіографічна довідка, контакти;
 - інформація про інші виконавчі органи ради;
 - інформація про комунальні підприємства;
 - профайли старост (фото, автобіографічна довідка, графік приймання громадян, щорічні звіти про роботу);
 - форми громадської участі (нормативне регулювання, журнали реєстрації та проведення, протоколи, склад дорадчих органів й інша інформація про ті форми, що застосовують у громаді, зокрема й архів).
3. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування», передбачивши, що Кабінет Міністрів України / Міністерство цифрової трансформації України затверджує єдині вимоги до оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах органів місцевого самоврядування (а також інформації, яка має бути оприлюднена в форматі відкритих даних): структури вебсайтів, навігаційної доступності, деталізації інформації, яку обов'язково на них мають розміщувати тощо.
4. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування», передбачивши, що Кабінет Міністрів України / Міністерство цифрової трансформації України затверджує єдині вимоги до оприлюднення:
- проєктів рішень органів місцевого самоврядування, а саме:
 - обов'язкове створення окремого розділу для оприлюднення проєктів із навігаційною доступністю «трьома кліками»;
 - оприлюднення проєктів у повному обсязі й з усіма додатками, а також із позначкою, коли їх розглядатимуть із метою ухвалення (якщо зазначений проєкт винесли на громадське обговорення, — дату завершення обговорення та посилання на оголошення про його проведення);
 - синхронізацію проєктів актів із графіком/оприлюдненням дат засідань органів місцевого самоврядування;
 - негайне оприлюднення пропозицій про внесення змін до вже оприлюдненого проєкту з позначкою, хто їх вносить, а також додаванням порівняльної таблиці, що містить первинний текст акта та внесені зміни;
 - пряма заборона виносити на розгляд органу або посадової особи проєкт нормативно-правового акта чи іншого рішення органу місцевого самоврядування, що не був своєчасно оприлюднений у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації», іншими законами, або був оприлюднений, але пізніше до нього внесли зміни;
 - пряма заборона виносити на розгляд органу чи посадової особи проєкт нормативно-правового акта, щодо якого не було проведено громадське обговорення, якщо обов'язковість його проведення передбачено законодавством;
 - правила розміщення проєктів актів, які містять інформацію з обмеженим доступом;
 - вимоги до спеціальної пошукової системи проєктів актів, інші вимоги;
 - нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних) органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а саме:

- обов'язкове створення окремого розділу для оприлюднення актів із навігаційною доступністю «трьома кліками»;
 - створення спеціальної пошукової системи для всіх ухвалених актів, у якій доступні чинні акти в останній редакції (тобто з усіма внесеними до них змінами) та нечинні (скасовані, змінені) акти (з відповідною поміткою про втрату чинності);
 - формат розміщення актів (наявність необхідних реквізитів тощо).
5. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» й передбачити створення в місцевих радах депутатських комісій із питань прозорості та доступу до публічної інформації або надати такі повноваження вже наявній комісії про діяльність органів місцевого самоврядування в конкретній громаді й наділити повноваженнями здійснювати контроль за виконанням апаратом та виконавчими органами ради вимог законодавства про доступ до публічної інформації, розглядати звернення жителів щодо порушення їхніх прав на отримання публічної інформації, пропозиції для підвищення прозорості й відкритості, здійснювати інші заходи.
 6. Внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», конкретизувавши всі форми контролю за виконанням розпорядниками інформації вимог законодавства про доступ до публічної інформації: парламентського контролю, громадського контролю (зокрема визначити основні принципи, схему проведення громадських моніторингів та врахування їхніх результатів) і державного контролю (створення спеціального уповноваженого органу контролю).
 7. Розробити й ухвалити закон, що створить механізм державного контролю у сфері доступу до публічної інформації, зокрема утворення окремої незалежної наглядової інституції (інформаційний комісар, уповноважений, комісія, агенція тощо) у сфері доступу до публічної інформації, що відповідатиме стандартам незалежності та ефективності, а також міжнародним зобов'язанням України.
 8. Внести зміни до статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши адміністративну відповідальність розпорядників інформації за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».
 9. Внести зміни до статей 38, 212-3 та 254 Кодексу України про адміністративні правопорушення, спрямовані на спрощення процедури притягнення розпорядників інформації до адміністративної відповідальності й підвищення розміру штрафу за порушення права на інформацію.
 10. Внести зміни до внутрішніх актів органів місцевого самоврядування, які встановлюють розміри відшкодування за копіювання та друк документів для підготовки відповіді на запит на інформацію, спрямовані на зменшення розмірів (закласти собівартість копіювання й друку, а не граничний розмір, передбачений постановою Кабінету Міністрів України⁴⁹).
 11. Ухвалити або внести зміни до внутрішніх актів органів місцевого самоврядування, які регулюють роботу спеціального місця для роботи запитувачів із документами, передбачивши створення такого спеціального місця, у якому забезпечать право запитувача безкоштовно та безперешкодно ознайомлюватися з інформацією, зокрема з документами чи їхніми копіями, право запитувача робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо.

ІНСТРУМЕНТИ

⁴⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року №740 «Про затвердження граничних норм витрат на копіювання або друк документів, що надаються за запитом на інформацію»

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації».
3. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
4. Внесення змін до внутрішньоорганізаційних актів органів місцевого самоврядування.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, Міністерство юстиції України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 11. Ускладнена, а подекуди й відсутня можливість доступу до засідань колегіальних органів місцевого самоврядування (засідань місцевих рад та засідань виконавчих комітетів ради), їхніх органів (президій (колегій) і постійних депутатських комісій)

За результатами моніторингів, проведених Центром демократії та верховенства права у 2016⁵⁰ і 2017⁵¹ роках (викладених, зокрема, у щорічних доповідях Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2016 і 2017 роки), найбільша кількість проблем із доступом до засідань існує на рівні обласних рад та міських рад обласних центрів. Це пов'язано з тим, що:

- 1) частина місцевих рад затвердили порядки відвідування своїх засідань або своїх приміщень, які суттєво утруднюють доступ до них для громадян (наприклад вимагають завчасної реєстрації (за 3–7 днів), передбачають вхід тільки за перепустками тощо);
- 2) велика частина рад несвоєчасно або взагалі не оприлюднює інформації про час, дату й порядок денний своїх засідань, не оприлюднює проєктів своїх рішень або проводить чимало позачергових сесій, які скликають за один чи два дні, а проєктів рішень не оприлюднюють;
- 3) деякі ради фактично не пускають на свої засідання та засідання своїх органів — виставляють три кордони охорони й пропускають тільки за посвідченнями або іменними запрошеннями;
- 4) активістів буквально виганяють із засідань депутатських комісій, оскільки законодавством прямо не передбачено права жителів їх відвідувати (як й обов'язку проводити такі засідання відкрито);
- 5) тільки в поодиноких радах створено можливості для маломобільних мешканців зайти та перебувати в приміщенні, де проводять засідання (немає пандусів, ліфтів, пологих порогів, звукових маячків, належно обладнаних туалетів тощо).

Аналогічні проблеми існують і з доступом до засідань виконавчих комітетів та президій (колегій) районних, обласних рад, депутатських комісій. Крім того, законами України не передбачено ані прямого обов'язку проводити відкриті засідання депутатських комісій, ані права жителів відвідувати засідання комісій. Така ж ситуація із засіданнями президій (колегій) районних й обласних рад. Закон України «Про доступ до публічної інформації» передбачає право на доступ до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, утім, президії і депутатські комісії є органами місцевих рад та не є самостійними суб'єктами владних повноважень.

Зрідка проблема доступу до засідань трапляється на рівні рад ОТГ.

⁵⁰ Діяльність розпорядників щодо виконання законодавства про доступ до публічної інформації. Результати дослідження: <https://bit.ly/2UCneiN>

⁵¹ Як забезпечується доступ до публічної інформації в Україні? Результати дослідження: <https://bit.ly/3cPydf6>

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»⁵², проведене проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало такі результати⁵³. Більшість регламентів міських рад не відповідають нормам законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, регламенти порушують частину сімнадцяту статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої громадянам гарантований вільний доступ на пленарні засідання місцевих рад.

У 15 міських радах на нормативному рівні обмежено доступ громадян до пленарних засідань. Зокрема, це обмеження виявляється в можливості проведення закритих пленарних засідань ради або розгляду окремих питань у «закритому режимі» за рішенням ради, а не відповідно до законодавства. Також частина рад передбачила механізм завчасної реєстрації та надання дозволу для громадян, які хочуть відвідати пленарне засідання. Ця практика в більшості випадків є інструментом для обмеження доступу громадян до засідань ради під час розгляду важливих для громади питань.

Щодо доступу до засідань виконкому, то в дослідженні сказано, що лише 6 міст (Луцьк, Ужгород, Івано-Франківськ, Суми, Херсон і Чернігів) зафіксували у своїх регламентах право громадян на вільний доступ до засідань виконкому. У решти міст є норми, які певним чином обмежують участь громадян, що суперечить частині сімнадцятій статті 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», відповідно до якої громадянам гарантовано вільний доступ до засідань місцевих рад.

Практику завчасного інформування про час, місце та орієнтовний порядок денний засідань постійних депутатських комісій передбачено в положеннях 10 міських рад. Варто зазначити, що завчасне інформування про засідання комісій дає змогу забезпечити право громадян на безперешкодний доступ до засідань постійних депутатських комісій. Проте у 18 міських радах такий доступ може бути обмежений, адже в їхніх положеннях є норма про можливість проводити засідання комісії в закритому режимі.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», урегулювавши такі питання:
 - визначити вичерпний та дуже чіткий перелік випадків, коли можуть скликати позачергову сесію місцевої ради, а також перелік питань, які можуть розглядати на позачерговій сесії;
 - передбачити право жителів територіальної громади відвідувати засідання місцевих рад, їхніх виконавчих органів, а також засідання органів рад (президій (колегій) і депутатських комісій);
 - внести норму, що рішення, ухвалені місцевими радами на закритих засіданнях, є нечинними, оскільки суперечать Закону України «Про доступ до публічної інформації». Закритими, зокрема, вважають засідання, про проведення яких громаду не поінформували або поінформували, але з порушенням строків оприлюднення такої інформації, а також ті, де встановлено особливий порядок (завчасна реєстрація, виготовлення перепусток тощо);
 - визначити, що обмеження доступу до засідання виконавчого комітету здійснюється згідно із частиною другою статті 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації», а саме за умови застосування трискладового тесту в кожному конкретному випадку;
 - передбачити право жителів територіальної громади оскаржувати:
 - 1) рішення, ухвалені на закритих засіданнях місцевих рад, виконавчих комітетів, а також ухвалені з порушенням процедури, зокрема строків оприлюднення проєктів рішень тощо;

⁵² Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження:
http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

⁵³ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

- 2) внутрішні акти, зокрема регламенти органів місцевого самоврядування, які утруднюють доступ до засідань;
 - узгодити строк оприлюднення інформації про дату, порядок денний, час і місце проведення засідання та строк оприлюднення проєктів рішень місцевих рад, виконавчих комітетів (вони мають бути однаковими й оприлюднююватися одночасно, щоб кожен житель міг ознайомитися з порядком денним і проєктами рішень, які розглядатимуть на засіданні);
 - визначити строк і порядок оприлюднення інформації про дату, порядок денний, час та місце проведення засідань президій (колегій), депутатських комісій;
 - установити обов'язковість проведення на вебсайті місцевої ради онлайн-трансляцій засідань місцевої ради, виконавчого комітету, президії (колегії), постійних депутатських комісій, а також створення архіву трансляцій засідань;
 - визначити, що відповідає за організацію доступу до засідань голова громади, секретар або інша особа, що головує на конкретному засіданні, відповідно до законодавства.
2. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення й передбачити адміністративну відповідальність за порушення права особи на доступ до засідань місцевих рад, їхніх виконавчих комітетів, президій (колегій), депутатських комісій та інших органів, відкритість засідань яких передбачено законом.
3. *Органам місцевого самоврядування* — на рівні регламенту місцевої ради, регламенту виконавчого комітету, положення про президію (колегію), положення про постійні депутатські комісії передбачити норми про здійснення онлайн-трансляцій засідань місцевої ради, виконавчого комітету та постійних депутатських комісій, а також створення відеоархіву таких засідань.
4. *Органам місцевого самоврядування* — за потреби внести зміни до своїх внутрішніх актів, що передбачають доступ до засідань або перебування відвідувачів у приміщенні органу задля забезпечення вільного доступу кожної особи до засідань.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
2. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Внесення змін до регламенту місцевої ради.
4. Внесення змін до регламенту виконавчого комітету місцевої ради.
5. Внесення змін до положення про постійні депутатські комісії місцевої ради.
6. Внесення змін до положення про президію (колегію) районної/обласної ради.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 12. Обмежений доступ жителів територіальної громади до інформації про роботу місцевої ради, виконавчого комітету через неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення (проєктів рішень, рішень, протоколів засідань, інформації про поіменне голосування, інформації про відвідування депутатами сесій тощо)

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»⁵⁴, яке здійснювалося проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало такі результати інформування про роботу місцевих рад. Більшість регламентів міських рад не відповідають законам України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про доступ до публічної інформації». Найпоширенішими порушеннями в регламентах міських рад є невідповідність частині одинадцятій статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка передбачає оприлюднення всіх проєктів рішень сесії ради за 20 робочих днів до розгляду з метою ухвалення. Зокрема, тільки у 12 міських радах передбачено норму про оприлюднення всіх проєктів рішень сесії ради за 20 робочих днів до їх розгляду з метою ухвалення. Практикою демократичного управління та стандартом підзвітності є забезпечення оприлюднення інформації про відвідування депутатами пленарних засідань міських рад. Проте таку практику у своїх регламентах запровадили лише 12 міських рад.

Згідно з результатами дослідження в текстах регламентів норми сформульовано так, щоб обійти положення законів або зробити винятки для виконання деяких норм. Більшість рад не виконує законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про доступ до публічної інформації». Зокрема, часто в регламентах передбачено оприлюднення проєктів лише тих рішень, які підлягають громадському обговоренню, або визначено винятки, коли діє окремий строк оприлюднення проєктів рішень, наприклад для питань, які мають важливе значення для функціонування та розвитку міста.

Щодо оприлюднення інформації про роботу виконавчих комітетів, то згідно з дослідженням з-поміж 24 обласних центрів лише в Харківській міській раді немає регламенту виконавчого комітету. Законодавчу вимогу про оприлюднення проєктів рішень не пізніше ніж за 20 робочих днів до дати їх розгляду зафіксовано в регламентах лише 8 з 24 міст. Норма про оприлюднення ухвалених рішень протягом 5 робочих днів із моменту їх ухвалення є лише в 9 регламентах виконкомів.

Важливим питанням у регламентах виконавчих комітетів є спосіб ухвалення рішень. Зокрема, у 8 регламентах виконкомів міських рад (Вінниця, Запоріжжя, Кропивницький, Рівне, Суми, Миколаїв, Тернопіль і Херсон) передбачено форми ухвалення рішень, що суперечать законодавству, — не на засіданні, а шляхом погодження або опитування. Лише 14 міських рад зазначили, що винятковою формою ухвалення рішень виконкому є голосування на засіданні.

Тож на основі проведеного дослідження можна зробити висновок, що більшість регламентів виконкомів міст потребує суттєвого вдосконалення та узгодження із чинним законодавством. Зазначимо, що неоприлюднення або несвоєчасне оприлюднення проєктів рішень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також уже ухвалених ними рішень завдає великої шкоди правам жителів громади. Адже саме в цих юридичних документах міститься офіційна інформація про вчинення органами та посадовими особами юридично значущих дій, які безпосередньо впливають на життя мешканців громади.

Проблему ускладнює те, що наразі жителі громади майже позбавлені судового захисту та можливості відновити порушене право на отримання доступу до проєкту рішення місцевої ради. Як показують дослідження судової практики⁵⁵, незважаючи на передбачене законодавством право оскаржити неоприлюднення чи несвоєчасне оприлюднення проєктів актів у суді на практиці суди всіх трьох інстанцій відмовляються відкривати провадження в таких справах або відмовляють у задоволенні позовів через неможливість довести, що неоприлюднення чи несвоєчасне оприлюднення інформації порушує право саме тієї особи, що звертається з позовом.

