



**КИЇВ,  
2020 РІК**

# **ПРАКТИКА І ЗАКОНОДАВЧІ ПРОБЛЕМИ У СФЕРІ РЕЄСТРАЦІЇ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У 2018-2019 РР.**

**Олег Лапін,**

консультант Українського незалежного центру політичних досліджень  
із питань законодавства для ОГС





# Зміст

<b>Вступ</b> .....	<b>4</b>
<b>Розділ 1.</b> <b>Кількісні та якісні показники реєстрації</b> <b>громадських об'єднань</b> .....	<b>5</b>
1.1.1. Кількість вчинених реєстраційних дій за областями .....	6
1.1.2. Відмови, зупинення та продовження строків розгляду документів .....	7
1.1.3. Типові причини відмов, зупинень та продовжень строків розгляду документів .....	8
1.1.4. Подання документів через Відділи державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань у областях, центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) та «Онлайн будинок юстиції» .....	9
1.2. Оскарження рішень, дій та/або бездіяльності державних реєстраторів .....	10
1.2.1. Інструменти оскарження та їхня ефективність .....	10
1.2.2. Судові провадження. Опис показових справ .....	11
1.3. Інформація від міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції про типові проблеми та недоліки законодавства у сфері державної реєстрації .....	12
1.4. Аналіз ефективності комунікації з міжрегіональними відділами Міністерства юстиції. Наявність відповідей на запит на отримання публічної інформації, її повнота та дотримання строків .....	12
<b>Розділ 2.</b> <b>Оцінка реєстраційних дій представниками</b> <b>громадських об'єднань</b> .....	<b>14</b>
2.1 Результати опитування .....	14
2.2. Ресурси, які використовують ініціативні групи та громадські об'єднання, для отримання інформації щодо вчинення реєстраційних дій .....	16
<b>Висновки</b> .....	<b>17</b>
<b>Рекомендації на основі проведеного дослідження</b> .....	<b>20</b>

# Вступ

Процедура вчинення реєстраційних дій громадськими об'єднаннями та реєстрація нових юридичних осіб регулюються Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», Законом України «Про громадські об'єднання», Порядком ведення Реєстру неприбуткових установ та організацій, включення неприбуткових підприємств, установ та організацій до Реєстру та виключення з Реєстру та Порядком державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи.

Попри те, що чинне українське законодавство, яке регулює правовий статус та діяльність громадських об'єднань, загальноновизнане прогресивним та таким, що відповідає більшості європейських практик, у громадському секторі є інформація про суттєві проблеми, з якими стикаються українські ОГС під час вчинення реєстраційних дій.

## **Провести дослідження спонукали гіпотези про:**

- недосконалість чинного законодавства, що регламентує порядок здійснення реєстрації, внесення змін та припинення діяльності громадських об'єднань; про системні зловживання та/або неправильне застосування нормативно-правових актів суб'єктами реєстрації;

- низьку поінформованість громадян щодо правового статусу громадських об'єднань та інструментів вчинення реєстраційних дій; про важкодоступність органів юстиції, що вчиняють реєстраційні дії, та недосконалість онлайн-інструментів.

**Предметом дослідження** є інформація, отримана від міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції, Відділів державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань в областях, громадських об'єднань та ініціативних груп.

**Завдання дослідження** – підтвердити або спростувати окреслені проблеми та визначити рівень їхньої критичності. Необхідно було зібрати дані, систематизувати отриману інформацію – та на основі висновків запропонувати дієві механізми і рекомендації щодо того, як виправляти наявні недоліки та покращити законодавство в сфері вчинення реєстраційних дій громадськими об'єднаннями.

## **Методологія отримання інформації:**

- запити на отримання публічної інформації,
- анкетування представників громадських об'єднань та ініціативних груп,
- індивідуальна комунікація з державними реєстраторами.

Період, якого стосується досліджувана інформація: 2018–2019 роки.

# Розділ 1.

## Кількісні та якісні показники реєстрації громадських об'єднань

**Ініціативна група або особа можуть подати пакет документів для реєстрації громадського об'єднання до:**

- ЦНАПу (у будь-якому населеному пункті, де вони створені),
- регіональних відділів державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань (лише в обласних центрах),
- або скористатись послугами «Онлайн будинку юстиції».

**Загалом створено 8 міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції України:**

- Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Львів)
- Південно-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Івано-Франківськ)
- Центральнo-Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Хмельницький)
- Центральне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Київ)
- Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Суми)
- Південно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Дніпро)
- Південне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Одеса)

- Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції (м. Харків)

**Кожне міжрегіональне управління юстиції має у підпорядкуванні кілька відділів державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань (знаходяться в кожній області).**

**Кількість вчинених реєстраційних дій у 2018–2019 роках за областями**

Загалом за досліджуваний період відділами державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань було вчинено 18735 реєстраційних дій стосовно громадських об'єднань. Зокрема вчинено 10550 реєстраційних дій щодо створення громадського об'єднання, 6932 реєстраційних дій щодо державної реєстрації змін до відомостей про громадське об'єднання, 1253 дії щодо державної реєстрації припинення діяльності громадського об'єднання. Також зафіксовано 3853 відмови у вчиненні реєстраційних дій. Як бачимо, первинна реєстрація громадського об'єднання вчиняється майже вдвічі частіше, ніж внесення змін до відомостей про об'єднання.

Лідерами за кількістю вчинених реєстраційних дій є м.Київ (3991), Дніпропетровська (1684) та Харківська (1454) області.

Найменше реєстрацій вчинялось Тернопільській (380), Луганській (386) та Чернівецькій областях (386).