РІШЕННЯ

⁵⁴ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження:
http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

⁵⁵ Огляд рішень судової практики, що стосується відновлення права на доступ до публічної інформації (станом на квітень 2019 року): <https://cedem.org.ua/analytics/oglyad-vsud-dostup/>

1. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, посиливши штрафні санкції за невиконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».
2. Внести зміни до статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши адміністративну відповідальність за неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Внести зміни до законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутата місцевої ради», спрямовані на подолання негативної практики внесення проєктів рішень чи змін до рішень місцевої ради «з голосу» депутата, якщо проєктів таких рішень чи змін до них не оприлюднено в порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації».
4. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши юридичні наслідки неоприлюднення або несвоєчасного оприлюднення проєктів рішень органів та нормативно-правових актів посадових осіб місцевого самоврядування, а саме: рішення органу чи посадової особи, проєкт якого всупереч вимогам закону не оприлюднено або несвоєчасно оприлюднено, є незаконним і підлягає обов'язковому скасуванню в судовому порядку, зокрема за позовом будь-якої фізичної чи юридичної особи (запитувача інформації).
5. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши право жителів територіальної громади оскаржувати рішення органів місцевого самоврядування, ухвалені з порушенням передбаченої законом процедури, зокрема строків оприлюднення проєктів рішень. Передбачити право жителів громади оскаржувати положення регламентів чи інших актів органів місцевого самоврядування, що суперечать вимогам Закону України «Про доступ до публічної інформації» і порушують право кожного жителя громади отримувати публічну інформацію тощо.
6. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши обов'язкове оприлюднення протоколів засідань виконавчого комітету, результатів поіменного голосування за рішення.
7. *Органам місцевого самоврядування* — узгодити регламенти місцевої ради, виконавчого комітету із законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації» та передбачити норми про:
 - оприлюднення проєктів рішень за 20 робочих днів до дня розгляду (до першої передсесійної депутатської комісії);
 - оприлюднення ухвалених рішень невідкладно або не пізніше як через 5 робочих днів;
 - оприлюднення протоколів пленарних засідань сесій ради, засідань виконавчого комітету;
 - ухвалення рішення лише на засіданні виконавчого комітету шляхом голосування;
 - запровадження відкритого поіменного голосування;
 - оприлюднення результатів відкритих поіменних голосувань;
 - оприлюднення результатів відвідування депутатами сесій рад, засідань виконкому його членами;
 - можливість внесення жителями громади питання до порядку денного сесії ради, засідання виконавчого комітету, наприклад через місцеву ініціативу, електронну петицію, у порядку громадських слухань.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
2. Внесення змін до Закону України «Про статус депутата місцевої ради».

3. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
4. Внесення змін до регламенту місцевої ради.
5. Внесення змін до регламенту виконавчого комітету місцевої ради.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 13. Обмежений доступ жителів територіальної громади до інформації про роботу постійних депутатських комісій через неоприлюднення інформації, визначеної Законом України «Про доступ до публічної інформації», та порушення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»⁵⁶, проведене проектом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало такі результати⁵⁷. Низка положень про постійні депутатські комісії не відповідає законам України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про доступ до публічної інформації». Показник якості регулювання положень про постійні депутатські комісії становить 45%.

Найчастіше в положеннях про комісії не передбачено оприлюднення висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, а також протоколів їхніх засідань, що є порушенням частини десятої статті 47 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Тільки в 10 міських радах передбачено оприлюднення висновків та рекомендацій постійних депутатських комісій, а протоколів засідань постійних депутатських комісій — у 16 міських радах.

Тільки в 5 містах у положеннях про постійні депутатські комісії запроваджено практику оприлюднення інформації про відвідування депутатами засідань постійних комісій рад. Хоча такої норми прямо не передбачено законодавством, її визначено в Запорізькій, Львівській, Сумській, Черкаській та Чернівецькій міських радах.

Результати дослідження показують, що більшість рад не виконує положення законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» й «Про доступ до публічної інформації», які стосуються організації роботи та відкритості постійних депутатських комісій.

Без закріплення найкращих практик демократичного управління в організації роботи постійних депутатських комісій на рівні закону норми не реалізуються. Зокрема, йдеться про такі практики, як завчасне інформування про час, місце й орієнтовний порядок денний засідань постійних депутатських комісій, проведення онлайн-трансляцій засідань та інформація про відвідуваність депутатами засідань комісій.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, збільшивши штрафні санкції за невиконання Закону України «Про доступ до публічної інформації».
2. Внести зміни до статті 212-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, передбачивши адміністративну відповідальність за

⁵⁶ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження:
http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

⁵⁷ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

неоприлюднення інформації, обов'язкове оприлюднення якої передбачено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні».

3. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши, що відповідальність за оприлюднення інформації про діяльність комісії (протоколи, висновки й рекомендації, дата та порядок денний засідань тощо) покладають на голову комісії або особу, що в порядку, передбаченому законодавством, головувала на засіданні комісії;
4. *Органам місцевого самоврядування* — узгодити положення про постійні депутатські комісії ради із законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації» та передбачити норми про:
 - затвердження плану роботи комісії;
 - оприлюднення на сайті ради інформації про відвідуваність депутатами засідань комісії;
 - оприлюднення на сайті ради висновків та рекомендацій комісії;
 - оприлюднення протоколів засідань комісії.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
2. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Внесення змін до положення про постійні депутатські комісії ради.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

Розділ 3. Правове регулювання інструментів підзвітності та контролю органів місцевого самоврядування

ПРОБЛЕМА 14. Невиконання сільськими, селищними й міськими головами, депутатами місцевих рад та старостами передбаченого законом обов'язку щороку звітувати перед громадою, зокрема через відсутність чіткого порядку й строків звітування

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»⁵⁸, проведене проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало такі результати⁵⁹. Процедуру звітування міського голови та депутатів визначено у 20 з 24 міст. Загальна якість регулювання процедур звітування становить 61%.

Можна сказати, що в більшості міст — 20 з 24 — не встановлено чітких термінів звітування міського голови й у 12 з 24 не встановлено чітких термінів звітування депутатів. У багатьох містах немає вимог до структури, предмета звіту та способу звітування, наприклад у Черкасах, Харкові й Северодонецьку. Майже всі міста визначають, що міський голова чи депутати звітують «про свою роботу».

Низка міст мають норму про розміщення звітів на сайті міської ради, проте самих звітів не виявлено.

⁵⁸ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження:
http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

⁵⁹ Результати вказані вже з урахуванням змін у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

Варто зазначити й позитивні приклади звітування голів громад та депутатів міських рад. Ідеться про такі міста, як Краматорськ, Львів, Чернівці, Житомир, Тернопіль й Івано-Франківськ. Тут урегульовано питання звітування депутатів ради та міського голови. Установлено норму про завчасне інформування громадян про час і місце звітування, визначено спосіб та предмет звітування. Звіти також оприлюднюються на офіційному вебсайті ради.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до частини сьомої статті 42 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та частини першої статті 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», якими:
 - установити чітку дату, до якої голови обласної і районної рад, сільські, селищні й міські голови, депутати місцевих рад усіх рівнів та старости обов'язково повинні прозвітувати;
 - установити вимогу оприлюднювати затверджений радою графік звітування та/або оголошення про звітування на офіційному вебсайті, на дошках оголошень, у місцевих ЗМІ (за наявності) й інших каналах комунікації задля якомога ширшого інформування жителів громад, зазначаючи час, місце та термін;
 - передбачити оприлюднення письмового звіту голови обласної і районної рад, сільського, селищного й міського голів, депутатів місцевих рад усіх рівнів та старост на офіційному вебсайті місцевої ради, іншими каналами комунікації задля якомога ширшого інформування жителів громад;
 - передбачити, що звітування відбувається на відкритій зустрічі з виборцями;
 - передбачити перелік питань, із яких звітує депутат, а саме: проблеми, над розв'язанням яких працював депутат; присутність на пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій; робота з виборцями, проведення прийому громадян тощо;
 - передбачити перелік питань, із яких звітують сільський, селищний і міський голови, зокрема виконання передвиборчої програми (за наявності); досягнуті результати; витрати бюджетних коштів тощо;
 - передбачити перелік питань, із яких звітує староста перед жителями населених пунктів, розміщених на території відповідного старостинського округу, зокрема представлення ним інтересів жителів старостинського округу у виконавчому комітеті ради; участь у засіданнях ради та постійних комісій; виконання бюджету на території старостинського округу; участь у здійсненні контролю;
 - передбачити, що депутат або посадова особа місцевого самоврядування, який не звітував два роки поспіль, може бути відкликаний виборцями в установленому порядку.
2. Ухвалити на рівні місцевого самоврядування статут територіальної громади або порядок звітування органів та посадових осіб місцевого самоврядування, у якому:
 - установити чітку дату, до якої обов'язково потрібно провести звітування органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
 - установити вимогу оприлюднювати оголошення про звітування сільського, селищного й міського голів, депутатів ради та старост на офіційному вебсайті, де зазначити час, місце й термін;
 - передбачити оприлюднення звіту сільського, селищного й міського голів, депутатів ради та старост на офіційному вебсайті місцевої ради;
 - передбачити перелік питань, із яких звітує депутат, а саме: проблеми, над розв'язанням яких працював депутат; присутність на пленарних засіданнях та засіданнях постійних комісій; робота з виборцями тощо;
 - передбачити перелік питань, із яких звітує місцевий голова, зокрема виконання передвиборчої програми (за наявності); досягнуті результати; витрати бюджетних коштів тощо;
 - передбачити перелік питань, із яких звітує староста перед жителями населених пунктів, розміщених на території відповідного старостинського

округу, зокрема представлення ним інтересів жителів старостинського округу у виконавчому комітеті ради; участь у засіданнях ради та постійних комісій; виконання бюджету на території старостинського округу; участь у здійсненні контролю.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад».
3. Ухвалення статуту територіальної громади або порядку, у якому передбачено проведення звітування сільського, селищного й міського голів, депутатів ради та старости.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 15. Не забезпечується проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів місцевої ради через відсутність ухвалених порядків органами місцевого самоврядування

Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 року №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» надала інститутам громадянського суспільства, зокрема ОСН, право проводити громадську експертизу діяльності органів виконавчої влади, зокрема й місцевих органів виконавчої влади. Цією ж постановою Кабінет Міністрів України рекомендував органам місцевого самоврядування поширити на них дію механізму проведення громадської експертизи. Але, як свідчить практика, лише поодинокі органи місцевого самоврядування скористалися цією рекомендацією, унаслідок чого інститути громадянського суспільства не мають сьогодні реальної можливості проводити громадську експертизу діяльності органів місцевого самоврядування.

Дослідження «Індекс демократичності міст — 2018»⁶⁰, проведене проєктом «Громадяни в дії» у 24 обласних центрах, показало⁶¹, що у 18 містах питання громадської експертизи згадано в статутах територіальних громад, проте в них не визначено детальної процедури ініціювання та проведення громадської експертизи.

Водночас 7 обласних центрів врегулювали громадську експертизу окремим положенням (Вінниця, Краматорськ, Чернігів, Чернівці, Хмельницький, Житомир і Тернопіль). Ці положення надають право громадським організаціям, ОСН, а також ОСББ проводити експертизу не лише виконавчих органів, а й самої міської ради. Результати експертизи обов'язково мають розглядати на засіданні виконавчого комітету або міської ради. За результатами розгляду мають ухвалювати рішення.

Показник якості регулювання процедури досить високий — 85%, якщо брати до уваги результати 7 міст, у яких такі положення ухвалено. Водночас можна говорити лише про фрагментарний розвиток цього інструменту на рівні органів місцевого самоврядування.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», доповнивши його статтею, що забезпечить право інститутів громадянського

⁶⁰ Індекс демократичності міст — 2018. Результати дослідження: http://dovidnyk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=595

⁶¹ Результати подано вже з огляду на зміни у сфері громадської участі, які відбулися після проведеного дослідження, станом на 10 квітня 2020 року.

суспільства на проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів місцевої ради. Також у законі потрібно визначити предмет громадської експертизи, установити коло осіб, які мають право проводити експертизу, порядок і строки проведення, сприяння органів місцевого самоврядування проведенню експертизи, підготовку експертних пропозицій, їх розгляд та врахування, а також порядок оприлюднення документів, пов'язаних із громадською експертизою.

2. Ухвалити на рівні місцевого самоврядування статuti територіальних громад або порядки проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів місцевої ради, у яких:
 - передбачити, що предмет проведення громадської експертизи становлять питання, які належать до компетенції виконавчих органів ради;
 - передбачити, що громадську експертизу можуть проводити консультативно-дорадчі органи (КДО) при органах місцевого самоврядування, інститути громадянського суспільства (громадські та благодійні організації, ОСН, ОСББ тощо);
 - органи місцевого самоврядування сприяють проведенню громадської експертизи;
 - визначити, що голова розпорядженням визначає відповідального за взаємодію з ініціаторами громадської експертизи;
 - визначити перелік відмов для проведення громадської експертизи;
 - передбачити, що матеріали надають протягом 5 робочих днів, у разі великого обсягу інформації — до 20 робочих днів;
 - визначити строк проведення громадської експертизи тривалістю 3 місяці;
 - передбачити, що пропозиції за результатами громадської експертизи розглядають на засіданні виконавчого комітету або місцевої ради за участю представників ініціаторів громадської експертизи, де їм надають слово для виступу;
 - передбачити, що експертні пропозиції розглядають протягом 30 календарних днів від дати надходження;
 - установити, що за результатом розгляду обов'язково ухвалюють умотивоване рішення;
 - визначити, що експертні пропозиції та рішення про результати розгляду оприлюднюють на вебсайті ради.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
2. Ухвалення статуту територіальної громади або порядку, у якому передбачено проведення громадської експертизи діяльності виконавчих органів місцевої ради.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України, орган місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 16. Непрозора та непідзвітна громадській роботі комунальних підприємств

Постачання водою домівок, вивезення сміття, облаштування парків і ремонт доріг — майже непомітні речі для багатьох громадян. Більшість жителів, крім суми коштів, які вони сплачують за отримані послуги комунальному підприємству, не знають про його роботу взагалі нічого.

Зазвичай місцеві ради поповнюють статутний капітал цих підприємств на десятки мільйонів гривень. Проте контролювати рух таких коштів може далеко не кожен. Як

знизити корупційні ризики в роботі комунальних підприємств і зробити їх більш ефективними? Публічність — найпростіший та найефективніший спосіб. Однак українські комунальні підприємства не публічні.

Що можна дізнатися про комунальні підприємства будь-якого міста? Зазвичай інформація зводиться до того, що підприємство існує і воно щось робить. Якщо проаналізувати сайти міських рад та комунальних підприємств і зробити офіційні запити, то можна отримати інформацію про перелік підприємств, створених у місті, рішення про їх створення, їхні статuti та юридичні адреси.

Отримати ж копію контракту з директором підприємства, відомості про розмір його зарплати та умови нарахування премій і надбавок непросто. Таку закритість називають комерційною таємницею.

Одна з можливостей розірвати інформаційну закритість комунальних підприємств — визначити перелік інформації, яку слід обов'язково публікувати на офіційному сайті місцевої ради. Це вже почала робити Львівська міська рада, ухваливши 26 грудня 2016 року порядок «Про інформування про діяльність львівських комунальних підприємств» та оприлюднюючи на сайті міської ради інформацію про роботу львівських комунальних підприємств. Також таку практику запроваджено в Хмельницькому.

Ще одним механізмом зменшення корупційних схем та закритості комунальних підприємств є створення наглядових рад. Наглядові ради при комунальних підприємствах — новий етап розвитку сфери керівництва в Україні. Це завжди колегіальні органи, які визначають стратегію розвитку підприємства, контролюють дотримання фінансових планів, контролюють та спрямовують діяльність керівника, ухвалюють рішення про проведення зовнішнього незалежного аудиту, розглядають питання господарської заінтересованості тощо.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до статті 78 Господарського кодексу України та статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зобов'язавши створювати наглядові ради при комунальних підприємствах, які є природними монополістами.
2. Внести зміни до Господарського кодексу України, передбачивши, що заміщення вакантної посади директора відбувається на конкурсних засадах. Положення про порядок проведення конкурсу затверджує Кабінет Міністрів України.
3. Внести зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», передбачивши перелік інформації, яку обов'язково розміщують на офіційному вебсайті підприємства або місцевої ради:
 - статут комунального підприємства, перелік послуг;
 - прізвища та контактна інформація працівників, посадові обов'язки, штатний розпис, відомості про оплату праці;
 - докладна інформація про публічні конкурси для заміщення вакантних посад керівників;
 - фінансові звіти й результати аудитів;
 - оприлюднення укладених договорів підрядів та субпідрядів комунального підприємства;
 - проведення допорогових закупівель через електронну систему державних закупівель «Прозорро»;
 - оприлюднення актів виконаних робіт;
 - перелік послуг і робіт, які надає та виконує комунальне підприємство;
 - порядок формування тарифів на послуги, які надає комунальне підприємство;
 - можливість подати електронне звернення, скаргу чи пропозицію директору комунального підприємства;
 - уся інформація про діяльність наглядової ради: документи про створення, протоколи засідань, профайли членів наглядової ради, ухвалені рішення.

4. *Кабінету Міністрів України* — розробити та затвердити порядок проведення конкурсу на заміщення вакантної посади керівника комунального підприємства.
5. *Місцевій раді* — ухвалити порядок інформування про діяльність комунальних підприємств, у якому визначити відповідальних за розміщення інформації на офіційних вебсайтах та розв'язати інші організаційні питання, необхідні для створення відповідних розділів і систематичного й оперативного оновлення інформації.
6. *Місцевій раді* — ухвалити порядок організації діяльності наглядової ради, а також:
 - рішення про порядок призначення членів, утворення та ліквідації наглядової ради комунального унітарного підприємства;
 - рішення про критерії обов'язковості утворення наглядової ради комунальних унітарних підприємств;
 - рішення про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних підприємств;
 - рішення про виключну компетенцію наглядової ради комунального підприємства.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Господарського кодексу України.
2. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».
3. Розробка порядку проведення конкурсу на заміщення вакантної посади керівника комунального підприємства.
4. Ухвалення органами місцевого самоврядування порядку інформування про діяльність комунальних підприємств.
5. Ухвалення органами місцевого самоврядування рішень, які стосуються створення, діяльності та компетенції наглядової ради при комунальному підприємстві.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство розвитку громад та територій України, органи місцевого самоврядування.

Частина 2. РІВЕНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Розділ 1. Правове регулювання механізмів залучення громадян до вироблення державних політик

ПРОБЛЕМА 17. Недосконалість правового регулювання подання, розгляду, реагування й надання відповідей на звернення громадян та юридичних осіб до центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій і їхніх посадових осіб

Як зазначено в щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини за 2019 рік, «право направляти індивідуальні чи колективні звернення або особисто звертатися до органів державної влади... є не лише конституційним правом людини і громадянина, а й основним каналом зв'язку між громадянином і державою, який сприяє вирішенню та реалізації публічною владою та її посадовими особами соціально-економічних та інших конституційних прав громадян, ефективному реагуванню на вирішення їх проблемних питань і дотриманню принципів належного

управління в державі»⁶². Водночас у цьому документі повідомляють про низку порушень цього права, зокрема:

- порушення термінів розгляду звернень громадян та пересилання за належністю;
- порушення права громадян на особистий прийом керівниками та іншими посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян;
- невжиття заходів для розв'язання питань, порушених у зверненнях, недбалість і формалізм у розгляді звернень, що спричиняє їх повторність;
- скерування скарг для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржують;
- незабезпечення доступності до приміщень, у яких відбувається особистий прийом, особам з особливими потребами, які хочуть реалізувати своє право на звернення; переважно стосується випадків, коли громадяни мають намір реалізувати своє законне право на особистий прийом керівниками державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій тощо, однак доступ до відповідних приміщень ускладнено через відсутність пандусів і ліфтів;
 - ненадання заявникам роз'яснень порядку оскарження відповідей.

Також у цьому документі зазначено, що кількість скарг громадян лише зростає: «Порівняно з 2018 роком у 2019 році кількість повідомлень про порушення конституційного права на звернення збільшилася на 20 %, а саме — з 6 152 до 7 700»⁶³.

Однією з причин такої великої кількості порушень є недосконалість Закону України «Про звернення громадян», який уже давно потребує суттєвого редагування, оскільки не відповідає вимогам сучасності. Окрім того, як зазначено в щорічній доповіді, існують проблеми правового регулювання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог цього закону.

«Здійснення парламентського контролю за дотриманням права на звернення дає змогу стверджувати, що чинний Закон України «Про звернення громадян» потребує внесення до нього відповідних змін і доповнень, зокрема, в частині порядку розгляду звернень юридичних осіб до суб'єктів владних повноважень...»⁶⁴

РІШЕННЯ

1. Розробити й ухвалити Закон України «Про звернення фізичних та юридичних осіб», удосконаливши процедуру звернення, розгляду й надання відповідей на звернення (зокрема й електронні), проведення особистого прийому посадовими особами, а також скасувати Закон України «Про звернення громадян», зважаючи на рекомендації Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, надані в щорічній доповіді про стан додержання та захисту прав і свобод людини й громадянина в Україні⁶⁵.
2. Розробити й ухвалити законопроект про внесення змін до статей 212-3 та 254 Кодексу України про адміністративні правопорушення, спрямованих на спрощення процедури притягнення до адміністративної відповідальності, підвищення розміру штрафу за порушення права на звернення, а також задля конкретизації порушень законодавства про звернення⁶⁶.

⁶² Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 186: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

⁶³ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 187: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

⁶⁴ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 189: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

⁶⁵ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 177: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

⁶⁶ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 190: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

3. Розробити нормативне забезпечення для впровадження інтегрованої електронної системи, яка давала б громадянам змогу відстежувати етапи проходження звернень у державних органах, органах місцевого самоврядування в режимі реального часу, самостійно відстежувати отримання, терміни оброблення звернення, стадії його розгляду та відправлення відповіді заявнику⁶⁷.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» або розроблення й ухвалення Закону України «Про звернення фізичних та юридичних осіб».
2. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство юстиції України, Міністерство цифрової трансформації України.

ПРОБЛЕМА 18. Під час розроблення проєктів актів/політик/програм органи виконавчої влади не застосовують процедур консультацій із громадськістю, визначених у постанові Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Ця постанова містить застарілий перелік нормативно-правових актів, які в обов'язковому порядку виносять на консультації з громадськістю

Кабінет Міністрів України постановою від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» встановив обов'язок органів виконавчої влади проводити консультації з громадськістю з питань формування й реалізації державної політики задля залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Постанова визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю, а також перелік питань, щодо яких консультації проводять обов'язково. Водночас наведений у ній перелік обов'язкових питань станом на сьогодні вже застарів та потребує перегляду й розширення.

Ще однією проблемою є те, що, порушуючи законодавство, органи виконавчої влади під час формування та реалізації державної політики або не проводять консультацій узагалі, або виносять на консультації лише проєкти нормативно-правових актів несуттєвого чи другорядного значення для громадян, у такий спосіб саботуючи процес консультацій із громадськістю. Така практика пов'язана з тим, що постанова №996 не містить обов'язкового переліку осіб (зацікавлених осіб / учасників), із якими органи виконавчої влади мають провести консультації під час розроблення проєктів актів/політик/програм тощо. Окрім того, контроль за виконанням цієї постанови не здійснюють, а за невиконання її приписів встановлено незначні санкції.

РІШЕННЯ

1. Ухвалити Закон України «Про публічні консультації»⁶⁸, передбачивши принципи проведення публічних консультацій, учасників, їхні обов'язки й права, порядок,

⁶⁷ Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, с. 190: <https://cutt.ly/qyOy2B6>

⁶⁸ Проєкт Закону України від 27 грудня 2017 року № 7453 «Про публічні консультації»: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63237

форми, особливості та строки проведення публічних консультацій, а також перелік зацікавлених осіб, подання пропозицій і їх врахування.

2. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», якими:
 - визначити широкий перелік учасників консультацій, а також передбачити перелік зацікавлених осіб, із якими органи виконавчої влади мають обов'язково проводити консультації під час розроблення проєктів актів;
 - установити, що форму консультацій визначають з огляду на коло зацікавлених осіб;
 - розширити перелік нормативно-правових актів, які обов'язково виносять на консультації з громадськістю (наприклад акти, що впроваджують нове правове регулювання у сфері суспільних відносин);
 - передбачити обов'язок органу виконавчої влади інформувати Секретаріат Кабінету Міністрів України в пояснювальній записці до проєкту акта про результати проведених консультацій із громадськістю.
3. Внести зміни до Регламенту Кабінету Міністрів України, якими:
 - надати додаткові повноваження та посилити контроль Секретаріату Кабінету Міністрів України щодо нормативно-правових актів, які не пройшли процедури консультацій із громадськістю;
 - передбачити обов'язковість проведення консультацій із громадськістю розробником нормативно-правових актів відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

ІНСТРУМЕНТИ

1. Ухвалення Закону України «Про публічні консультації».
2. Внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України.
3. Внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Міністерство юстиції України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України.

ПРОБЛЕМА 19. Ускладнений механізм розгляду електронної петиції Президентом України й Кабінетом Міністрів України

Різноманітні дослідження останніх років показують, що одним із найпоширеніших інструментів електронної демократії, який застосовують сьогодні в Україні як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях, є електронні петиції. Також питанню покращення інструменту електронних петицій приділяють увагу й у схваленій Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку електронної демократії в Україні й плані заходів із її реалізації, яка має на меті збільшити рівень довіри до суб'єктів владних повноважень та долучити громадян до комунікації, співпраці з органами державної влади, контролю за ними, також і через удосконалення механізму подання й розгляду електронних петицій. Проте такого вдосконалення на законодавчому рівні так і не відбулося.

Відповідно до абзацу одинадцятого статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян» електронну петицію, адресовану відповідно президентові України й Кабінету Міністрів України, розглядають за умови збору на її підтримку не менш як 25 000 підписів громадян. На думку експертів, кількість 25 000 підписів є достатньо великою, і лише частина петицій, поданих на розгляд, набирає необхідну підтримку. Це свідчить про

резонансність та важливість порушеного питання в суспільстві. Водночас відповідно до закону такі петиції розглядають у дуже стислий строк, без залучення автора й комунікації влади з приводу порушеного питання з громадськістю, що є незадовільною практикою і не сприяє збільшенню рівня довіри до суб'єктів владних повноважень та співпраці з органами державної влади.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до статті 23-1 Закону України «Про звернення громадян», якими:
 - установити обов'язковість розгляду електронної петиції, яка набрала потрібну кількість підписів, до президента України або Кабінету Міністрів України лише за участю автора петиції або його представника, якщо таку необхідність висловив автор у тексті петиції;
 - збільшити строк розгляду петиції президентом України або Кабінетом Міністрів України та встановити обов'язковість проведення консультацій із громадськістю з приводу порушеного в ній питання;
 - доповнити статтю такою нормою: «якщо орган влади отримує петицію з питання, яке не належить до його компетенції, петицію в п'ятиденний строк пересилають за належністю органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, уповноваженому розв'язувати такі питання. Інформацію про переадресацію петиції повідомляють автору петиції, а також розміщують на офіційному вебсайті органу, який отримав петицію. Належний адресат петиції розглядає петицію в порядку, передбаченому законодавством для розгляду петиції, що безпосередньо йому надійшла».

ІНСТРУМЕНТИ

1. Закон України «Про звернення громадян».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство юстиції України.

ПРОБЛЕМА 20. Ускладнений процес упровадження «Всеукраїнського громадського бюджету» на рівні області через відсутність розробленого типового положення, а також складний порядок визначення проєктів-переможців конкурсу

Відповідно до пункту 4-1 постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року №196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку» для проведення програми «Всеукраїнський громадський бюджет» обласні державні адміністрації затверджують положення про його впровадження, у якому визначають, зокрема, порядок ініціювання й подання проєктів на конкурс, обсяг співфінансування з місцевих бюджетів, порядок проведення електронного голосування, а також отримують від органу місцевого самоврядування, на території якого планують реалізацію проєкту-переможця «Всеукраїнського громадського бюджету», висновок про відповідність проєкту вимогам положення та спроможність відповідного органу місцевого самоврядування його реалізувати разом з інформацією про згоду такого органу бути заявником проєкту.

Обов'язок розробити положення про всеукраїнський громадський бюджет покладено на обласні державні адміністрації. Оскільки типового положення немає, процес упровадження програми «Всеукраїнський громадський бюджет» на рівні області значно сповільнюється процедурою розроблення, доопрацювання та державною реєстрацією в міжрегіональному управлінні Міністерства юстиції України.

Ще однією проблемою, що заважає впровадженню та розвитку «Всеукраїнського громадського бюджету», є порядок визначення переможців конкурсу. Проєкт-

переможець за результатами електронного голосування має отримати не менше ніж 30% голосів від загальної кількості осіб, які голосують. Практика проведення конкурсів у 2019 та 2020 роках показує, що цього дуже важко досягти. 30% голосів можна отримати тільки в разі штучного обмеження кількості проєктів-учасників голосування та рівного доступу до засобів промотування проєктів.

РІШЕННЯ

1. *Міністерству розвитку громад та територій України* — розробити типові положення, визначивши порядок ініціювання й подання проєктів «Всеукраїнського громадського бюджету», обсяг співфінансування з місцевих бюджетів проєктів-переможців «Всеукраїнського громадського бюджету» та порядок проведення електронного голосування.
2. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 року №196 «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку», визначивши, що проєктами-переможцями «Всеукраїнського громадського бюджету» вважають проєкти, які набрали найбільшу кількість голосів за рейтинговою системою, до вичерпання обсягу коштів, передбачених на реалізацію програми на відповідний рік.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного фонду регіонального розвитку».
2. Розроблення типового положення про всеукраїнський громадський бюджет.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство розвитку громад та територій України.

ПРОБЛЕМА 21. Неефективна робота чинної моделі громадських рад при центральних органах виконавчої влади та місцевих державних адміністраціях

Обов'язкове створення громадських рад при органах виконавчої влади започаткували у 2004 році. На виконання указу Президента України від 31 липня 2004 року №854 «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» Кабінет Міністрів України ухвалив постанову від 15 жовтня 2004 року №1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Цим актом уряд уперше нормативно закріпив якісно нові механізми реалізації конституційного права громадян на участь в управлінні державними справами — проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю й утворення громадських рад при всіх центральних органах виконавчої влади та місцевих, зокрема районних державних адміністраціях. Щоправда, у цьому документі було передбачено обмежені повноваження громадських рад, які зводилися лише до координації заходів, пов'язаних зі створенням умов для проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю, а також не було конкретних механізмів формування громадських рад⁶⁹.

Процес демократичного створення системи громадських рад в Україні розпочався після ухвалення урядом постанови від 3 листопада 2010 року №996 та подальшого її покращення. Відповідно до неї громадські ради почали формуватися «знизу», самими інститутами громадянського суспільства, через установчі збори. Також чіткіше

⁶⁹ Крупник А. Громадські ради в Україні: пошук найкращого формату діяльності: <http://samoo.org.ua/blog/2018/09/03/gromadski-radi-v-ukrayini-poshuk-naykrashhogo-formatu-diyalnosti/>

врегулювали механізми взаємодії громадських рад та органів виконавчої влади, при яких їх створили.

Водночас фахівці звертають увагу на проблеми, через які робота громадських рад в Україні так і не стала ефективною:

- відсутність політичної волі керівництва органів влади залучати громадськість до роботи з нормативно-правовими актами. Тож члени громадської ради не можуть здійснювати експертної та консультативної функції;
- певна недосконалість постанови №996, у результаті цього члени громадських рад не мають змоги повноцінно здійснювати свої повноваження;
- недостатній професійний і експертний рівень членів громадських рад, що зі свого боку негативно позначається на якості підготовлених ними рекомендацій та пропозицій;
- несистемна й нерегулярна робота членів громадських рад, яка здебільшого зводиться до нерегулярних дій⁷⁰.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 року №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», а саме — до «Типового 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 державній адміністрації», якими:
 - передбачити можливість створення громадських рад також при територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади⁷¹;
 - скасувати обов'язковість створення громадської ради;
 - запровадити практику створення низки експертних/галузевих громадської ради при органах виконавчої влади;
 - змінити чинний порядок установчих зборів громадських рад шляхом створення громадсько-експертних КДО за рішенням керівника органу або за зверненням певної кількості інститутів громадянського суспільства;
 - наділити громадську раду (КДО) правом делегувати своїх уповноважених представників для участі в засіданнях і нарадах, які проводять орган влади та його структурні підрозділи;
 - передбачити можливість вилучення зі складу громадської ради представника інституту громадянського суспільства в разі неналежного виконання ним функцій члена громадської ради, порушення норм етики й громадського порядку під час засідань громадської ради та її органів;
 - реформувати громадські ради в експертні, консультативні й громадсько-аналітичні інститути шляхом відокремлення функції консультування від обов'язку контролю/моніторингу.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики».

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ

Кабінет Міністрів України.

Розділ 2. Правове регулювання механізмів, пов'язаних з оприлюдненням інформації про діяльність органів виконавчої влади

⁷⁰ Як підвищити спроможність громадських рад на здійснення громадського контролю: <https://bit.ly/2TNwoZI>

⁷¹ Крупник А. Громадські ради в Україні: пошук найкращого формату діяльності: <http://samooorg.com.ua/blog/2018/09/03/gromadski-radi-v-ukrayini-poshuk-naykrashhogo-formatu-diyalnosti/>

ПРОБЛЕМА 22. Ускладнений доступ до публічної інформації на рівні органів виконавчої влади у зв'язку з:

22.1. неоприлюдненням чи несвоєчасним оприлюдненням публічної інформації, що підлягає обов'язковому розміщенню на офіційному вебсайті згідно зі статтею 15 Закону України «Про доступ до публічної інформації» та низкою інших законів;

22.2. ненаданням або несвоєчасним наданням публічної інформації у відповідь на запит на інформацію;

22.3. установами завищених (більших, ніж їхня собівартість) розмірів оплати за виготовлення копій документів, які надають за запитом на інформацію;

22.4. незабезпеченням або неналежним забезпеченням можливості для запитувачів інформації ознайомлюватися з документами та копіювати їх у спеціальному місці для роботи запитувачів із документами.