**Таблиця 1.**  
**Кількість вчинених реєстраційних дій у 2018–2019 роках за областями.**

Область	Кількість вчинених реєстраційних дій щодо <b>первинної державної реєстрації</b> громадського об'єднання (організації чи спілки)	Кількість вчинених реєстраційних дій щодо реєстрації <b>внесення змін до відомостей</b> про громадське об'єднання (організації чи спілки)	Кількість вчинених реєстраційних дій щодо реєстрації <b>припинення діяльності</b> громадського об'єднання (організації чи спілки)	Загальна кількість <b>вчинених реєстраційних дій</b>	Кількість <b>відмов</b> у вчиненні реєстраційної дії
Львівська (2019) *	119	77		196	13
Волинська	237	167	28	429	23
Рівненська	285	180	24	489	30
Закарпатська	292	187	47	526	9
Івано-Франківська	405	233	117	755	18
Тернопільська	224	137	19	380	17
Чернівецька	172	180	34	386	5
Хмельницька	332	152	111	585	34
Вінницька	359	305		664	163
Житомирська	374	274	21	669	89
м.Київ	2488	1393	110	3991	542
Київська	565	252	29	846	435
Черкаська	256	104	37	397	85
Полтавська **	37	44		81	7
Сумська **	32	28		60	9
Чернігівська **	26	37		63	5
Дніпропетровська	922	762		1684	454
Запорізька	505	343	187	1035	140
Кіровоградська	268	243	112	623	16
Одеська	717	306		1023	486
Миколаївська	288	268	38	594	47
Херсонська	225	160	30	415	245
Харківська	817	539	98	1454	793
Донецька	423	392	186	1030	186
Луганська	192	169	25	386	2
<b>Загальна кількість</b>	<b>10550</b>	<b>6932</b>	<b>1253</b>	<b>18735</b>	<b>3853</b>

\* Наявна інформація за 2019 рік.

\*\* Відсутні дані за весь період 2018–2019 років.

Дані за весь період 2018–2019 років не вдалося отримати з Полтавської, Сумської та Чернігівської області (Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції), оскільки запитувана інформація цим міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції не створювалась.

Інформація щодо Львівської області (Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції) надана лише за 2019 рік.

## Відмови, зупинення та продовження строків розгляду документів

У середньому розгляд документів зупиняється у 13 % випадків від загальної кількості звернень за областю. Продовження строків розгляду до 15 днів відбувається у 11 % випадків.

Нетипово високий показник зупинен-

ня розгляду документів – у Запорізькій (43,1 %), та Донецькій областях (30,7 %). Так само варто зауважити велику кількість випадків продовження строків розгляду документів у Харківській області: майже 42 % від загальної кількості звернень.

**Таблиця 2.**

### Відмови, зупинення та продовження строків розгляду документів

Область	Загальна кількість звернень щодо вчинення реєстраційних дій	Загальна кількість вчинених реєстраційних дій	Кількість відмов у вчиненні реєстраційної дій	Кількість зупинень розгляду документів, поданих для державної реєстрації	Кількість випадків, коли строк розгляду документів було продовжено до 15 робочих днів
Львівська (2019) *	209	196	13		
Волинська	455	432	23	25	0
Рівненська	519	489	30	38	0
Закарпатська	535	526	9	6	5
Івано-Франківська	773	755	18	4	5
Тернопільська	397	380	17	5	0
Чернівецька	391	386	5	7	1
Хмельницька	619	585	34	60	5
Вінницька	827	664	163		51
Житомирська	758	669	89		
м.Київ	4533	3991	542		
Київська	1281	846	435		
Черкаська	482	397	85		
Полтавська **	88	81	7		
Сумська **	69	60	9		
Чернігівська **	68	63	5		
Дніпропетровська	2138	1684	454		0
Запорізька	1175	1035	140	507	3
Кіровоградська	639	623	16	37	0
Одеська	1509	1023	486		3
Миколаївська	641	594	47		0
Херсонська	660	415	245		2
Харківська	2247	1454	793	164	938
Донецька	1187	1030	186	373	0
Луганська	388	386	2	0	2
<b>Загальна кількість</b>	<b>22588</b>	<b>18735</b>	<b>3853</b>	<b>1226</b>	<b>1015</b>

\* Наявна інформація за 2019 рік.

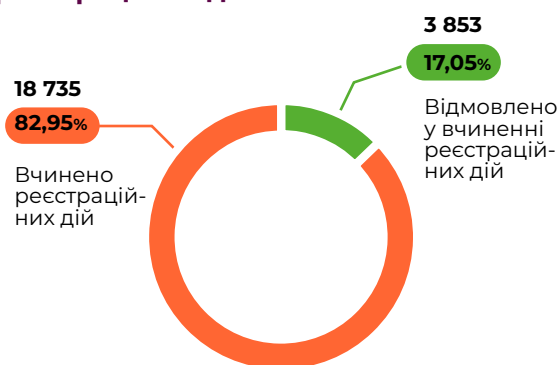
\*\* Відсутні дані за весь період 2018–2019 років.

Дані за весь період 2018–2019 років не вдалося отримати з Полтавської, Сумської та Чернігівської області (Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції), оскільки запитувана інформація цим міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції не створювалась.

Інформація щодо Львівської області (Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції) надана лише за 2019 рік.



### Показник відмов у вчиненні реєстраційної дії



Як бачимо з діаграми, відмов у вчиненні реєстраційних дій – більше 17 %. Тобто майже на кожне п'яте звернення ініціативної групи або представників діючого громадського об'єднання державний реєстратор відмовляє у вчиненні реєстраційної дії. Велику кількість відмов зафіксовано в таких областях як Київська (33,9 %), Харківська (35,3 %) , Одеська (33,2 %), Херсонська (37,1 %) та Дніпропетровська (21,2 %).

### Типові причини відмов, зупинень та продовжень строків розгляду документів.

Відповіді міжрегіональних управлінь юстиції на запити про отримання публічної інформації, а також проведена індивідуальна комунікація з державними реєстраторами вказують на найпоширеніші підстави для **відмови у державній реєстрації** (в порядку пріоритетності).