Ухвалення структурованого, чіткого і якісного законодавства про доступ до публічної інформації у 2011 році стало суттєвим кроком у розвитку прозорого й підзвітного державного управління, протидії корупції та забезпеченні досягнення Цілей сталого розвитку в Україні. Проте впровадження цих стандартів відбувалося тривалий час, стикнулося із чималими перешкодами й наразі потребує розв'язання низки проблемних питань. Деякі зі способів подолання цих викликів перебувають у площині вдосконалення законодавства, однак більшість із них полягає саме в добросовісному та акуратному виконанні всіма учасниками процесу своїх передбачених законом обов'язків⁷².

Дослідження⁷³ діяльності органів виконавчої влади й місцевого самоврядування з належного виконання вимог законодавства про доступ до публічної інформації щодо оприлюднення публічної інформації, проведені у 2017–2020 роках, виявили низку типових проблем та недоліків:

- складнощі з пошуком інформації, оприлюдненої на офіційних сайтах розпорядників, спричинені відсутністю уніфікованої структури офіційних сайтів;
- значна кількість розпорядників не оприлюднює належно інформації про свої структурні підрозділи та розподіл компетенцій між ними;
- переважна частина офіційних сайтів розпорядників не містить інформації (або містить недостатню чи застарілу інформацію) про механізми або процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси чи в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- органи, які стали об'єктом моніторингу, не розміщують проєктів своїх рішень на офіційних вебсайтах, так само як й інформації про заплановані надалі засідання;
- майже всі розпорядники порушують строки розміщення проєктів своїх актів; розпорядники розміщують свої акти не в повному обсязі, тобто без додатків, окремих частин або без прізвищ чи вилучаючи іншу інформацію, доступ до якої не можна обмежувати;

⁷² Доступ до публічної інформації в Україні. Досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні: <https://bit.ly/2zqraMl>

⁷³ Звіт «Про проведення моніторингу стану виконання законодавства про доступ до публічної інформації в регіонах України» підготовлено в межах проєкту «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/monitoring-access-to-justice-in-regions-in-Ukraine.html;

Дослідження «Як забезпечується доступ до публічної інформації в Україні?» проведено Центром демократії та верховенства права в межах Платформи «Омбудсман+»: <https://cedem.org.ua/news/vseukrayinskyj-monitoring-vidkrytosti-vlady-oprylyudneno-rezultaty/>;
«Моніторинг надання та оприлюднення публічної інформації щодо протидії поширенню коронавірусної хвороби» виконано в межах проєкту «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні та фінансується Міністерством закордонних справ Данії: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/access-to-public-info-re-covid-response.html

- навіть якщо проєкти актів на вебсайті розміщено, часом їх складно знайти, тому що їх опубліковано в розділах, назви яких мало пов'язані з проєктами рішень.

Також до проблемних питань Закону України «Про доступ до публічної інформації в Україні» можна зарахувати такі:

1. *Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини наділено повноваженнями складати протоколи про адміністративні правопорушення у сфері доступу до інформації.* Однак через недосконалість порядку притягнення до відповідальності та брак матеріальних і кадрових ресурсів Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини далеко не всі скарги про порушення права на доступ до інформації завершувалися притягненням винних до відповідальності й накладенням стягнення. Окрім того, функція здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини, яку відповідно до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» виконує цей орган, не збігається з наданими йому повноваженнями з ініціювання притягнення до адміністративної відповідальності. Парламентський контроль особливий порівняно зі звичайними видами державного контролю, тому ані місце в структурі державних органів, ані правоможність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини не характеризують його як орган примусової сили держави⁷⁴.
2. *Неналежна організація приймання, розгляду запитів на публічну інформацію та надання відповідей на них.* Ідеться про відсутність можливості подати запит особисто в приміщенні органу влади, поштою чи будь-яким іншим чином, відсутність контактної інформації для подання запитів, розгляд запитів із порушенням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» тощо.
3. *Установлення невмотивовано завищеного розміру відшкодування витрат на копіювання та друк документів.* Якщо запитується більше ніж 10 сторінок документів, розпорядник має право виставити рахунок «на відшкодування фактичних витрат на копіювання та друк документів». Більшість розпорядників не розраховували фактичної вартості такого друку й встановили максимум, який дозволяє Кабінет Міністрів України. На сьогодні це 4,54 грн за одну сторінку А4, що значно перевищує вартість друку й покладає на запитувача надмірний тягар.
4. *Відсутність / неналежна організація спеціального місця для роботи запитувачів із документами та їхніми копіями.* Органи влади зобов'язані створити у своєму приміщенні місце, куди запитувачі можуть приходити й безкоштовно ознайомлюватися з великою кількістю документів, зокрема й фотографувати їх та сканувати своїми пристроями. Утім, більшість розпорядників навіть не знають про такий обов'язок. Серед типових порушень: немає інформації про це місце на сайті, немає самого місця, неможливість вільного доступу, відмова органу влади надати документи для ознайомлення в спеціальному місці тощо⁷⁵.

РІШЕННЯ

1. Розробити й ухвалити постанову Кабінету Міністрів України задля затвердження єдиних вимог до оприлюднення інформації на офіційних вебсайтах органів виконавчої влади: структури вебсайтів, навігаційної доступності, деталізації інформації, яку обов'язково на них мають розмішувати.
2. Розробити й ухвалити постанову Кабінету Міністрів України задля затвердження єдиних вимог до оприлюднення:
 - проєктів нормативно-правових актів органів виконавчої влади, а саме:

⁷⁴ «Доступ до публічної інформації в Україні — Досягнення та виклики від прийняття закону до сьогодні» підготовлено в межах проєкту «Права людини для України», який виконується Програмою розвитку ООН в Україні: https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/library/democratic_governance/access-to-public-information-in-Ukraine.html

- обов'язкове створення окремого розділу для оприлюднення проєктів із навігаційною доступністю «трьома кліками»;
 - оприлюднення проєктів у повному обсязі й з усіма додатками до них, а також позначкою, коли їх розглядатимуть із метою ухвалення (якщо зазначений проєкт винесли на громадське обговорення, — дату завершення обговорення та посилання на оголошення про його проведення);
 - негайне оприлюднення пропозицій про внесення змін до вже оприлюдненого проєкту з позначкою, хто їх вносить, а також додаванням порівняльної таблиці, що містить первинний текст акта та внесені зміни;
 - пряма заборона виносити на розгляд органу чи посадової особи проєкт нормативно-правового акта, що не був оприлюднений у порядку, передбаченому Законом України «Про доступ до публічної інформації» чи іншим законом;
 - пряма заборона виносити на розгляд органу чи посадової особи проєкт нормативно-правового акта, щодо якого не провели громадського обговорення, якщо обов'язковість його проведення передбачено законодавством;
 - правила розміщення проєктів актів, які містять інформацію з обмеженим доступом;
 - вимоги до спеціальної пошукової системи проєктів актів, інші вимоги;
- нормативно-правових актів, актів індивідуальної дії (крім внутрішньоорганізаційних) органів виконавчої влади, а саме:
 - обов'язкове створення окремого розділу для оприлюднення актів із навігаційною доступністю «трьома кліками»;
 - створення спеціальної пошукової системи для всіх ухвалених актів, у якій доступні чинні акти в останній редакції (тобто з усіма внесеними до них змінами) та нечинні (скасовані, змінені) акти (з відповідною позначкою про втрату чинності);
 - формат відкритих даних розміщення актів (наявність необхідних реквізитів тощо).
3. Внести зміни до Закону України «Про доступ до публічної інформації», конкретизувавши всі форми контролю за виконанням розпорядниками інформації вимог законодавства про доступ до публічної інформації: парламентського контролю, громадського контролю (зокрема визначити основні принципи, схему проведення громадських моніторингів і врахування їхніх результатів) та державного контролю (створення спеціального уповноваженого органу контролю).
 4. Розробити й ухвалити закон, що створить механізм державного контролю у сфері доступу до публічної інформації, зокрема утворення окремої незалежної наглядової інституції (інформаційний комісар, уповноважений, комісія, агенція тощо) у сфері доступу до публічної інформації, яка відповідатиме стандартам незалежності та ефективності, а також міжнародним зобов'язанням України.
 5. Внести зміни до статей 38, 212-3 та 254 Кодексу України про адміністративні правопорушення, спрямовані на спрощення процедури притягнення належних розпорядників інформації до адміністративної відповідальності й підвищення розміру штрафу за порушення права на інформацію.
 6. Внести зміни до внутрішніх актів органів виконавчої влади, які встановлюють розміри відшкодування за копіювання й друк документів для підготовки відповіді на запит на інформацію, спрямовані на зменшення розмірів (закласти собівартість копіювання та друку, а не граничний розмір, передбачений постановою Кабінету Міністрів України).

7. Ухвалити або внести зміни до внутрішніх актів органів виконавчої влади, які регулюють роботу спеціального місця для роботи запитувачів із документами, що передбачають створення такого спеціального місця, у якому забезпечують право запитувача безкоштовно та безперешкодно ознайомлюватися з інформацією, зокрема документами чи їхніми копіями, право запитувача робити виписки з них, фотографувати, копіювати, сканувати їх, записувати на будь-які носії інформації тощо.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення.
2. Внесення змін до Закону України «Про доступ до публічної інформації».
3. Ухвалення Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».

ВІДПОВІДАЛЬНА

Верховна Рада України.



РОЗДІЛ 7.

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА СПРИЯННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

СТАН СЬОГОДНІ

Головним документом, який сьогодні визначає державну політику сприяння розвитку громадянського суспільства, є Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, затверджена указом Президента України від 26 лютого 2016 року №68 «Про сприяння розвитку громадянського суспільства». Вона передбачає такі основні напрями діяльності щодо сприяння розвитку громадянського суспільства: створення сприятливих умов для формування й інституційного розвитку ОГС; забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, розв'язання питань місцевого значення; стимулювання участі ОГС у соціально-економічному розвитку України; створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці. Також цим указом утворено Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при президентові України.

Указом Президента України від 4 листопада 2016 року №487/2016 затверджено Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства. До її основних функцій належать напрацювання й внесення на розгляд президентові України пропозицій щодо налагодження діалогу між державними органами, органами місцевого самоврядування та ОГС, формування сприятливого середовища для посилення ролі громадянського суспільства; здійснення методичного забезпечення, моніторингу й оцінювання реалізації стратегії; підготовка та розгляд законопроектів президента України з питань розвитку в Україні громадянського суспільства; участь у проведенні просвітницьких й інформаційних заходів. До Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства входять представники Кабінету Міністрів України, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, а також представники ОГС, кількість яких становить не менш ніж половину від складу Координаційної ради.

Кабінет Міністрів України постановою затверджує річний план заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки. Уже ухвалено чотири такі документи. Проте плани заходів ухвалюють із запізненням та виконують не цілком. Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства як платформа для координації та комунікації не виконує своїх функцій, оскільки не збирається останні три роки.

Усі обласні ради розробили й ухвалили регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства. При більшості обласних державних адміністрацій створено регіональні координаційні ради сприяння розвитку громадянського суспільства, проте їхня координаційна роль та виконання функції платформи для діалогу в областях доволі слабкі.

ПРОБЛЕМА 1. Несвоєчасне ухвалення Кабінетом Міністрів України щорічних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки

Стратегічні документи державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні ухвалюють із 2012 року на п'ятирічний період. Кабінет Міністрів України ухвалює річні плани заходів із їх реалізації.

Протягом 2016–2019 років Кабінет Міністрів України ухвалював такі річні плани заходів із запізненням⁷⁶ у середньому на п'ять місяців. Це ускладнювало й затягувало процес їх виконання. Станом на 11 червня 2020 року річного плану заходів на 2020 рік ще не ухвалено.

Головним відповідальним за підготовку й внесення на розгляд Кабінету Міністрів України річних планів заходів із реалізації стратегії визначено Міністерство розвитку громад та територій України. На жаль, міністерство має низьку інституційну спроможність виконувати це завдання. У його структурі не створено профільного підрозділу відповідного рівня, не визначено відповідального заступника міністра. Через це затримується підготовка й ухвалення річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства.

Через розбіжні позиції ОГС і центральних органів виконавчої влади щодо заходів сприяння розвитку громадянського суспільства й недостатню організацію консультацій із цього приводу пропозиції ОГС не повністю врахували як у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, так і в річних планах заходів із її реалізації. З іншого боку, на цей процес також негативно впливає недостатня активність ОГС у поданні пропозицій до проєктів річних планів заходів.

Відсутність долучення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства до процесу об'єднання/координації зусиль органів державної влади й ОГС із підготовки річних планів заходів негативно впливає на нього, затягуючи та ускладнюючи його організацію і узгодження.

РІШЕННЯ

1. Ухвалювати річні плани заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на прийдешній рік до кінця грудня поточного року, зважаючи на результати виконання річного плану заходів за минулий рік.
2. Делегувати Секретаріатові Кабінету Міністрів України повноваження з підготовки й внесення на розгляд Кабінету Міністрів України річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства, а також координації діяльності з виконання заходів та підготовки звітів.
3. Зробити обов'язковим залучення ОГС до процесу підготовки Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на наступний період і розроблення щорічних планів заходів із її імплементації, зокрема шляхом проведення секторальних нарад та зустрічей. Інформацію про графік таких засідань заздалегідь оприлюднювати на сайтах Секретаріату Кабінету Міністрів України й Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства. Залучати до формування планів заходів представників регіонального та місцевого рівнів.
4. На сайті Кабінету Міністрів України в розділі «Громадянське суспільство і влада» оприлюднювати:

⁷⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/802-2016-%D1%80>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/296-2017-%D1%80>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/297-2018-%D1%80>; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/657-2019-%D1%80>

- проекти річних планів заходів зі строками для подання пропозицій; чітко обґрунтовувати, чому окремі пропозиції не увійшли до підсумкового варіанту;
 - затверджені плани заходів;
 - звіти про виконання річного плану заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства.
5. Проводити публічне обговорення такого узагальненого проєкту річного плану заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.
 6. Залучати ОГС як співвиконавців річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.
 7. Запровадити практику одночасного розгляду на засіданнях Координаційної ради урядового та альтернативного звіту, підготовленого ОГС, про стан виконання річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Указ Президента України «Про затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки».
2. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства при Кабінеті Міністрів України».

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України, Секретаріат Кабінету Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 2. Низький рівень виконання урядових заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні

Річні плани заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні часто не виконують або виконують лише частково. Зазвичай виконання коливається на рівні 50–60%. Майже всі законопроєкти, підготовлені Кабінетом Міністрів України на виконання Національної стратегії і внесені на розгляд Верховною Радою України, не ухвалили. Тобто формально завдання виконано (підготовлено законопроєкт), а насправді на законодавчому рівні жодних позитивних змін для ОГС не відбулося. Строки виконання більшості заходів переносили, а деякі так і не виконали навіть через декілька років.

Органи виконавчої влади недостатньо залучають ОГС до виконання річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні. На жаль, робочі групи за участю ОГС для спільного виконання урядового плану заходів органи виконавчої влади створюють зрідка.

Через відсутність індикаторів моніторингу й оцінювання ефективності реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства та щорічних планів із її реалізації неможливо оцінити об'єктивний стан їх виконання.