1. Протягом встановленого терміну не усунуто підстави для зупинення розгляду документів.
2. Статут юридичної особи не відповідає вимогам закону (Наприклад: статут ГО не містить відомостей, передбаче-

них статтею 11 Закону України «Про громадські об'єднання». Частіше за все відсутність відомостей, передбачених пунктами 5, 6, 7. А саме відсутні відомості про періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, у тому числі шляхом використання засобів зв'язку; порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками); порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг); Документи подано особою, яка не має на це повноважень. (Особа, що подає документи, не уповноважена Протоколом установчих зборів, або відсутня довіреність, видана керівником громадського об'єднання.)

3. Документи суперечать статуту. (Керівні органи та особи, зазначені у складі керівних органів у Статуті, відрізняються від вказаних керівних органів у Протоколі та Заяві щодо державної реєстрації; відмінність мети діяльності ГО у Статуті та Протоколі або ж Заяві щодо державної реєстрації. Під час державної реєстрації змін до відомостей порушена процедура ухвалення рішень відповідно до статуту громадського формування.)
4. Відомості, вказані у заяві про реєстрацію, відрізняються від відомостей у документах, поданих для реєстрації. (Наприклад: у заяві вказана одна назва громадського формування, місцезнаходження, членів керівного органу, а в документах - інші. Мета, згідно зі статуту, одна, а в заяві - інша.)

Серед поширених підстав для **зупинення розгляду документів**, поданих для державної реєстрації, найчастіше застосовуються такі (в порядку пріоритетності).

1. Документи або відомості, визначені Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» подано не у повному обсязі. (Наприклад: неподання відомостей про керівні органи громадського формування; неподання реєстру осіб, які брали участь в зборах; не зазначення необхідних відомостей у Заяві щодо



державної реєстрації юридичної особи – громадського формування.)

- Недотримано вимоги до оформлення документів, встановлених статтею 15 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». (Наприклад: документи містять підчистки, закреслені слова та виправлення. Заява не завірена нотаріально (якщо документи надсилаються поштою). Подана неактуальна форма Заяви щодо державної
- Документи подано з порушенням встановленого законодавством строку для їх подання. (Наприклад: документи на реєстрацію подано пізніше я 60-ти днів з моменту ухвалення загальними зборами організації рішення про державну реєстрацію, або пізніше 3-х днів - для припинення діяльності – у разі ухвалення такого рішення керівним органом організації).

**Таблиця 3.**

**Подання документів через Відділи державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань у областях, Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи) та «Онлайн будинок юстиції» у 2018–2019 роки.**

Область	Загальна кількість звернень щодо вчинення реєстраційних дій	Кількість звернень до Відділу державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань (напряму)	Кількість звернень щодо державної реєстрації ГО через Центри надання адміністративних послуг	Кількість звернень щодо державної реєстрації ГО за допомогою онлайн-ресурсу «Онлайн будинок юстиції»
Львівська (2019) *	209	163	46	0
Волинська	455	297	156	2
Рівненська	519	354	153	12
Закарпатська	535	463	71	1
Івано-Франківська	773	616	148	9
Тернопільська	397	295	102	0
Чернівецька	391	330	58	3
Хмельницька	377	240	129	8
Вінницька	619	442	175	2
Житомирська	758	479	252	27
м.Київ	4533	4332	149	52
Київська	1281	724	517	40
Черкаська	482	180	288	14
Полтавська **	88	38	50	
Сумська **	69	49	20	
Чернігівська **	68	55	13	
Дніпропетровська	2138			15
Запорізька	1175	938	232	5
Кіровоградська	639	559	67	13
Одеська	1509			
Миколаївська	641			
Херсонська	660			16
Харківська	2247	1620	627	
Донецька	1216			
Луганська	388	58	330	
<b>Загальна кількість</b>	<b>22588</b>	<b>11671</b>	<b>4706</b>	<b>211</b>

\* Наявна інформація за 2019 рік.

\*\* Відсутні дані за весь період 2018–2019 років.

Дані за весь період 2018–2019 років не вдалося отримати з Полтавської, Сумської та Чернігівської області (Північно-Східне міжрегіональне управління Міністерства юстиції), оскільки запитувана інформація цим міжрегіональним управлінням Міністерства юстиції не створювалась.

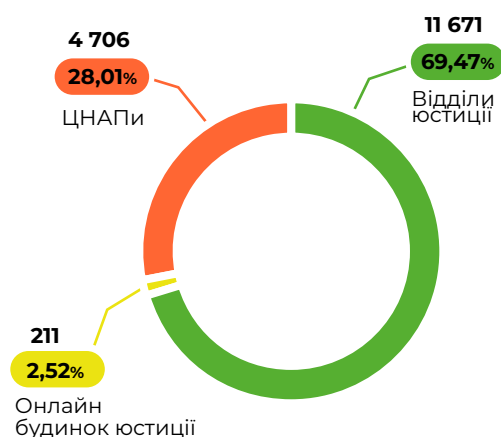
Інформація щодо Львівської області (Західне міжрегіональне управління Міністерства юстиції) надана лише за 2019 рік.

Дані щодо Донецької області потребують уточнення.

Підстави для **продовження строків розгляду документів до 15 днів** зазначаються такі:

- значне навантаження на державних реєстраторів;
- відсутність технічної можливості завершення реєстраційних дій;
- звернення суб'єкта державної реєстрації до суду за роз'ясненням підстав для вчинення реєстраційних дій (у разі наявності судового рішення про зобов'язання суб'єкта державної реєстрації вчинити реєстраційні дії).

### Спосіб подічі документів для вчинення державної реєстрації



Отже, серед областей, дані з яких вдалось отримати, кількість прямих звернень на вчинення реєстраційних дій до Відділів державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань становить 11671 (69,47 %), а через ЦНАПи – 4706 (28,01 %). «Онлайн будинок юстиції» скористалось 211 заявників (2,52 %).