РІШЕННЯ

1. *Міністерствам, центральним органам виконавчої влади й обласним державним адміністраціям* — максимально залучати зацікавлені ОГС до виконання річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні шляхом долучення до робочих груп, проведення публічних консультацій, громадських обговорень тощо.
2. *Секретаріату Кабінету Міністрів України:*
 - розробити комунікаційну стратегію для ефективного виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні й річних планів заходів із її реалізації;
 - запровадити постійну методичну підтримку національної та регіональних координаційних рад із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні.
3. *Координаційній раді сприяння розвитку громадянського суспільства спільно із Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Національним інститутом стратегічних досліджень, центральними органами виконавчої влади й ОГС* — розробити кількісні та якісні індикатори для моніторингу й оцінювання стану виконання Національної стратегії та річних планів заходів із її реалізації; передбачити це завдання в Національній стратегії на наступний період.
4. Покласти на Секретаріат Кабінету Міністрів України й Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства обов'язок щокварталу здійснювати моніторинг та щороку — оцінювати стан виконання річного плану заходів згідно з кількісними і якісними індикаторами. Звіт про моніторинг та оцінювання потрібно розглядати на засіданнях Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства й оприлюднювати на сайті Кабінету Міністрів України в розділі «Громадянське суспільство і влада».
5. За потреби переносити невиконані або частково виконані завдання річного плану заходів до річного плану заходів на наступний період за умови обґрунтування причин невиконання.
6. *Координаційній раді сприяння розвитку громадянського суспільства* — у разі невиконання або затримання виконання пунктів річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні звертатися до керівника центрального органу виконавчого органу зі зверненням про потребу вжити заходів задля забезпечення виконання таких пунктів річного плану заходів.
7. Посилити контрольну роль Секретаріату Кабінету Міністрів України в питанні виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, а також річних планів заходів із її реалізації.
8. Проводити публічні обговорення стану виконання річного плану заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та альтернативного звіту про стан виконання річного плану заходів.
9. Додати функцію сприяння розвитку громадянського суспільства до повноважень одного з парламентських комітетів.
10. На постійних засадах один раз на два роки проводити парламентські слухання про розвиток громадянського суспільства в Україні й щорічне обговорення в профільному комітеті стану виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні з одночасним заслуховуванням альтернативного звіту, до підготовки якого долучати ОГС.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Передбачення відповідних пунктів у Національній стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–025 роки та щорічних планах заходів із її реалізації.
2. Ухвалення постанови Верховної Ради України про проведення парламентських слухань із питань реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства.
3. Ухвалення розпорядження Кабінету Міністрів України про покладення на Секретаріат Кабінету Міністрів України функцій із підготовки річних планів заходів із реалізації Національної стратегії, контролю за їх виконанням, супроводження діяльності Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України, профільні центральні органи виконавчої влади, Верховна Рада України.

ПРОБЛЕМА 3. Низька ефективність організації роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства

Протягом останніх трьох років Координаційна рада сприяння розвитку громадянського суспільства не засідала, після зміни уряду її склад не оновлювався. Керівництво не скликало її і не організовувало такої роботи.

Через відсутність регулярних засідань багато важливих питань не розглядали й не ухвалювали відповідних рішень.

Народні депутати України — члени Координаційної ради жодного разу не брали участі в її засіданнях і належною мірою не долучалися до розв'язання питань розвитку громадянського суспільства.

Багато важливих проєктів рішень, які стосувалися розвитку громадянського суспільства й перебували на розгляді в Кабінеті Міністрів України чи профільних міністерствах, проходили повз Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства.

РІШЕННЯ

1. Перезапустити в оновленому складі роботу Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України. Долучити до неї заступників міністрів профільних міністерств, представників мереж ОГС та профільних експертних ОГС. Призначити віцепрем'єр-міністра України головою Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства.
2. Проводити засідання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства не менше ніж один раз на квартал. Окрім очних засідань, організувати дистанційні й очно-дистанційні засідання з використанням сучасних технологій та платформ.
3. Розміщувати інформацію про наступне засідання й документи до нього (порядок денний, проєкти рішень) за 14 календарних днів до такої дати на окремій вкладці сайту Кабінету Міністрів України в розділі «Громадянське суспільство і влада».
4. Сформувані в складі Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства секторальні робочі групи, визначити порядок їхньої діяльності.
5. Долучати до роботи секторальних робочих груп і засідань Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства з правом дорадчого голосу

представників ключових міністерств та народних депутатів України, міжнародних донорів.

6. На засідання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства виносити проєкти актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади, а також пропозиції ОГС, які стосуються розвитку громадянського суспільства.
7. Забезпечити оприлюднення протоколів засідань Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства на сайті Секретаріату Кабінету Міністрів України та Координаційної ради в 10-денний термін із дня проведення засідання.
8. Додати до повноважень Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства методичну підтримку діяльності регіональних координаційних рад.
9. Забезпечити пряму трансляцію в мережі «Інтернет» засідань Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства.
10. Оновити Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства, передбачивши, що її засідання збираються за ініціативою голови, заступника або половини членів ради від ОГС.
11. На сайті Кабінету Міністрів України в розділі «Громадянське суспільство і влада» створити окрему вкладку/розділ, де розміщувати інформацію про діяльність та актуальні питання розвитку громадянського суспільства.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Постанова Кабінету Міністрів України «Про створення Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства при Кабінеті Міністрів України».
2. Положення про Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства.

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ

Кабінет Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 4. Відсутність проєкту Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на наступний період

У 2020 році завершується дія Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, однак правове середовище діяльності ОГС має ще багато проблемних питань. Потребує реформування система державної фінансової підтримки діяльності ОГС та запровадження конкурсів проєктів на рівні органів місцевого самоврядування. Досі не розв'язано питання запровадження онлайн-реєстрації для всіх форм ОГС, процедур громадської участі, особливо на рівні місцевого самоврядування, соціального замовлення на соціально значущі послуги, створення сприятливого податкового середовища для благодійної діяльності й підтримки волонтерського руху.

Розв'язання зазначених проблем потребує координації зусиль багатьох органів влади й системної державної політики, тому існує потреба розроблення та ухвалення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки. До цього процесу доцільно залучити всі зацікавлені сторони — органи державної влади та місцевого самоврядування, експертів, ОГС.

РІШЕННЯ

1. *Офісу Президента України* — створити робочу групу для розроблення Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки.
2. Затвердити указом Президента України Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки.
3. *Секретаріату Кабінету Міністрів України* — розробити проєкт плану з реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021 рік.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Указ Президента України про затвердження Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки.
2. Постанова Кабінету Міністрів України про затвердження плану заходів на 2021 рік із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2021–2025 роки.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Офіс Президента України, Кабінет Міністрів України.

ПРОБЛЕМА 5. Регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства містять заходи, які не стосуються розвитку громадянського суспільства

За результатами дослідження «Громадський супровід реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні», проведеного у 2017–2018 роках ГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», регіональні програми сприяння розвитку громадянського суспільства ухвалено в усіх областях, але їх недостатньо фінансують або не фінансують узагалі; часто містять завдання, які не стосуються розвитку громадянського суспільства⁷⁷. Окрім того, рівень виконання заходів недостатній, про що свідчать результати моніторингу⁷⁸.

У містах й ОТГ переважно немає місцевих програм сприяння розвитку громадянського суспільства. Місцеві органи влади та органи місцевого самоврядування часто не вважають пріоритетними питання сприяння розвитку громадянського суспільства, немає фінансової підтримки розвитку ОГС. Тому на місцях досі є гострими проблеми розвитку ОГС та громадської участі.

РІШЕННЯ

1. Рекомендувати органам місцевого самоврядування розробляти й ухвалювати власні програми сприяння розвитку громадянського суспільства з огляду на особливості кожної адміністративно-територіальної одиниці на період від трьох років.
2. Передбачати в регіональних/місцевих програмах сприяння розвитку громадянського суспільства підтримку й розвиток таких напрямів, як конкурс проєктів для ОГС, конкурс на пільгове орендування приміщень для ОГС, семінари та інші освітні заходи для ОГС, щорічний форум розвитку громадянського суспільства тощо.

⁷⁷ <https://drive.google.com/file/d/1NGawMS35A-zwHM5RqePFaXuCcXepvI0r/view>

⁷⁸ <https://drive.google.com/file/d/19m2e4AKjF4GijWBj346QJjVwpB5aR4SA/view>

3. Передбачити одним із завдань органів місцевого самоврядування здійснення заходів зі сприяння розвитку громадянського суспільства.
4. Плануючи обласні й місцеві річні плани заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, уникати формальності, передбачити кількісні та якісні показники оцінювання їхньої ефективності, розроблені за методичної допомоги Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства.
5. *Регіональним координаційним радам сприяння розвитку громадянського суспільства спільно з відповідними структурними підрозділами обласних державних адміністрацій, громадськими радами, органами місцевого самоврядування — проводити щоквартальний моніторинг стану виконання регіональних і місцевих програм сприяння розвитку громадянського суспільства. За результатами моніторингу складати звіт, який оприлюднювати на сайті визначеного структурного підрозділу обласних/районних державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування та координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства (за наявності).*

ІНСТРУМЕНТИ

1. Внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які передбачають завдання органів місцевого самоврядування здійснювати заходи зі сприяння розвитку громадянського суспільства.
2. Затвердження в кожній області та Києві рішенням обласної (Київської міської) ради регіональних цільових програм сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2025 роки.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, обласні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування.

ПРОБЛЕМА 6. Неефективна діяльність обласних координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства

Діяльність координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства при обласних державних адміністраціях є недостатньою. Вони створені не при всіх державних адміністраціях, часто їхню діяльність плутають із діяльністю громадських рад. Засідання координаційних рад є нерегулярними й малоефективними, до їхнього складу не завжди входять представники таких важливих територіальних підрозділів органів виконавчої влади, як обласне управління юстиції, обласна податкова служба тощо.

Обласні координаційні ради сприяння розвитку громадянського суспільства мають стати потужним штабом реалізації державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в регіонах.

РІШЕННЯ

1. Ухвалити типові положення про регіональні (місцеві) координаційні ради сприяння розвитку громадянського суспільства.
2. Передбачити в типовому положенні про регіональні (місцеві) координаційні ради сприяння розвитку громадянського суспільства участь у розробленні проекту регіональної/місцевої програми сприяння розвитку громадянського суспільства, річних планів заходів із реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на регіональному рівні.

3. Оновити склад регіональних (місцевих) координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства (залучивши до їхнього складу представників органів юстиції, податкової служби, органів місцевого самоврядування), регулярно проводити їх засідання.
4. До складу регіональної (місцевої) координаційної ради має входити голова / заступник голови державної адміністрації або міський голова / заступник міського голови.
5. Половину складу регіональної (місцевої) координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства мають становити представники ОГС.
6. Оприлюднювати на офіційних сайтах місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування інформацію про порядок денний та проекти рішень засідань регіональних (місцевих) координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства за 10 днів до таких засідань. Оприлюднювати підсумки засідань, ухвалені рішення й успішні практики.
7. Здійснювати онлайн-трансляцію засідань регіональних (місцевих) координаційних рад сприяння розвитку громадянського суспільства.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Розпорядження голови обласної державної адміністрації про затвердження складу й положення про обласну координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства в новій редакції.
2. Регламент органу виконавчої влади.
3. Регламент ради.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Обласні державні адміністрації, Київська міська державна адміністрація, органи місцевого самоврядування.



РОЗДІЛ 8.

БЕЗПЕКА АКТИВІСТІВ І ОГС

СТАН СЬОГОДНІ

На сьогодні в Україні багато громадських активістів зазнають утисків і нападів. За перше півріччя 2020 року зафіксували 48 випадків нападів та тиску на громадських активістів⁷⁹.

З-поміж них 11 стосувалися фізичної агресії щодо активістів (у 2 випадках справи передали до суду), 8 — знищення або пошкодження майна, 7 — залякування, погрози чи інших форм тиску, 6 інцидентів мають ознаки юридичного переслідування, 3 — незаконного затримання або обшуку. По 4 класифікували відповідно як перешкоджання мирним зібранням і порушення приватності, 3 — як дискредитація та 2 — як перешкоджання діяльності громадської організації.

Чинні нормативно-правові акти потребують суттєвого вдосконалення й доопрацювання, адже деякі положення є недосконалими, через що постраждалі особи не отримують належного захисту.

Основними нормативно-правовими актами у сфері безпеки активістів та ОГС є Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», Кримінальний кодекс України й Кримінальний процесуальний кодекс України.

Закон України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»⁸⁰ ухвалили в 1993 році. Він передбачає спеціальні заходи для безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві. Цей закон є основою правового регулювання у сфері захисту свідків та потерпілих у кримінальному провадженні. У ньому передбачено заходи безпеки, порядок ухвалення таких заходів уповноваженими органами, фінансування й матеріально-технічна складова заходів безпеки. Їхня мета — створення умов для належного здійснення правосуддя. Основною проблемою цього закону є його невиконання уповноваженими органами.

Кримінальний кодекс України потребує нормативного доопрацювання щодо кваліфікації злочинів, скоєних проти правозахисників та активістів, адже в ідентичних випадках різні слідчі можуть застосовувати різні статті. Особливої уваги потребує регулювання злочинів на ґрунті ненависті, їх розслідування й кваліфікація.

Кримінальний процесуальний кодекс України не передбачає контролю з боку слідчого судді в разі відмови прокурора змінити підслідність. Оскарження такої відмови в підготовчому судовому засіданні не буде ефективним.

⁷⁹ Активізм 2020: моніторингова доповідь щодо переслідувань активістів і правозахисників на підконтрольній уряду території України (квітень-червень 2020 року) / А. Москвичова, Т. Печончик, Л. Янкін. — Київ: ZMINA, 2020

⁸⁰ Закон України від 23 грудня 1993 року №3782-XII «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві»

Також важливим питанням є реальна безперервність судового процесу. У частині 1 статті 332 Кримінального процесуального кодексу України зазначено, що судовий розгляд відбувається безперервно, крім часу, призначеного для відпочинку. У частині 2 цієї статті передбачено випадки, які не вважають порушенням безперервності судового розгляду. Жодна з перелічених ситуацій не дає суду права відкласти засідання на два місяці через неявку свідка, адвоката чи з інших причин. Неявка учасників процесу є основною причиною недотримання розумних строків у кримінальному провадженні. Однак суду потрібно жорсткіше ставитися до неявки прокурорів, коли їх у групі декілька, а також свідків та експертів обвинувачення. Ресурс, наданий державі для забезпечення явки зазначених осіб, цілком достатній.

ПРОБЛЕМА 1. Ризики ухвалення законопроектів, які обмежують свободу асоціацій

На сьогодні в Україні існує достатньо законодавчих актів для гарантування діяльності ОГС та активістів.

З іншого боку, на розгляді у Верховній Раді України перебуває низка законопроектів, ухвалення яких поставить під загрозу повноцінну роботу ОГС та унеможливить здійснення їхньої діяльності.

За перше півріччя 2020 року у Верховній Раді України зареєстрували 12 законопроектів, які становлять пряму загрозу для правозахисних організацій в Україні:

1. Проект Закону України «Про державну реєстрацію суб'єктів лобіювання та здійснення лобіювання в Україні» (№3059 від 11.02.2020);
2. Проект Закону «Про лобізм» (№3059-1 від 28.02.2020);
3. Проект Закону України «Про лобістську діяльність» (№3059-3 від 03.03.2020);
4. Проект Закону України «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобіювання» (№3059-2 від 02.03.2020);
5. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)» (№3564 від 29.05.2020);
6. Проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави)» (№3326 від 13.04.2020);
7. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення рівних прав та можливостей громадян із представництва у наглядових радах та органах правління державних унітарних підприємств, господарських товариств та державних банків та справедливого формування і ефективної діяльності таких наглядових рад із врахуванням національних інтересів України» (№3193-1 від 17.03.2020);
8. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів» (№3291 від 30.03.2020);
9. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони фінансування органів влади та їх посадових (службових) осіб з-за кордону та заборони найвищим посадовим особам держави мати громадянство (підданство) іноземної держави» (№3572 від 02.06.2020).

Також у Верховній Раді зареєстровано низку законопроектів, які ускладнюють роботу правозахисних організацій, котрі працюють із тематикою протидії дискримінації, захисту прав жінок і ЛГБТ-спільноти. Цими законопроектами є:

1. Проект Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за пропаганду гомосексуалізму та трансгендеризму» (№3917 від 22.07.2020);
2. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони сім'ї, дитинства, материнства і батьківства» (№3916 від 22.07.2020);
3. Проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за публічні заклики та/або пропаганду відмови від народження дітей, руйнування інституту сім'ї, позашлюбних і протиприродних статевих відносин та розпусти)» (№3316-1 від 24.04.2020).

Ухвалення цих законопроектів може суттєво погіршити стан громадянського сектору в нашій країні.

Законопроекти №3059 від 11 лютого 2020 року⁸¹, №3059-1 від 28 лютого 2020 року⁸², №3059-2 від 2 березня 2020 року⁸³ й №3059-3 від 3 березня 2020 року⁸⁴ містять загальні та нечіткі дефініції термінів, методи й форми правового регулювання, які становлять неабияку загрозу громадянському суспільству та адвокаційній діяльності ОГС. Широка термінологія, ужита в документах, охоплює процес адвокації як такої. Лише законопроект №3059-2 поділяє діяльність із розроблення проектів та зміни нормативно-правових актів як державного, так і місцевого рівня на лобювання, адвокацію та публічні консультації. Однак з огляду на термінологію законопроектів №№ 3059, 3059-1 та 3059-3 адвокаційні кампанії, які реалізують громадські організації, за потреби в майбутньому можуть підпасти під визначення лобізму. Також законопроекти містять положення, які суперечать одне одному. Наприклад, у законопроекті №3059-1 передбачено як положення про поглинання адвокаційної діяльності лобізмом, так і заборону ОГС здійснювати лобістську діяльність.