### Оскарження рішень, дій та/або бездіяльності державних реєстраторів

#### Інструменти оскарження та їхня ефективність.

Чинне законодавство дозволяє використовувати такі інструменти оскарження рішень, дій або бездіяльності державних реєстраторів:

- скарги на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, що розглядаються Комісіями з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації;
- подання позову до суду

### Інструменти оскарження



За досліджуваний період фізичними та юридичними особами загалом було подано 31 скаргу на рішення, дії або бездіяльність державних реєстраторів, суб'єктів державної реєстрації.

Найчастішими підставами для оскарження були ухвалені державними реєстраторами рішення про відмову у проведенні державної реєстрації новоутвореної юридичної особи, а також рішення про відмову у внесенні змін до відомостей про юридичну особу та про зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації.

Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації розглянули цю 31 скаргу по суті та в усіх випадках ухвалили рішення про відмову у розгляді або залишили скарги без розгляду по суті.

Підставами для відмов Комісіями з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації у задоволенні скарг є положення, визначені частиною 8 статті 34 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», а саме:

1. скарга оформлена без дотримання вимог, визначених частиною п'ятою статті 34 цього Закону: не дотримано вимоги

- щодо форми складення скарги, інформації та обставин, які вона повинна містити, а також підтвердження повноважень представника;
2. вже є рішення цього органу з такого самого питання;
  3. державним реєстратором, територіальним органом Міністерства юстиції України ухвалене таке рішення відповідно до законодавства.

### **Судові провадження. Опис показових справ.**

За період 2018–2019 років зафіксовано 22 судових проваджень за позовами, поданими громадськими об'єднаннями та ініціативними групами до територіальних управлінь юстиції або міжрегіональних управлінь юстиції.

У 16 випадках судами було відмовлено у задоволенні позову або провадження у справі було закрито. Рішення набули законної сили. У двох провадженнях позовні вимоги позивачів було задоволено.

### **Аналіз судових проваджень, в ході яких позови було задоволено.**

Всього 2 судові позови було задоволено, що становить 13% від загальної кількості позовів 16:

1. Справа № 697/2219/18 (про визнання недійсним, скасування рішення загальних зборів та скасування реєстраційної дії державного реєстратора), розглянута 21 лютого 2019 року Канівським міськрайонним судом Черкаської області: позов задоволено.

Позов було подано членами ГО «Канівська спілка учасників АТО». Підставою звернення до суду стала вчинена державним реєстратором зміна керівника спілки. Судом встановлено, що при проведенні загальних зборів організації не було дотримано кворуму щодо кількості членів - учасників зборів, передбаченого Статутом організації. Зі 177 членів спілки на зборах були присутні лише 24 члени. Збори вважалися б правомочними за присутності 89 осіб, і щонайменше 66 осіб повинні були б проголосувати за рішення про обрання нового керівника. Також судом було встановлено, що до правління спілки не було подано звернення 10 відсотків членів спілки, відповідно до вимог Статуту.

Рішенням суду було скасовано реєстраційну дію, а саме здійснення запису у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, про внесення змін до відомостей про юридичну особу Громадської організації «Канівська спілка учасників АТО» щодо зміни керівника від 24 серпня 2017 року.

Державний реєстратор не вчинив правову експертизу та не перевіряв відповідність поданих документів вимогам Статуту організації та законодавству України. Неправомірні дії реєстратора призвели до негативних наслідків та викликали необхідність звернення до суду.

Тому слід звернути увагу реєстраторів на необхідність перевірки правоздатності керівних органів та на дотримання положення Статутів громадських об'єднань щодо порядку скликання зборів за вимогою 10 відсотків членів об'єднання.

2. Справа № 810/2821/18 (про скасування дії і запису та зобов'язання вчинити певні дії), розглянута 29 грудня 2018 року Київським окружним адміністративним судом: позов задоволено.

Скасовано реєстраційну дію (запис) від 1 жовтня 2007 року № 13421200000001789, вчинену державним реєстратором Обухівської районної державної адміністрації Київської області ОСОБА\_2, щодо включення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців відомостей про юридичну особу – громадську організацію «Товариство індивідуальних забудовників «Перспектива»».

Головне територіальне управління юстиції у Київській області зобов'язано скасувати в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань реєстраційну дію (запис) від 01 жовтня 2007 року № 13421200000001789, вчинену державним реєстратором Обухівської районної державної адміністрації Київської області ОСОБА\_2, з обов'язковим повідомленням у встановленому порядку громадської організації «Товариство індивідуальних забудовників «Перспектива»».

Державний реєстратор помилився та зареєстрував громадську організацію, яка вже була зареєстрована раніше. Реєстратором було порушено вимоги статей 7 та

17 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Тому слід звернути увагу державних реєстраторів на необхідність проводити перевірку наявності юридичних осіб із тотожною назвою в ЄДР, а також перевіряти дати подання відповідних документів на реєстрацію новоствореної юридичної особи.

### **Інформація від міжрегіональних управлінь юстиції про типові проблеми та недоліки законодавства у сфері державної реєстрації.**

У своїх відповідях щодо запитів на отримання публічної інформації міжрегіональні управління юстиції відзначили такі проблеми:

- невизначеність належного правового регулювання та подальшої діяльності місцевих осередків всеукраїнських (міжнародних) громадських організацій, які діяли зі статусом юридичної особи на день введення Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, що набрав чинності з 1 січня 2013 року;
- питання про доцільність подання державному реєстратору інформації про кінцевих бенефіціарних власників для неприбуткових громадських об'єднань;
- відсутність можливості у програмному забезпеченні ЄДР реалізувати приписи частини 7 статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» стосовно повноважень засновника громадського об'єднання, які закінчуються після державної реєстрації ГО в установленому законом порядку. Відповідно до відомостей ЄДР, після державної реєстрації громадського об'єднання у ГО залишаються засновники. Механізму виключення таких відомостей із ЄДР Закон не передбачає.
- оновлене програмне забезпечення ЄДР не передбачає зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації громадських об'єднань, відповідно до статті 27 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських

формувань», а це порушує право заявника усунути недоліки протягом встановленого законом строку та є суттєвою вадою під час вчинення реєстраційних дій;

- виникнення проблем під час заповнення заяв для державної реєстрації заявниками громадських об'єднань (незважаючи на наявність відповідних роз'яснень та зразків заповнення на сайті Міністерства юстиції) у випадках, коли відповідні заяви надходять поштовими відправленнями;

### **Аналіз ефективності комунікації з міжрегіональними відділами Міністерства юстиції. Наявність відповіді на запит на отримання публічної інформації, її повнота та дотримання строків.**

Загалом ми спрямували до міжрегіональних управлінь Міністерства юстиції 33 запити на отримання публічної інформації:

- 25 запитів стосувалися інформації про кількісні та якісні показники вчинення реєстраційних дій Відділами державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань,
- 8 запитів стосувалися інформації про показники оскаржень дій, бездіяльності та/або рішень державних реєстраторів. Усі запити були отримані адресатами. Відповіді надійшли від усіх управлінь. Західним міжрегіональним управлінням юстиції було пропущено встановлений законодавством термін надання відповіді на запит № 665 від 17 серпня 2020 року. Відповідь надійшла лише 6 жовтня 2020 року, що навіть із урахуванням продовження строку розгляду запиту на 20 днів від 20 серпня 2020 року є порушенням строків, встановлених статтею 20 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

На жаль, інформація, що міститься у відповідях на запити з приводу вчинення реєстраційних дій Відділами державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань, часто була неповною, що негативно відображається на точності досліджуваного результату.

Відсутність суттєвого блоку статистичних даних зафіксовано у відповідях, що стосувались вчинення реєстраційних дій на території Львівської, Полтавської, Сумської, Чернігівської, Одеської, Миколаївської та Херсонської областей, які знаходяться в підпорядкуванні Західного, Північно-Східного та Південного міжрегіональних управлінь юстиції відповідно. Причинами відсутності запитаної інформації вказано не вчинення відповідного обліку та збору даних територіальними органами юстиції, або ж інформацію не надано без зазначення відповідних причин. Також зафіксовано відмову від Південного міжрегіонального управління юстиції в наданні інформації з посиланням на частину 1 статті 22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Також не було надано інформацію на запити з приводу оскарження рішень, дії та/або бездіяльності державних реєстраторів на територіях, Миколаївської та Херсонської областей, що знаходяться в підпорядкуванні Південного міжрегіонального управління юстиції.

Зафіксована відсутність у розпорядженні міжрегіонального управління запитаної інформації щодо Полтавської, Чернігівської, Сумської, Запорізької, Одеської областей, що знаходяться в підпорядкуванні Північно-Східного, Південно-Східного та Південного міжрегіонального управління юстиції. Неповнота отриманої інформації негативно відбивається на точності досліджуваного результату. За можливості, дані будуть актуалізовані.

## Розділ 2.

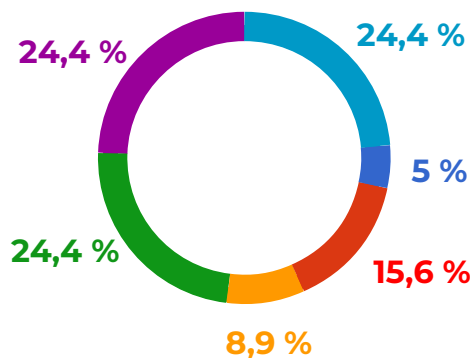
# Оцінка реєстраційних дій представниками громадських об'єднань

### Результати опитування

Анкетування представників громадських об'єднань проводилося в електронній формі. Участь в опитуванні взяли представники 45 громадських об'єднань з усієї

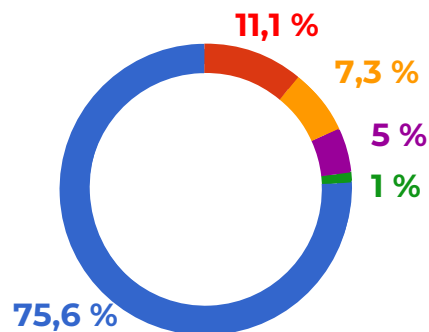
України. Зібрану інформацію представлено у вигляді інфографіки та систематизованих висновків.

Оцініть якість реєстраційних послуг за п'ятибальною шкалою, де 0 – незадовільно, 5 – відмінно



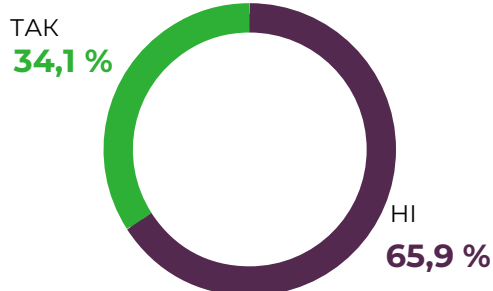
- 0
- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

Чи здійснювали Ви подачу документів для реєстрації ГО онлайн? Якщо так, то чи задоволені Ви сервісом?