Усі законопроекти також пропонують, зокрема, установити адміністративну й кримінальну відповідальність, високі штрафні санкції за недотримання норм законів громадськими організаціями, що в майбутньому державні органи можуть використовувати як тиск на непідконтрольні організації та форма контролю за ними.

Загалом усі законопроекти про лобізм й лобістську діяльність є прямою загрозою для громадських активістів та ОГС, адже недосконалість норм і положень, неоднозначність їх трактування, відсутність належного обґрунтування потреби їх запровадження породжують хибне сприйняття адвокаційного процесу та процесу консультацій і захисту інтересів членів громадських об'єднань як такого.

Законопроект від 29 травня 2020 року №3564 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)»⁸⁵, який наразі розглядає Верховна Рада України, є прямим тиском на ОГС. Він суперечить свободі об'єднань та асоціацій — базовій свободі в незалежних демократичних країнах разом зі свободою слова, мирних зібрань і віросповідання. Норми, наведені в ньому, дискримінаційні, непропорційно звужують права й свободи, а також суперечать міжнародним документам, які ратифікувала Україна, зокрема Європейській конвенції з прав людини.

⁸¹ Проект Закону України від 11 лютого 2020 року №3059 «Про державну реєстрацію суб'єктів лобювання та здійснення лобювання в Україні»

⁸² Проект Закону України від 28 лютого 2020 року №3059-1 «Про лобізм»

⁸³ Проект Закону України від 2 березня 2020 року №3059-2 «Про правове та прозоре регулювання діяльності з лобювання»

⁸⁴ Проект Закону України від 3 березня 2020 року №3059-3 «Про лобістську діяльність»

⁸⁵ Проект Закону України від 29 травня 2020 року №3564 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)»

Законопроект пропонує, зокрема, запровадити поняття «організація з іноземною підтримкою», покласти обов'язок на громадські об'єднання забезпечувати оприлюднення інформації про їхнє фінансування, ввести окремі обліки доходів (витрат), отриманих з іноземних джерел. Він також містить норми про окремий реєстр організацій з іноземним фінансуванням, а ще пропонує керівників громадських організацій (за їхньою згодою) перевіряти на поліграфі нібито стосовно вчинення державної зради. Законопроект презюмує фінансування з-за кордону як негативний вплив на сектор, хоча реципієнтом більшості іноземних коштів є держава.

Більшість представників громадянського суспільства не раз наголошувала на необхідності відхилити цей документ, адже він може суттєво ускладнити діяльність громадських організацій у нашій країні, а також містить численні дискримінаційні положення, як-от обмеження можливості для керівників або працівників організацій, які мають іноземне фінансування, входити до наглядових рад державних чи комунальних підприємств або претендувати на державну службу.

Серед інших «небезпечних» законопроектів варто виокремити законопроект від 13 квітня 2020 року №3326 «Про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави)⁸⁶. Зміни, які він пропонує, украй негативні, адже поширюють люстрацію на осіб, котрі протягом останніх десяти років обіймали посаду керівника або були членом громадської організації чи об'єднання, що отримували фінансування з будь-якого джерела поза межами України, а також на тих фахівців, що більше ніж тричі на рік надавали таким організаціям послуги або виконували для них якусь роботу.

Законопроект загрожує становленню європейських цінностей в Україні, створює перешкоди для діяльності ОГС, які незалежні від уряду України та діють задля розвитку демократії і верховенства права.

Законопроект від 17 березня 2020 року №3193-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення рівних прав та можливостей громадян із представництва у наглядових радах та органах правління державних унітарних підприємств, господарських товариств та державних банків та справедливого формування і ефективної діяльності таких наглядових рад із врахуванням національних інтересів України» передбачає люстрацію вихідців із громадського сектору.

Законопроект від 30 березня 2020 року №3291 «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів» містить у собі ризики для свободи мирних зібрань.

Законопроект від 2 червня 2020 року №3572 «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони фінансування органів влади та їх посадових (службових) осіб з-за кордону та заборони найвищим посадовим особам держави мати громадянство (підданство) іноземної держави» забороняє фінансування органів державної влади й отримання їхніми посадовими особами грошових коштів чи іншого майна в межах фінансування з-за кордону або від зареєстрованих в Україні юридичних осіб, які отримують кошти з іноземних джерел, зокрема в межах програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій та донорських установ.

⁸⁶ Проект Закону України від 13 квітня 2020 року №3326 «Про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави)»

Законопроект від 22 липня 2020 року №3917 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за пропаганду гомосексуалізму та трансгендеризму» передбачає заборону «пропаганди гомосексуалізму».

Законопроект від 22 липня 2020 року №3916 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони сім'ї, дитинства, материнства і батьківства» містить пропозиції, по-перше, вилучити всю гендерну термінологію із законодавчих актів, а по-друге, додати визначення «пропаганда гомосексуалізму чи трансгендеризму» до низки законів України, зокрема «Про захист суспільної моралі», «Про пресу», «Про телебачення і радіомовлення», «Про видавничу справу» та «Про освіту».

Законопроект від 24 квітня 2020 року №3316-1 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за публічні заклики та/або пропаганду відмови від народження дітей, руйнування інституту сім'ї, позашлюбних і протиприродних статевих відносин та розпусти)» встановлює неконституційні обмеження права на свободу переконань, на їхнє вільне висловлення, на свободу шукати, одержувати й поширювати інформацію, ідеї і становить загрозу для правозахисних організацій, які працюють над проблематикою недискримінації, дотримання прав жінок та ЛГБТ.

Представники правозахисної спільноти наголошують на тому, що в разі ухвалення навіть одного зі згаданих законопроектів, наша країна зробить крок назад у плані демократії та дотриманні прав людини.

РІШЕННЯ

1. *Верховній Раді України* — відхилити законопроекти про лобістську діяльність №№ 3059 від 11.02.2020, 3059-1 від 28.02.2020, 3059-2 від 02.03.2020 та 3059-3 від 03.03.2020, ухвалення яких може суттєво погіршити стан громадянського сектору в Україні.
2. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3564 від 29.05.2002 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо прозорості діяльності громадських об'єднань з іноземною підтримкою)», оскільки він категорично суперечить свободі об'єднань та асоціацій.
3. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3326 від 13.04.2020 «Про внесення змін до Закону України «Про очищення влади» (щодо недопущення зовнішнього впливу на інтереси держави)».
4. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3193-1 від 17.03.2020 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення рівних прав та можливостей громадян із представництва у наглядових радах та органах правління державних унітарних підприємств, господарських товариств та державних банків та справедливого формування і ефективної діяльності таких наглядових рад із врахуванням національних інтересів України».
5. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3291 від 30.03.2020 «Про внесення змін до статті 6 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо заборони проведення мітингів біля будівель судів».
6. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3572 від 02.06.2020 «Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони фінансування органів влади та їх посадових (службових) осіб з-за кордону та заборони найвищим посадовим особам держави мати громадянство (підданство) іноземної держави».

7. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3917 від 22.07.2020 «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за пропаганду гомосексуалізму та трансгендеризму».
8. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3916 від 22.07.2020 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони сім'ї, дитинства, материнства і батьківства».
9. *Верховній Раді України* — відхилити законопроект №3316-1 від 24.04.2020 «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо встановлення кримінальної відповідальності за публічні заклики та/або пропаганду відмови від народження дітей, руйнування інституту сім'ї, позашлюбних і протиприродних статевоїх відносин та розпусти)».

ІНСТРУМЕНТИ

1. Законопроекти №№ 3059, 3059-1, 3059-2, 3059-3.
2. Законопроект №3564.
3. Законопроект №3326.
4. Законопроект №3193-1.
5. Законопроект №3291.
6. Законопроект №3572.
7. Законопроект №3917.
8. Законопроект №3916.
9. Законопроект №3316-1.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Комітет Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Комітет Верховної Ради України з питань правової політики, Верховна Рада України.

ПРОБЛЕМА 2. Безкарність нападів на громадських активістів

Основними причинами безкарності нападів на громадських активістів є повна або часткова відсутність належного законодавства й відсутність політичної волі чи інституційної спроможності системи розслідувати напади.

Також причинами безкарності є недосконалість правозастосування та неоднакові до цього підходи, відсутність узагальненої практики й консолідованої інтерпретації певних норм законодавства породжують низьку ефективність розслідувань інцидентів нападів, переслідувань і тиску.

Неоднозначність (множинність) трактувань норм чинного законодавства створює численні суперечності й складнощі надання належного захисту правозахиснику або активістові, який постраждав у результаті нападу чи зазнав тиску. Ця проблема охоплює низку законодавчих актів, норми яких потребують удосконалення та врегулювання, як-от окремі статті Кримінального кодексу України⁸⁷, котрі зумовлюють різну кваліфікацію злочинів, скоєних проти правозахисників й активістів.

Варто також звернути увагу на те, що правоохоронні органи систематично не дотримуються положень Кримінального процесуального кодексу України щодо повідомлення осіб про негласні слідчі (розшукові) дії, які проводили стосовно них. Статтею 253 цього кодексу передбачено, що повідомити про факт і результати негласної

⁸⁷ Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року №2341-III

слідчої (розшукової) дії потрібно протягом дванадцяти місяців із дня припинення таких дій, але не пізніше за звернення до суду з обвинувальним актом. Однак проведення негласних слідчих дій та інформування про них є досить великою проблемою, адже, як показує практика роботи правоохоронних органів, цей механізм абсолютно неідеальний.

Україна багато років поспіль посідає передові позиції за кількістю справ, які перебувають на розгляді в Європейському суді з прав людини. Саме через неможливість отримати належний захист у національній судовій системі українці звертаються за захистом до гаранта ефективного захисту прав людини. Така ситуація зумовлена неналежним реформуванням судової системи в нашій країні. Однак воно неможливе й без реформування правоохоронних органів.

Наразі питання реформування органів правосуддя в Україні має бути одним із пріоритетних та потребує ефективного реагування з боку держави, оскільки їхня недосконала робота не дає змоги потерпілим отримати належний захист у судовому порядку на національному рівні.

Правозахисний ЛГБТ Центр «Наш світ» у своїй публікації «Старі проблеми, нові перспективи. Становище ЛГБТ в Україні у 2019 році»⁸⁸ зазначає про стан розслідування злочинів ненависті за мотивами гомо- або трансфобії та звертає увагу, що відповідний стан досі вкрай незадовільний. У публікації йдеться про те, що слідчі послідовно ігнорують мотиви гомо/трансфобії в разі скоєння злочинів, кваліфікуючи їх здебільшого як звичайне хуліганство чи інший злочин без обтяжливих обставин, і відмовляються починати розслідування можливого порушення статті 161 Кримінального кодексу України, яка наразі є єдиним способом урахувати такі мотиви під час призначення покарання правопорушникові. Жертви злочинів, котрі намагаються захистити свої права й звертаються до поліції, як правило, змушені звертатися до слідчих суддів для початку розслідування за статтею 161, а іноді й взагалі для внесення відомостей про скоєний злочин до реєстру та початку досудового розслідування.

Утім, навіть коли слідство починає розслідування за статтею 161, це ніколи не приводить до висунення обвинувачення за цією статтею в суді. Наявне кримінальне законодавство є абсолютно непристосованим для правильної кваліфікації злочинів ненависті за будь-якими ознаками, крім «раси», національної/етнічної належності або релігійних переконань. Цей недолік мали виправити шляхом ухвалення відповідних поправок до Кримінального кодексу (захід 3 пункту 105 Плану дій у сфері прав людини), але Міністерство внутрішніх справ уже на три роки запізнюється з виконанням цього положення Плану дій. Хоч відповідний законопроект і розробило Головне слідче управління Національної поліції України, його досі не винесли на розгляд Кабінету Міністрів.

Також удосконалення потребують й інші статті Кримінального кодексу України щодо злочинів на ґрунті ненависті (нетерпимості), їх розслідування та кваліфікації.

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Кримінального кодексу України щодо злочинів на ґрунті ненависті (нетерпимості), їх розслідування та кваліфікації. Зокрема, упорядкувати в українському законодавстві відповідальність за злочини, які скоюють із мотивів нетерпимості, розширити закритий перелік мотивів нетерпимості (захищених ознак), узгодити понятійний апарат Кримінального кодексу України щодо

⁸⁸ Старі проблеми, нові перспективи. Становище ЛГБТ в Україні у 2019 році / Центр «Наш світ». — К.: Центр «Наш світ», 2020. — 56 с.

кваліфікації різних форм і проявів нетерпимості (ст. 67, 115, 121, 122, 126, 127, 129 та 161 ККУ).

2. Підготувати методичні рекомендації (правові роз'яснення) щодо кваліфікації злочинів, де критеріальний склад містив би напад чи зазіхання на громадську діяльність, після внесення до ЄРДР та початку досудового розслідування для слідчих правоохоронних органів.
3. Категоризувати чи виокремити в Єдиному реєстрі досудових розслідувань кримінальні провадження за зазначеними статтями зі статистичною метою, а також запровадити статистичний збір відомостей про кількість та розподіл кримінальних проваджень за згаданими статтями.
4. Запровадити парламентський контроль за проведенням негласних слідчих дій. Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин або Уповноважений Верховної Ради України з прав людини матиме змогу порівнювати кількість негласних слідчих дій із кількістю повідомлень про їх проведення. Тобто знеособлені статистичні дані можуть бути першим кроком для того, щоб привчити правоохоронні органи дотримуватися вимог статті 253 Кримінального процесуального кодексу України.
5. Першочергово приділити увагу поновленню й проведенню судової реформи в Україні задля здійснення суддями незалежного, неупередженого та справедливого правосуддя.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Розроблення методичних рекомендацій щодо процесуальних порядків та тактичних особливостей слідчих (розшукових) дій.
2. Узагальнення судової практики для збору статистичних даних.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України, Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр, Вища рада правосуддя.

ПРОБЛЕМА 3. Відсутність цифрового захисту громадянського суспільства

Сьогодні набуває поширення тиск на громадських активістів та правозахисників у вигляді цифрових атак, як-от спроби зламати електронну пошту й акаунти, надсилання вірусів і шахрайських листів, таргетингові фішингові кампанії тощо.

На сьогодні громадська організація «Лабораторія цифрової безпеки» моніторить інциденти, які трапилися з українськими журналістами, а також громадськими організаціями та активістами, інколи й ті, що сталися з політиками.

Із січня по червень 2020 року громадська організація «Лабораторія цифрової безпеки» нарахувала 43 інциденти, а також 1 кампанію, що охоплює низку інцидентів. Про такі інциденти представники громадської організації дізнавалися в результаті безпосередніх звернень до Лабораторії цифрової безпеки та з відкритих джерел.

До таких інцидентів належить, зокрема, таргетингова фішингова кампанія, коли громадські активісти отримують фішингового листа, щоб зацікавити конкретну людину. Також це нетаргетовані фішинги, які можуть бути як через Facebook, так і через Google-календар. У випадку із Facebook надходить приватне повідомлення з лінком і, наприклад, із проханням проголосувати в конкурсі або пропозицією переглянути особисте відео. У разі переходу за лінком відкривається фішинговий сайт, на якому вам пропонують ввести свій логін та пароль від Facebook. У випадку з Google-календарем з'являється запрошення на подію від іншого користувача, а в описі події міститься посилання на фішинговий сайт.

Серед інших інцидентів: «листи від хакера», які надсилають, щоб залякати користувача, котрий отримав листа нібито від самого себе, і переконати в тому, що його електронну пошту й комп'ютер зламали; злам електронної пошти/соцмереж, імовірно, через повторне використання того самого паролю, злам облікового запису Telegram та Instagram, спроба зламу сайтів.

З результатів моніторингу можемо побачити, що приблизно 7 інцидентів щомісяця нараховує громадська організація «Лабораторія цифрової безпеки». Ця організація створила сайт «Як»⁸⁹, який є практичним помічником із цифрової безпеки.

Проте чинним законодавством належно не врегульовано питання захисту прав людини в інтернеті, що становить пряму загрозу, зокрема й ОГС, правозахисникам, активістам, журналістам, які зазнають систематичних нападів та наражаються на загрози, що залякує їх і створює несприятливі умови для роботи.

РІШЕННЯ

1. *Міністерству юстиції України й Міністерству цифрової трансформації України, представникам департаменту кіберполіції Національної поліції України* — провести консультації з представниками ОГС, що фіксують інциденти у сфері цифрової безпеки, із якими стикаються українські журналісти та громадські активісти, задля розроблення майбутніх змін до Національної стратегії у сфері прав людини щодо належних заходів цифрового захисту громадянського суспільства.
2. *Комітету Верховної Ради України з питань цифрової трансформації* — розробити загальне законодавство про цифрові права громадян та відповідальність за їх порушення.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Національна стратегія у сфері прав людини, органічні (конституційні) закони й внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Міністерство юстиції України, Міністерство цифрової трансформації України.