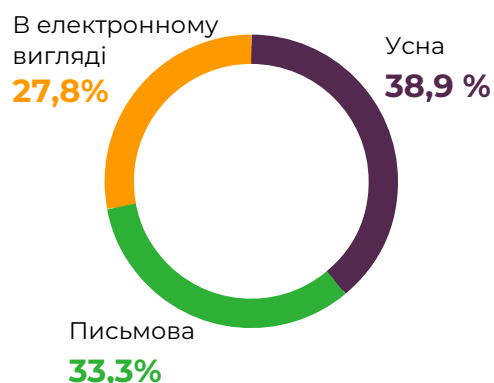


- Не здійснювали
- Здійснювали, сервісом абсолютно незадоволені
- Здійснювали, сервісом радше незадоволені
- Здійснювали, сервісом абсолютно задоволені
- Здійснювали, сервісом радше задоволені

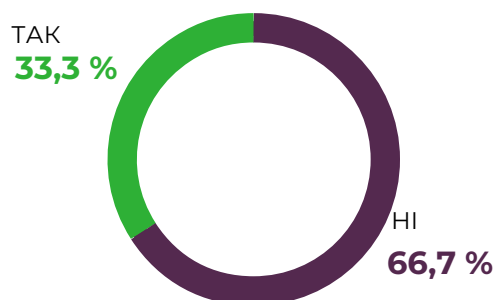
### Чи отримували Ви відмову у проведенні державної реєстрації?



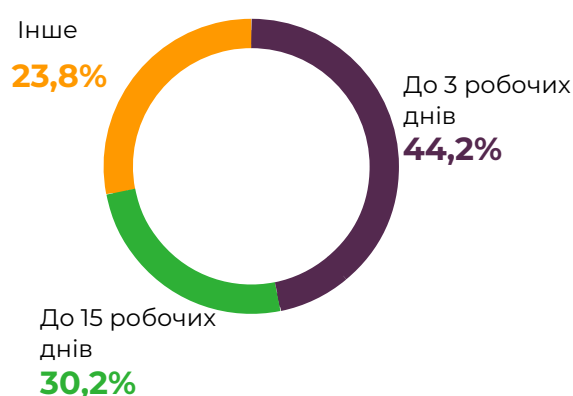
### У якій формі Ви отримали відмову?



### Чи вважаєте Ви відмову правомірною?



### Строк розгляду документів, поданих для реєстрації ГО, становив?



#### Причини відмови у вчиненні реєстраційних дій:

- помилки в найменуванні юридичної особи;
- помилки в інформації про органи управління або у порядку ухвалення рішень;
- некоректне заповнення заяви щодо державної реєстрації;
- відмінність положень, закріплених у Статуті та у Протоколі.

#### Причини зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації:

- вимога усунути неточності в документах заявника;

- невідповідність даних, вказаних у Заяві щодо державної реєстрації та Статуті;
- невідповідність Статуту та Протоколу, завантажених з сайту Міністерства юстиції.

#### Проблеми, не пов'язані зі складанням документів:

- відсутність державного реєстратора на робочому місці;
- віддаленість ЦНАПів та відділів Міністерства юстиції;
- нечітка процедура припинення діяльності ГО;
- важкодоступність місця реєстрації для маломобільних громадян у Донецькій області;

- відсутність одноставного підходу у вимогах державних реєстраторів до Протоколу та Статуту;
- відмова реєструвати додаткові КВЕДи;
- неактуальні зразки документів та інструкції на сайтах Міністерства юстиції;
- незручний сервіс «Онлайн будинку юстиції»;
- не чинна форма заяви щодо державної реєстрації.

### **Проблеми, з якими стикаються ОГС під час отримання ознаки неприбутковості:**

- статут не відповідає вимогам Податкового кодексу щодо неприбутковості. Відсутність інформації від Державної податкової служби про результати розгляду. Для а витягу із Реєстру неприбуткових установ та організацій потрібно подавати окрему заяву;
- подання інформації до Державної податкової служби для включення до Реєстру неприбуткових установ та організацій не відбувається автоматично;
- не уніфіковано підхід працівників Державної податкової служби до відповідності положень Статуту нормам Податкового кодексу;
- пропуск громадськими об'єднаннями десятиденного строку для подання заяви на отримання ознаки неприбутковості.

### **Опитуванням також зафіксовано факти:**

- одне повідомлення про систематичне отримання неправомірної вигоди державними реєстраторами;
- три випадки рекомендацій від реєстратора для представників громадських об'єднань звернутись до конкретного приватного юриста;

- сім випадків оскарження дій, бездіяльності та/або рішень державного реєстратора. У двох випадках було ухвалено позитивне для заявника рішення.

### **Ресурси, які використовують ініціативні групи та громадські об'єднання, для отримання інформації щодо реєстрації, внесення змін до відомостей та/або припинення діяльності:**

- Форум громадянського суспільства (проходить у Києві на НСК «Олімпійський», у 2020 році – у форматі всеукраїнського телемарафону) (<http://ednannia.ua/>);
- сайт Верховної Ради України та нормативно-правові акти (<https://www.rada.gov.ua/>);
- портал «Гурт» (<https://gurt.org.ua/>);
- Український незалежний центр політичних досліджень (<http://www.ucipr.org.ua/>);
- портал «Громадський простір» (<https://www.prostir.ua/>);
- сайт Міністерства юстиції України (<https://minjust.gov.ua/>);
- портал «Довідник громадського активіста» (<http://dovidnyk.org.ua/>) та проєкт USAID «Громадяни в дії» (<https://www.facebook.com/citizensinactionUA/>);
- Онлайн будинок юстиції (<https://online.minjust.gov.ua/>);
- журнал «Бухгалтер 911» (<https://buhgalter911.com/>);
- місцеві органи влади;
- консультації юристів-волонтерів;
- місцеві ЦНАПи;
- соціальна мережа «/Фейсбук».



# Висновки

1. За досліджений період 2018–2019 років було здійснено 22588 звернень щодо вчинення реєстраційних дій громадянськими об'єднаннями. Територіальними підрозділами Міністерства юстиції України було вчинено 18735 реєстраційних дій. З них 10550 - реєстраційних дій щодо створення громадського об'єднання, 6932 - щодо державної реєстрації змін до відомостей про громадське об'єднання, 1253 - щодо державної реєстрації припинення діяльності громадського об'єднання. Також зафіксовано 3853 відмови у вчиненні реєстраційних дій.