⁸⁹ Проєкт «Як» — практичний помічник із цифрової безпеки: <https://yak.dslua.org/pro-nas/>

ПРОБЛЕМА 4. Відсутність системної комунікації та інституційної взаємодії між правозахисною спільнотою і органами влади в контексті забезпечення захисту й безпеки правозахисників

Проблема відсутності системної комунікації між ОГС, зокрема правозахисною спільнотою, і правоохоронними органами пов'язана з тим, що законні канали комунікації між органами державної влади й ОГС належно не працюють. Звернення громадян розглядають із порушенням порядку та строків, що унеможлиблює надання ефективного й своєчасного захисту правозахисникові або активісту, який зазнав тиску чи переслідування.

Згадана проблема існує через відсутність сталої практики комунікації з ОГС та різне бачення процесів забезпечення правопорядку й правоохорони загалом.

Постійні кадрові зміни в органах влади також не сприяють побудові сталих та ефективних комунікаційних каналів співпраці, що ускладнює своєчасне реагування громадським сектором на напади (тиск, залякування, погрози) на громадських активістів і правозахисників.

Важливо також зазначити про відсутність сталого комунікаційного каналу між інститутом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини й правозахисним середовищем.

У кожній області України працюють регіональні представники Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, які забезпечують реалізацію повноважень цього інституту у сфері здійснення парламентського контролю за дотриманням прав людини й громадянина на регіональному рівні.

Однак на сьогодні немає налагоджених комунікаційних зв'язків між регіональними представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини й представниками інститутів громадянського суспільства. Нечітке висвітлення діяльності представників Уповноваженого та окреслення сфери їхньої роботи створює складнощі для ОГС у моніторингу нападів на осіб, які зазнали утисків (переслідувань), і в наданні їм ефективного захисту разом із державою.

Відповідно до статті 18 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» протягом першого кварталу кожного року Уповноважений представляє Верховній Раді України щорічну доповідь про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні, а також у разі необхідності може представити Верховній Раді України спеціальну доповідь (довіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини і громадянина.

РІШЕННЯ

1. Створити ефективні правозахисні ради (або окремий підрозділ) при правоохоронних органах, які допоможуть налагодити зв'язок між представниками правоохоронних органів і громадянського суспільства та які (який) будуть відповідальними за постійну комунікацію як усередині, так і зовні. Ці правозахисні ради (або їхні окремі підрозділи) виступатимуть своєрідними комунікаційними майданчиками для органів влади й суспільства. Їх можна створити за досвідом громадських рад при новостворених антикорупційних інституціях шляхом обрання громадських організацій через електронне голосування.

2. Провести консультації з Міністерством цифрової трансформації України щодо технологічних аспектів створення таких правоохоронних рад при правоохоронних органах та розробити механізм запуску таких відборів.
3. Створити консультативно-дорадчий орган (координаційний орган) із залученням представників Офісу Генерального прокурора, Національної поліції України, Служби безпеки України, Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини й представників правозахисного середовища для збирання та узагальнення даних про стан розслідування справ, які ведуть відповідні уповноважені органи.
4. *Кабінету Міністрів України* — затвердити положення про роботу консультативно-дорадчого органу (координаційного органу) задля забезпечення належної і систематичної роботи, зокрема запровадити щомісячні засідання такого органу для всебічного розуміння динаміки розгляду справ водночас із забезпеченням гарантій невтручання в перебіг слідства й неможливістю тиску на слідчі органи та їхніх посадових осіб.
5. Внести зміни до положень структурних підрозділів (відділів) зв'язків із громадськістю правоохоронних органів (Національної поліції України, Офісу Генерального прокурора, Служби безпеки України) задля розбудови належного каналу комунікації з представниками правозахисного середовища (створення щомісячного дня відкритих дверей); розглянути доцільність створення окремих підрозділів (чи призначення відповідальних осіб), які опікувалися б налагодженням внутрішніх комунікацій у таких органах.
6. Закликати Комітет Верховної Ради України з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнародних відносин проводити систематичні слухання з питань захисту правозахисників й активістів в Україні та публічно оприлюднювати таку діяльність у звітах про свою роботу.
7. Продовжити роботу Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України для проведення розслідування відомостей щодо нападів на Катерину Гандзюк та інших громадських активістів. Пропонуємо посилити залучення представників правозахисного середовища й громадських активістів до роботи згаданої ТСК.
8. Відновити роботу директорату з прав людини при Міністерстві юстиції України та покласти на нього обов'язок із формування пропозицій для Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України й центральних органів виконавчої влади щодо нормативних механізмів гарантування безпеки та захисту правозахисників.
9. Сформувати сталий майданчик для налагодження ефективної комунікації між регіональними представниками Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини й представниками громадянського суспільства.
10. Внести зміни до Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини⁹⁰ шляхом запровадження норми про обов'язок представників щопівроку висвітлювати інформацію про свою діяльність на офіційному вебсайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.
11. Внести зміни до Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» про запровадження щорічних (наприклад до роковин загибелі

⁹⁰ Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, затверджене наказом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини від 26 липня 2012 року №7/8-12

Катерини Гандзюк, щоб не синхронізувати із загальним звітом) спеціальних доповідей (доповіді) з окремих питань додержання в Україні прав і свобод людини й громадянина, зокрема щодо захисту правозахисників та активістів, які зазнали утисків (переслідувань), задля інформування представників громадянського суспільства про кількість таких нападів і стан розслідування справ у відповідних уповноважених органах державної влади. Такі доповіді також мають оприлюднювати на офіційному вебсайті Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Затвердження положення про консультативно-дорадчий орган (або координаційний орган), до складу якого входитимуть представники уповноважених правоохоронних органів. Положення може бути ухвалене указом Президента України або рішенням Ради національної безпеки та оборони України.
2. Внесення змін до положень структурних підрозділів (відділів) зв'язків із громадськістю правоохоронних органів (Національної поліції України, Офісу Генерального прокурора й Служби безпеки України).
3. Наказ міністра юстиції України про відновлення роботи директорату з прав людини, доступу до правосуддя та правової обізнаності, ліквідованого в лютому 2020 року.
4. Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини».
5. Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Верховна Рада України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Кабінет Міністрів України, Міністерство юстиції України, Міністерство внутрішніх справ України, Офіс Генерального прокурора, Служба безпеки України, Рада національної безпеки та оборони України.

ПРОБЛЕМА 5. Відсутність державних програм підтримки й захисту постраждалих унаслідок нападів та переслідувань представників правозахисного середовища

Відповідно до доповіді «Становище правозахисників та громадських активістів в Україні у 2019 році»⁹¹, яку підготували Українська Гельсінська спілка з прав людини, Центр прав людини ZMINA та Truth Hounds за підтримки Freedom House, минулого року зафіксовано 83 випадки переслідування громадських активістів. Однак в Україні як на місцевому, так і на національному рівні немає жодних програм, що передбачають забезпечення захисту для правозахисників та громадських активістів.

В Україні існує безстроковий документ у сфері прав людини — Національна стратегія у сфері прав людини⁹², затверджена указом Президента України від 25 серпня 2015 року

⁹¹ Становище правозахисників та громадських активістів в Україні у 2019 році: аналітична доповідь / М. Лаврінок, В. Ліхачов; ред. Т. Печончик; Українська Гельсінська спілка з прав людини, ZMINA, Truth Hounds. — Київ, 2020

⁹² Указ Президента України від 25 серпня 2015 року №501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»

№501/2015, та План дій з її реалізації⁹³, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року №1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року». Однак жоден із цих документів не розглядає факторів, які впливають на безпеку правозахисників і громадських активістів.

Дія вищезгаданого плану дій завершується 31 грудня 2020 року, наразі Міністерство юстиції України⁹⁴ формує зміни до Національної стратегії у сфері прав людини, але проєкт відповідного указу Президента України «Про внесення змін до Указу Президента України від 25 серпня 2015 року №501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» також не передбачає обов'язку держави надавати належний захист правозахисникам та активістам, які наражаються на небезпеку (погрози).

РІШЕННЯ

1. Внести зміни до Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», розробивши спільний наказ про порядок взаємодії правоохоронних органів, судів і пенітенціарної системи (за прикладом такої Тимчасової інструкції⁹⁵).
2. *Офісу Генерального прокурора* — проаналізувати кримінальні провадження щодо дотримання стандартів ефективного розслідування. На основі проведеного аналізу визначити ті норми чинного законодавства, які потребують значного доопрацювання й покращення.

ІНСТРУМЕНТИ

1. Новий план дій із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини до 2023 року (вироблення й консолідація пропозицій від представників правозахисного середовища).

ВІДПОВІДАЛЬНІ

Офіс Президента України, Міністерство юстиції України, Офіс Генерального прокурора.

⁹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року №1393-р «Про затвердження плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року»

⁹⁴ Проєкт указу Президента України від 25 серпня 2015 року «Про внесення змін до Указу Президента України №501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», розміщений на сайті Міністерства юстиції України: <https://bit.ly/37XqKtK>

⁹⁵ Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 26 лютого 1998 року №130 «Про затвердження Тимчасової інструкції про порядок забезпечення безпеки працівників суду, правоохоронних органів, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів та Порядку супроводження осіб, взятих під державний захист, під час забезпечення заходів особистої охорони»



ПЕРЕЛІК ОСІБ

ДОЛУЧЕНИХ ДО СТВОРЕННЯ КАРТИ ПРАВОВИХ РЕФОРМ ДЛЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Координаторка робочих груп:

Дідик Валерія, Центр демократії та верховенства права

Координатор розробки змістовної частини документу:

Лациба Максим, Український незалежний центр політичних досліджень

Розділ «Правовий статус, реєстрація та припинення ОГС»

Експертка-модераторка робочої групи:

Повтарь Наталія, Український незалежний центр політичних досліджень

Експерт робочої групи:

Лапін Олег, Український незалежний центр політичних досліджень

Рецензент робочої групи:

Вінніков Олександр, Мережа розвитку європейського права

Учасники та учасниці робочої групи:

Берега Альона, Жіночий Антикорупційний Рух

Борисенко Сергій, ГО «Надихай»

Вінніков Олександр, Мережа розвитку європейського права

Гелетій Марія, ICAP Єднання

Гуцал Ірина, Українська біржа благодійності

Зелів'янський Олексій, Фонд Східна Європа

Зубко Ігор, Запорізька Рада Реформ

Колесников Олексій, Асоціація сприяння самоорганізації населення

Коновалов Артем, Центр розвитку громад

Коцюруба Ольга, Громадянська мережа ОПОРА

Лавринович Олександр, Центр інформаційних досліджень та ресурсних послуг «Меридіан»

Лимар Ольга, Реанімаційний Пакет Реформ

Литвиненко Юлія, Український центр європейської політики

Ліпська Наталія, БФ «Крила надії»

Мізік Оксана, Український незалежний центр політичних досліджень

Наливанна Діана, Центр демократії та верховенства права

Нюхіна Поліна, Український форум благодійників

Орловський Олексій, Міжнародний фонд «Відродження»

Пахно Анна, Секретаріат Кабінету Міністрів України

Савелій Сергій, Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) Україна

Савельєва Марина, Академія адвокатури України

Сидоренко Андрій, Фундація «Суспільність»

Ткачук Валентина, Інститут розвитку міст

Український Дмитро, Центр політико-правових реформ

Шапіро Валерія, Громадянська мережа ОПОРА

Шевченко Тарас, Центр демократії та верховенства права

Шубенко Тетяна, Центр інформаційних досліджень та ресурсних послуг «Меридіан»

Розділ «Оподаткування ОГС та благодійної діяльності»

Експертка-модераторка робочої групи:

Повтарь Наталія, Український незалежний центр політичних досліджень

Рецензентка робочої групи:

Долуда Олеся, незалежна консультантка, Представництво благодійної організації «Надія і житло для дітей» в Україні

Учасники та учасниці робочої групи:

Берега Альона, Жіночий Антикорупційний Рух
Биков В'ячеслав, БФ «Таблеточки»
Білоус Інна, БФ «Злагода»
Борисенко Сергій, ГО «Надихай»
Вінніков Олександр, Мережа розвитку європейського права
Волковинська Вікторія, Український культурний фонд
Гелетій Марія, ІСАР Єднання
Грекова Людмила, Український культурний фонд
Гуцал Ірина, Українська біржа благодійності
Євтеєв Сергій, ГО «Простір 500»
Кісь Ростислав, Карітас України
Жигун Лариса, МБО «БФ «СОС Дитячі Містечка» Україна
Коновалов Артем, Центр розвитку громад
Лавринович Олександр, Центр інформаційних досліджень та ресурсних послуг «Меридіан»
Ліпська Наталія, БФ «Крила надії»
Мізік Оксана, Український незалежний центр політичних досліджень
Наливанна Діана, Центр демократії та верховенства права
Небесійчук Світлана, Батьківська Спільнота
Нюхіна Поліна, Український форум благодійників
Отенко Наталія, Інститут соціології НАН України
Сидоренко Дар'я, Український незалежний центр політичних досліджень
Стрельчук Максим, незалежний консультант
Фещенко Ольга, БФ «Рожева Стрічка України»
Холопик Олеся, Центр демократії та верховенства права
Шапіро Валерія, Громадянська мережа ОПОРА

Розділ «Державна фінансова підтримка ОГС»

Експертка-модераторка робочої групи:

Сидоренко Дар'я, Український незалежний центр політичних досліджень

Рецензентка групи:

Подобєд-Франківська Олена, Асоціація молодіжних центрів України

Учасники та учасниці робочої групи:

Андрійчук Тетяна, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Беляєва Ірина, Міністерство молоді та спорту України
Берега Альона, Жіночий Антикорупційний Рух
Білий Анатолій, Міністерство молоді та спорту України
Білоус Інна, БФ «Злагода»
Гелетій Марія, ІСАР Єднання
Жигун Лариса, МБО «БФ «СОС Дитячі Містечка» Україна
Зубко Ігор, Запорізька Рада Реформ
Карелін Сергій, Фонд Східна Європа
Климова Наталія, ІСАР Єднання
Коновалов Артем, Центр розвитку громад
Котенко Тетяна, Стратегія майбутнього
Коцюрuba Ольга, Громадянська мережа ОПОРА

Кріцак Юліан, Національна молодіжна рада України
Кузьменко Віталій, Центр відкритих досліджень
Ліпська Наталія, БФ «Крила надії»
Лось Ольга, НУБІП України
Любич Андрій, Інститут фінансів та права
Мальченко Оксана, Простір рівних можливостей
Мізік Оксана, Український незалежний центр політичних досліджень
Небесійчук Світлана, Батьківська Спільнота
Негрієнко Алла, ВГДР «Школа безпеки»
Окша Наталія, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Паливода Любов, Творчий центр ТЦК
Підлуська Інна, Міжнародний фонд «Відродження»
Підпалько Тетяна, Агенція розвитку «Урбаністичне місто»
Погуляй Сергій, Міністерство у справах ветеранів України
Подобєд-Франківська Олена, Асоціація молодіжних центрів України
Руда Світлана, Міністерство соціальної політики України
Прохорович Марина, Об'єднання дружин і матерів бійців учасників АТО
Ресенчук Юлія, БФ «АІК»
Ткачук Валентина, Інститут розвитку міст
Чорна Оксана, Можливо все!
Штефанюк Андрій, Міністерство у справах ветеранів України

Розділ «Залучення ОГС до надання соціальних послуг та соціальне підприємництво»

Експертка-модераторка робочої групи:

Мізік Оксана, Український незалежний центр політичних досліджень

Рецензенти групи:

Онуфрик Маріанна, ГО «Соціальна синергія», ГО «Родина»,
Гулевська-Черниш Анна, Лабораторія соціальних інновацій SiLab

Учасники та учасниці робочої групи:

Арбатов Ігор, Future Development Agency
Берега Альона, Жіночий Антикорупційний Рух
Білоус Інна, БФ «Злагода»
Бочарнікова Аліна, Future Development Agency
Вінніков Олександр, Мережа розвитку європейського права
Гулевська-Черниш Анна, Лабораторія соціальних інновацій SiLab
Дарморіс Петро, Українська соціальна академія
Жакін Ілля, БО «100% Життя Черкаси»
Жигун Лариса, МБО «БФ «СОС Дитячі Містечка» Україна
Калібаба Олена, Часопис, SiLAB Ukraine
Кісь Ростислав, Карітас України
Кокоть Валерій, Інститут інклюзивного розвитку
Коновалов Артем, Центр розвитку громад
Котенко Ганна, БО «Мережа 100 відсотків життя Рівне»
Кур'янов Сергій, Даун Синдром
Лавринович Олександр, Центр інформаційних досліджень та ресурсних послуг «Меридіан»
Наливанна Діана, Центр демократії та верховенства права
Небесійчук Світлана, Батьківська Спільнота
Несват Наталія, БО «100% Життя Черкаси»
Нюхіна Поліна, Український форум благодійників
Онуфрик Маріанна, ГО «Соціальна синергія», ГО «Родина»
Орлова Христина, ВПО «Джерело надії»
Павленко Анатолій, ГС «Об'єднання соціальних підприємств України»
Підпалько Тетяна, Агенція розвитку «Урбаністичне місто»