Найбільша кількість реєстраційних дій вчинялась у м.Києві (3991 реєстраційна дія), у Дніпропетровській (1684) та Харківській (1454) областях. Найменше реєстрацій вчинялось у Тернопільській (380), Луганській (386) та Чернівецькій (386) областях.

Розгляд документів в середньому за областю зупиняється у 13 % випадків. Продовження строків розгляду до 15 днів від-

бувається у 11 % випадків. Продовження строків розгляду до 15 днів відбувається у 7 % випадків. Варто зазначити, що факти зупинення та продовження строків розгляду документів не обліковуються та не систематизуються деякими Відділами державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань – або ж інформація про такі факти не була надана на надіслані запити без пояснення причин їх відсутності. Нетипово високий показник зупинення розгляду документів – у Запорізькій (43,1 %) та Донецькій областях (30,7 %). Велика кількість випадків продовження строків розгляду документів у Харківській області – майже 42 % від загальної кількості звернень.

Відмов у вчиненні реєстраційних дій – понад 17 % від загальної кількості звернень. Такий показник зумовлений великою кількістю відмов в таких областях як Київська (33,9 %), Харківська (35,3 %), Одеська (33,2 %), Херсонська (37,1 %) та Дніпропетровська (21,2 %).

2. Дослідження інформації, отриманої від Міжрегіональних управлінь юстиції, державних реєстраторів та представників громадських об'єднань, дозволяє виокремити як найбільш типові такі підстави відмов у вчиненні реєстраційної дії, зупинень та продовжень строку розгляду документів.

А. Помилки у найменуванні юридичної особи іноземною мовою, що виникають через недотримання вимог частини 3 статті 10 Закону України «Про громадські об'єднання».

**Виникають через** недостатньо зрозуміло для трактування вписану частину 3 статті 10 Закону України «Про громадські об'єднання» щодо вимог до найменування громадського об'єднання іноземною мовою.

Б. Недотримання вимог статті 11 Закону України «Про громадські об'єднання» під час складання Статуту

об'єднання. А саме щодо обов'язкової наявності у Статуті положень про: а) *періодичність засідань і процедуру прийняття рішень керівними органами громадського об'єднання, зокрема шляхом використання засобів зв'язку*; б) *порядок звітування керівних органів громадського об'єднання перед його членами (учасниками)*; в) *порядок оскарження рішень, дій, бездіяльності керівних органів громадського об'єднання та розгляду скарг*.

**Виникають через** відсутність передбаченого законом модельного статуту для громадських об'єднань, який би містив усі визначені законом обов'язкові положення.

В. Відсутність повноважень у особи, що подає документи на вчинення реєстраційних дій.

Г. Некоректне заповнення заяви щодо вчинення державної реєстрації.

Д. Подання неповного комплекту документів, передбаченого Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Е. Пропуск строків подання документів, встановлених частиною 8 статті 9 Закону України «Про громадські об'єднання».

Є. Подання нечинної форми заяви щодо державної реєстрації громадського формування.

Підстави, що визначені пунктами «В– Є», **виникають через** низьку за-

конодавчу обізнаність представників ініціативних груп або громадських об'єднань, а також через відсутність або важкодоступність актуальних типових зразків установчих документів та заяви щодо вчинення державної реєстрації на сайтах Міністерства юстиції. Немає і чітких інструкцій щодо створення чи вчинення реєстраційних дій громадськими об'єднаннями.

Ж. Значне навантаження державних реєстраторів.

**Виникає через** недостатнє коло суб'єктів вчинення реєстраційних дій.

**3.** Відповідно до отриманої інформації в середньому за областями доля звернень безпосередньо до Відділів державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань в областях становить 69,47 %, а через ЦНАПи – 28,01 %. «Онлайн будинком юстиції» скористалось 2,52 % заявників. Невисокий показник використання «Онлайн будинку

юстиції» зумовлений тим, що ця послуга стала доступна для громадян лише з червня 2019 року. Фактично, до періоду дослідження потрапили лише шість місяців. Також зафіксовані певні технічні недоліки (несвоєчасне оновлення заяви щодо державної реєстрації) та відсутність інструкції (відео чи схеми) про порядок здійснення онлайн-реєстрації.

**4.** Відповідно до інформації, отриманої на запити, за період 2018–2019 років на розгляд Комісій з питань розгляду скаргу у сфері державної реєстрації було подано 31 скаргу на рішення, дії та/або бездіяльність державного реєстратора. В усіх випадках у задоволенні скарг було відмовлено. Така статистика показує, що в цілому громадяни досить рідко використовують інструмент оскарження. Відсутність випадків задоволення скарг може свідчити про неефективність такого інструменту оскарження.

об'єднаннями та ініціативними групами до територіальних та міжрегіональних управлінь юстиції. У 16 випадках суди відмовили у задоволенні позову – або провадження у справі було закрито. Рішення набули законної сили. У двох провадженнях позовні вимоги позивачів було задоволено. Помилки реєстраторів полягали в недостатній правовій експертизі поданих установчих документів громадського об'єднання, в недостатній перевірці повноважень представника – та у реєстрації організації з тотожною назвою.