Романова-Тремль Марія, ХОБФ «Соціальна служба допомоги»
Сидоренко Дар'я, Український незалежний центр політичних досліджень
Стадник Марина, БО «100% Життя Черкаси»
Студілко Алла, ВПО «Джерело надії»
Холопик Олеся, Центр демократії та верховенства права
Шмігленко Сергій, Вінницьке регіональне відділення Асоціації міст України

Розділ «Розвиток волонтерської діяльності»

Експертка робочої групи:

Наливанна Діана, Центр демократії та верховенства права

Рецензентка робочої групи:

Лях Тетяна, Інститут людини Київського університету імені Бориса Грінченка,
Всеукраїнський громадський центр «Волонтер»

Учасники та учасниці робочої групи:

Башей Ольга, волонтерка-парамедик
Берега Альона, Жіночий Антикорупційний Рух
Боднар Ірина, Інститут сталого розвитку та миру
Канатаєв Тімур, Provokator Львів
Лях Тетяна, Інститут людини Київського університету імені Бориса Грінченка
Олексенко Роман, Корпус миру США
Повтарь Наталія, Український незалежний центр політичних досліджень
Поданчук Денис, Рада волонтерів при Мінобороні
Філімонов Кирило, Українська Волонтерська Служба
Савко Юрій, ПРООН
Цюрток Світлана, Ніжинський міський молодіжний центр
Шейгус Володимир, ІСАР Єднання
Юзич Юрій, ПЛАСТ — Національна скаутська організація України

Розділ «Участь громадськості у формуванні та реалізації владних рішень»

Експерт-модератор робочої групи:

Лукінюк Максим, Український незалежний центр політичних досліджень

Рецензенти робочої групи:

Ващук-Огданська Оксана, Центр політичних студій, Колесников Олексій, Асоціація сприяння самоорганізації населення

Учасники та учасниці робочої групи:

Андрійчук Тетяна, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Берега Альона, Жіночий Антикорупційний Рух
Борисенко Сергій, ГО «Надихай»
Буртник Христина, Центр демократії та верховенства права
Ващук-Огданська Оксана, Центр політичних студій
Гайдучик Ірина, Волинський ресурсний центр розвитку місцевої демократії
Дитко Тарас, Центр політичних студій
Дзюба Юрій, Всеукраїнська ліга правників проти корупції
Дрозд Наталія, Центр Добрович
Дупешко-Джус Юлія, Razom.online — Кроки до майбутнього
Зінчук Максим, Буслав Січ
Зубко Ігор, Запорізька Рада Реформ
Калашнікова Олександра, Асоціація сприяння самоорганізації населення
Карелін Сергій, Фонд Східна Європа
Коваленко Олексій, Рада Європи, ГО «Форум розвитку громадянського суспільства»
Козіна Віра, Офіс підтримки реформ при Міністерстві розвитку громад та територій України

Колесников Олексій, Асоціація сприяння самоорганізації населення
Коновалов Артем, Центр розвитку громад
Крупник Андрій, Одеський інститут соціальних технологій
Леонтєєва Анна, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Мізік Оксана, Український незалежний центр політичних досліджень
Нагаївська Дар'я, ХГНО «Сучасна жінка»
Ніколенко-Баєва Анна, АОМС «Асоціація учасницького розвитку громад»
Окша Наталія, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Олексюк Тетяна, ПРООН
Омелян Іван, Реанімаційний Пакет Реформ
Орлова Алла, Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України
Охріменко Віталій, Координаційний центр з надання правової допомоги
Павлюк Оксана, Міністерство розвитку громад та територій України
Пасенко Наталія, Центр електронного самоврядування
Підгорний Олександр, Чернігівський Центр Прав Людини
Плоский Костянтин, Фондація ПАУСІ
Проценко Людмила, Фондація ПАУСІ
Пущенко Павло, Спілка «Громадські ініціативи України»
Романова Тетяна, Агенція міських ініціатив
Сампір Олег, RED HUB
Случик Тарас, Антикорупційна ініціатива ЄС
Стасюк Ірина, Фондація ПАУСІ, АОМС «Асоціація учасницького розвитку громад»
Ткачук Валентина, Інститут розвитку міст
Федченко Леся, Офіс підтримки реформ при Міністерстві розвитку громад та територій України
Феськов Володимир, експерт з питань громадської участі та децентралізації
Черненко Олег, ГО «Хмельницька ініціатива»
Шапіро Валерія, Громадянська мережа ОПОРА
Шевченко Тарас, Центр демократії та верховенства права
Янкіна Людмила, Центр прав людини ZMINA
Яцков Микола, Інститут «Республіка»

Розділ «Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства»

Експертка-модераторка робочої групи:

Мізік Оксана, Український незалежний центр політичних досліджень

Рецензент робочої групи:

Орловський Олексій, Міжнародний фонд «Відродження»

Учасники та учасниці робочої групи:

Андрійчук Тетяна, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Величко Оксана, Разом проти корупції
Воюта Дмитро, Міністерство культури та інформаційної політики України
Вінніков Олександр, Мережа розвитку європейського права
Гелетій Марія, ICAP Єднання
Гулевська-Черниш Анна, SIFLab Ukraine
Денисенко Денис, Реанімаційний Пакет Реформ
Кісь Ростислав, Карітас України
Киричук Дмитро, Академія Української Преси
Кісь Ростислав, Карітас України
Климова Наталія, ICAP Єднання
Коновалов Артем, Центр розвитку громад
Котенко Тетяна, Стратегія майбутнього
Коцюруба Ольга, Громадянська мережа ОПОРА
Крупник Андрій, Одеський інститут соціальних технологій
Лациба Максим, Український незалежний центр політичних досліджень
Леонтєєва Анна, Секретаріат Кабінету Міністрів України

Любич Андрій, Інститут фінансів та права
Максимович Володимир, Офіс Президента України
Небесійчук Світлана, Батьківська Спільнота
Нюхіна Поліна, Український форум благодійників
Озьорна Ольга, Офіс Координатора проєктів ОБСЄ в Україні
Окша Наталія, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Орлова Алла, Одеський регіональний інститут державного управління НАДУ при
Президентів України
Панько Валерій, Фонд «Творча Ініціатива»
Селега Вероніка, Офіс Президента України
Стригуненко Гліб, Реанімаційний Пакет Реформ
Український Дмитро, Центр політико-правових реформ
Шевченко Тарас, Центр демократії та верховенства права
Ярема Олександр, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Яцун Богдан, Реанімаційний Пакет Реформ

Розділ «Безпека активістів і ОГС»

Експерт-модератор робочої групи:

Дмитрієв Олександр, LD Agency

Експертка робочої групи:

Наливанна Діана, Центр демократії та верховенства права

Рецензент робочої групи:

Мазурок Дмитро, Харківська правозахисна група

Учасники та учасниці робочої групи:

Береза Альона, Жіночий Антикорупційний Рух
Веретільник Ольга, Міллер, юридична компанія
Вовк-Собина Ольга, Україна без тортур
Галан Любов, ЦГС, ОЗОН
Гелетій Марія, ІСАР Єднання
Дворецька Олександра, Восток СОС
Колесов Гліб, Центр демократії та верховенства права
Леонтьєва Анна, Секретаріат Кабінету Міністрів України
Мазурок Дмитро, Харківська правозахисна група
Муравйов Ярослав, незалежний експерт
Павліченко Олександр, Українська Гельсінська спілка з прав людини
Перникоза Сергій, Асоціація Українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ)
Печончик Тетяна, Центр прав людини ZMINA
Решетилова Ольга, Українська Гельсінська спілка з прав людини
Рожкова Ганна, Асоціація Українських моніторів дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів (УМДПЛ)
Сінчук Олена, Мережа правового розвитку
Ткачук Валентина, Інститут розвитку міст
Холопик Олеся, Центр демократії та верховенства права
Хромих Марина, Українська Гельсінська спілка з прав людини
Шапіро Валерія, Громадянська мережа ОПОРА
Шевченко Тарас, Центр демократії та верховенства права
Шейгус Володимир, ІСАР Єднання
Шейко Вольга, LD Agency
Щербатюк Максим, Українська Гельсінська спілка з прав людини

Учасники регіональних обговорень

з Вінницької, Київської, Кіровоградської та Черкаської областей

Абрамов Лев, Інститут соціокультурного менеджменту
Волошина Алла, Кіровоградська обласна організація Всеукраїнської громадської організації «Асоціація сприяння самоорганізації населення»
Гончар Сергій, Фундація «Паритет»
Горбенко Оксана, Кропивницька міська рада
Дорох Віталій, Громадська організація «ПРАВО»
Іванов Дмитро, Національний екологічний центр України (НЕЦУ)
Король Ірина, ГО «ГЦГ Перспектива»
Лозова Галина, МГО «ФДДСА «ДИТИНА З МАЙБУТНІМ»
Малецька Наталія, Вінницька міська рада
Мельник Олександр, РПР
Мельниченко Оксана, Києво-Святошинський РЦСССДМ
Мельничук Ольга, Вінницький торговельно-економічний інститут КНТЕУ
Новікова Алла, БО «Фонд громади Березані»
Пархоменко Максим, Прогресивна молодь
Правдива Олександра, ГО «Клуб економістів»
Рекурн Анатолій, Товариство фахівців з промислового менеджменту
Савенко Лідія, ГО «Проекти Боярської громади»
Турчак Вікторія, Освітній простір 2.0
Хорошев Володимир, Департамент правової політики та якості Вінницької міської ради

з Полтавської, Сумської, Харківської та Чернігівської областей

Біденко Юлія, Ініціатива Представництва ЄС «Team Europe»
Гапоник Світлана, Асоціація фермерів
Денисенко Наталія, Кролевецька міська рада
Димиденко Андрій, ХОДА
Дмитренко Олена, Інститут аналітики та адвокації
Дрозд Наталія, ГО «Центр Добродій»
Іванова Ірина, Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Полтавської обласної державної адміністрації
Корнієнко Максим, Сумська платформа реформ
Кузьменко Ніна, Регіональний фонд підтримки підприємництва по Полтавській області
Лебедь Наталія, ГО «Бюро правничих комунікацій»
Малецький Євгеній, Громадська організація «Чернігівська правозахисна спілка»
Мірошник Ольга, Мережа UPLAN
Пивоварова Руслана, Громадська рада при ГУ ДПС у Харківській області
Пізенталі Сергій, Mentor MFA of Canada for Local Lubny Administration
Розказова Олена, Східноукраїнське представництво Міжнародного фонду «Відродження»
Таран Ірина, Громадська рада ГУ ДПС у Харківській області
Токарева Лілія, Департамент інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю Полтавської облдержадміністрації
Чуб Яна, ГУ ДПС у Харківській області
Чумак Сергій, Полтавський обласний осередок Всеукраїнської організації інвалідів «Союз організацій інвалідів України»
Шевченко Віталій, Громадська рада при ГУ ДПС у Харківській області

з Житомирської, Рівненської, Тернопільської та Хмельницької областей

Банкова Оксана, Регіональний центр з надання безоплатної вторинної правової допомоги у Хмельницькій області, Координаційна рада з питань сприяння розвитку громадянського суспільства при ХОДА
Безсмертна Вікторія, ГО «Інститут Креативних Інновацій»
Білоусов Юрій, Асоціація правників України

Заруцький Юрій, Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей
Тернопільської ОДА
Іванова Роксолана, Ріст Інновацій
Казімірова Людмила, Подільське екологічне товариство
Коваль Уляна, Управління з питань внутрішньої політики, релігій та національностей
Тернопільської обласної державної адміністрації
Кравець Галина, ТМЖК «Відродження нації»
Лук'яник Михайло, ОСББ
Мельник Лариса, ГР «Майдан Хмельниччини», членкиня координаційної Ради коаліції
громадсько-політичних організацій Хмельницької області, заступниця голови ГР при
департаменті освіти, ХОІППО
Плещинський Станіслав, Рівненський обласний благодійний фонд «Наше Майбутнє»
Рибчук Людмила, Рівненський обласний благодійний фонд «Наше Майбутнє»
Савчук Анатолій, Хмельницьке обласне товариство Всеукраїнської організації інвалідів
«Союз організацій інвалідів України»
Хоменко Ігор, СД Платформа
Хруленко Галина, Жіночий Хаб
Чиж Віктор, Головне управління ДПС у Хмельницькій області

з Миколаївської, Одеської, Херсонської областей та АР Крим

Баймуратов Максим, Головне управління ДПС в Одеській області
Бутрик Анастасія, Головне управління ДПС в Одеській області
Буханова Сніжана, Головне управління ДПС в Одеській області
Гавриш Павло, Народний Рух України обласна організація
Герашенко Іраїда, ХОЦ «Успішна жінка»
Глебушкіна Оксана, ГО «Громадський центр «Нова генерація»
Головко Валерій, ГО «Правозахисне товариство «СПІВДРУЖНІСТЬ»
Грабовий Владислав, Головне управління ДПС в Одеській області
Золотухін Михайло, ГО «Фонд розвитку м. Миколаєва»
Климентенко Анастасія
Лешко Лариса, Управління соціальної політики Херсонської міської ради
Поляков Олександр, Управління інформаційної діяльності та комунікацій з
громадськістю Миколаївської облдержадміністрації
Радкевич Ольга, ОБСЄ
Сич Андрій, Управління комунікацій та інформаційної політики Одеської обласної
державної адміністрації
Ткачук Ганна ГО «Зелений рух Миколаїв»
Тропіна Оксана, Представництво Уповноваженого ВРУ з прав людини в Херсонській
області
Чавурська Олеся, ГО «Інформаційний правозахисний центр «Едельвейс»
Чорна Ірина, Херсонська обласна державна адміністрація
Шкодівська Тетяна, Херсонська обласна державна адміністрація

з Дніпропетровської, Донецької, Запорізької та Луганської областей

Басістюк Оксана, ГУ ДПС у Донецькій області
Бондаренко Олена, Запорізька обласна державна адміністрація
Васюкевич Сергій, Департамент АПР та ЗВ ДОДА
Височина Ольга, Головне управління ДПС у Луганській області
Волкогон Світлана, ГУ ДПС у Донецькій області
Дворна Ганна, Громадська організація «Спільно НУВ»
Єлін Ілля, ГО «Рада старійшин Добропільщини»
Зверєва Катерина, ГО «ХОЧУ ВЧИТИСЬ!»
Кладієва Тетяна, Центр «Тамариск»
Коркач Юрій, ГО «Криворізька фундація майбутнього»

Кравченко Оксана, виконком Саксаганської районної ради у місті Кривому Розі
Лаже Оксана, ГО «Агенція розвитку «Урбаністичне місто»
Овчарова Валерія, Програма «Долучайся» USAID
Оленковська Лариса, Херсонське регіональне відділення АМУ
Осовітня Юлія, Начальник управління правового забезпечення ДПС у Донецькій області
Присяжнюк Ольга, Донецька обласна державна адміністрація
Рябий Олександр, DG-East USAID
Савченко Людмила, Головне управління ДПС у Запорізькій області
Сімонов Андрій, ГО «Кремінська бізнес-асоціація»
Хачковська Марина, ГУ ДПС у Донецькій області
Шадрін Сергій, Спільно HUB
Шобонець Олена, Федерація грецьких товариств України

з Волинської, Закарпатської, Івано-Франківської, Львівської та Чернівецької областей

Дащаківська Оксана, МФ «Відродження»
Кебало Володимир, Рада Європи
Миколишин Марта, ГО «Академія соціально економічних ініціатив»
Стельмах Богдана, ГО «Волинський прес-клуб»
Танчак Ярина, ГО «Академія соціально-економічних ініціатив»
Чумало Марта, Центр «Жіночі перспективи»



КОНТАКТИ

- **Ініціативний центр сприяння активності та розвитку громадського почину «Єднання» (ІСАР «Єднання»)**

Телефон: **+38 044 201 01 60 (61)**

Е-mail: **office@ednannia.ua**

Вебсторінка: **<http://ednannia.ua/>**

- **Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД)**

Телефон: **+38 044 227 54 20**

+38 063 234 74 40

Е-mail: **ucipr@ucipr.org.ua**

Вебсторінка: **<http://www.ucipr.org.ua/>**

- **Центр демократії та верховенства права (ЦЕДЕМ)**

Телефон: **+380 67 828 20 74**

Факс: **+380 67 828 20 74**

Е-mail: **info@cedem.org.ua**

Вебсторінка: **<https://cedem.org.ua/>**