Також зафіксовано 18 судових проваджень за позовами, поданими громадськими

**5.** Відповіді міжрегіональних управлінь юстиції на запити про отримання публічної інформації вказують на такі недоліки законодавства у сфері державної реєстрації:

- невизначеність належного правового регулювання та подальшої діяльності

місцевих осередків всеукраїнських (міжнародних) громадських організацій, які діяли зі статусом юридичної особи на день введення Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року, що набрав чинності з 1 січня 2013 року;

- питання про доцільність подання державному реєстратору інформації про кінцевих бенефіціарних власників для неприбуткових громадських об'єднань;
- оновлене програмне забезпечення ЄДР не передбачає зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації громадських об'єднань відповідно до статті 27 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» – а це порушує право заявника усунути недоліки протягом встановленого законом строку та є суттєвою вадою під час вчинення реєстраційних дій;
- відсутність можливості у програмному забезпеченні ЄДР реалізувати приписи частини 7 статті 7 Закону України «Про громадські об'єднання» стосовно повноважень засновника громадського об'єднання, які закінчуються після державної реєстрації ГО в установленому законом порядку. Відповідно до відомостей ЄДР після державної реєстрації громадського об'єднання, у ГО залишаються засновники. Така інформація знаходиться у вільному доступі, її використовують у своїй діяльності також органи державної влади, що порушує права громадян, які виступили засновниками ГО.

**6.** Опитування представників громадських об'єднань показало, що 75 % респондентів є задоволеними якістю процесу вчинення реєстраційних дій щодо громадських об'єднань. Вкрай незадоволеними якістю послуг виявились менше 5 % респондентів. 25 % здійснювали реєстрацію громадського об'єднання онлайн, та лише 5 % залишились задоволеними сервісом «Онлайн будинок юстиції».

Понад 30 % респондентів отримали відмову в проведенні державної реєстрації, більшість із них вважає відмову неправомірною. Підставами для відмов переважно є помилки у Статуті об'єднання (найменування, органи управління, порядок ухвалення рішень) та некоректне заповнення заяви щодо державної реєстрації. Причинами зупинення зазначаються неточності в установчих документах.

Критичних фактів порушення строків розгляду документів державним реєстратором не зафіксовано.

Серед інших проблем, на які звертають увагу представники громадських об'єднань, варто виокремити такі:

- відсутність державного реєстратора на робочому місці;
- недостатня кваліфікація окремих державних реєстраторів;
- важкодоступність місця реєстрації для маломобільних громадян;
- неактуальні зразки документів та відсутність інструкції на сайті Міністерства юстиції;
- недостатньо зручний сервіс «Онлайн будинку юстиції»;
- нечітка процедура припинення діяльності ГО;
- неефективність інструментів оскарження рішень дій та/або бездіяльності державного реєстратора;
- випадки отримання неправомірної вигоди державними реєстраторами;
- недосконалий механізм отримання статусу неприбутковості.

**7.** Інформаційними ресурсами, з яких отримують інформацію громадські об'єднання, є інтернет (фейсбук, сайт Верховної Ради України, портали «Гурт» і «Громадський простір», сайт Міністерства юстиції,

«Довідник громадського активіста», проєкт USAID «Громадяни в дії» тощо), місцеві органи влади та ЦНАПи, Український незалежний центр політичних досліджень та консультації юристів-волонтерів.

# Рекомендації на основі проведеного дослідження

**Кабінету Міністрів України** – затвердити модельний статут громадської організації.

## **Міністерству юстиції України:**

- запровадити на порталі «Дія» онлайн-послуги з первинної реєстрації громадського об'єднання, реєстрації змін до відомостей та припинення діяльності громадського об'єднання.
- забезпечити наявність актуальних типових зразків установчих документів та заяви щодо вчинення державної реєстрації громадського формування на сайтах Міністерства юстиції, Міжрегіональних управлінь юстиції та «Онлайн будинку юстиції» (<https://online.minjust.gov.ua>).
- розмістити на сайтах Міністерства юстиції та «Онлайн будинку юстиції» доступні інструкції та/або інфографіки щодо вчинення реєстраційних дій громадськими об'єднаннями.
- роз'яснити, як подавати інформацію про кінцевого бенефіціарного власника для громадських об'єднань, інших неприбуткових ОГС, зазначаючи причину відсутності кінцевого бенефіціарного власника відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».
- здійснити перевірку та вивчити причини нетипово високої кількості відмов у вчиненні реєстраційних дій щодо громадських об'єднань Відділа-

ми державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань Київської, Харківської, Одеської, Херсонської та Дніпропетровської областей.

- запровадити систематичні навчання для державних реєстраторів Відділів державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань, аби постійно підвищувати їхню кваліфікацію та виробити єдиний підхід до процедури реєстрації.
- забезпечити збір та систематизацію інформації Відділами державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та громадських формувань у областях, щодо всіх можливих реєстраційних дій, вчинених державними реєстраторами згідно з Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань». А саме: вчинення державної реєстрації, відмов у вчинення державної реєстрації, зупинення розгляду документів та продовження строків розгляду.
- постійно підвищувати рівень обізнаності громадян, ініціативних груп та діючих громадських об'єднань щодо:
  - процесів державної реєстрації громадських об'єднань та законодавчих змін;
  - можливості і порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності державних реєстраторів.

## Верховній Раді України

Внести зміни до Закону України «Про громадські об'єднання», якими:

- змінити частину 3 статті 10 та покращити визначення вимоги щодо найменування громадського об'єднання іноземною мовою;
- додати положення про можливість ухвалення засновниками / найвищим керівним органом громадського об'єднання рішення про діяльність на підставі модельного статуту;
- забезпечити 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 діяльності свого осередку;
- визначити процедуру вилучення назви «всеукраїнський» з найменування осередку й передбачити право материнської організації надати осередкові дозвіл не вилучати посилання на її назву;
- 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.

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, встановлені законом (щодо нотаріального засвідчення документів і справжності підписів, адміністративного збору тощо) для громадських об'єднань;
- 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 й органи самоорганізації населення до переліку суб'єктів, щодо яких інформацію про кінцевого бенефіціарного власника не зазначають у ЄДР.

Проведення цього дослідження стало можливим завдяки щирій 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



Автор дизайну дослідження —  
Ігор Гавриленко