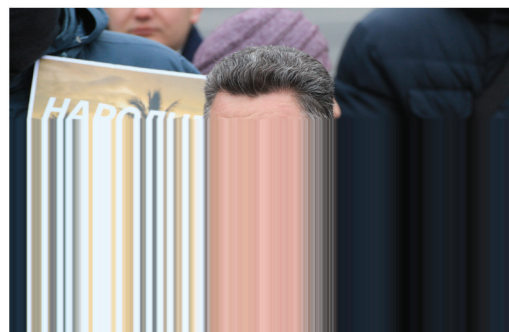
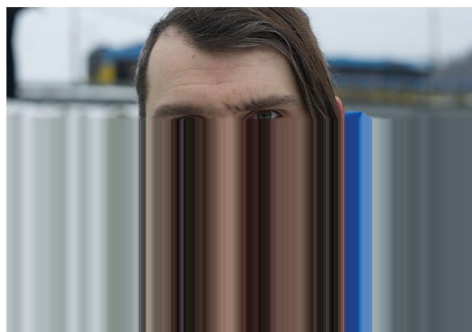
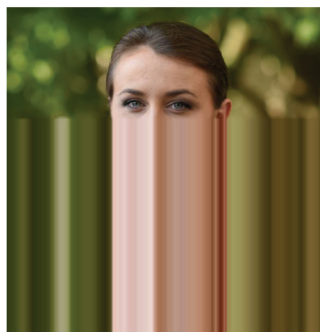


ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

№2 (21)'2015



Якою буде Україна після децентралізації влади?

Бюджет
місцевої ради
в умовах
децентралізації



Контролювати владу
по-новому



МІСЦЕВА ДЕМОКРАТІЯ – ШЛЯХ ДО ЗАМОЖНОГО СУСПІЛЬСТВА

2015 рік для України пройде під знаком децентралізації влади. Це необхідна реформа, яку відкладали багато років через брак політичної волі, страх втратити владу та відсутність розуміння серед громадян.

Децентралізацію потрібно проводити, проте варто пам'ятати, що передача більших повноважень на місця без посилення ролі громадян — це банальне посилення місцевих еліт, а не місцевих громад.

Є три основні стовпи сильного місцевого самоврядування:

- повноваження;
- кошти для виконання цих повноважень;
- контроль за їх виконанням.

Цей контроль може бути або з боку держави — через прокуратуру, судову систему та міліцію — або з боку активних громадян. Як ми бачимо, реформа прокуратури відкладається, а реформа судової влади саботується, тому залишається сподіватись лише на себе.

Як і що ми можемо зробити? Відповіді на ці запитання Ви знайдете в цьому випуску журналу «Громадянське суспільство».

Які нові повноваження отримають міста і села України? Скільки грошей отримають децентралізовані регіони? І головне, наскільки на місцях готові прийняти ці повноваження і виконувати так, щоб задовольнити потреби громадян?

Поки що ми бачимо, що зараз більшість місцевих рад є безконтрольними. Більше 80% населених пунктів не мають статутів. Навіть там, де є статuti, громадянам складно скористатися інструментами місцевої демократії: громадськими слуханнями, місцевими ініціативами та громадськими радами.

Місцеві ради продовжують погано виконувати закон про доступ до публічної інформації. Це дивно, адже рада — це найближчий до людини орган, і саме він залишається найбільш закритим для громадян.

Загалом ми можемо констатувати, що на сьогодні громада не залучена до управління містом.

Децентралізація не повинна зупинитись на передачі влади міським радам, вона має рухатись далі — передавати більше влади громадам, ОСН та самим громадянам.

І тільки ми самі зможемо це зробити!

Щиро Ваш головний редактор Максим Лациба!



ЗМІСТ

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

№2 (21) 2015

Про реформу від автора

Якою буде децентралізована
Україна? *Інтерв'ю*
з *Анатолієм Ткачуком* 4

Гроші громади

Бюджет місцевої ради в умовах
децентралізації 9

Активне суспільство

Контролювати владу по-новому 12

Експертна думка

Парламент вніс зміни до закону
про «кінцевих бенефіціарних
власників» 17

Оновлення

Новини з життя громадянського
суспільства 18

Головний редактор: Максим Лациба
Випусковий редактор: Олександр Равчев
Адреса редакції: м. Київ, вул. Софіївська, 18, оф. 2.
Тел. (044) 278-28-25, ucipr@ucipr.org.ua

Журнал «Громадянське суспільство» видається Українським незалежним центром політичних досліджень у рамках проекту USAID «Громадяни в дії»
Цей журнал став можливий завдяки підтримці Американського народу через агентство США з міжнародного розвитку (USAID). УНЦПД несе повну відповідальність за зміст, який може не відображати поглядів USAID або уряду Сполучених Штатів Америки

© УНЦПД, 2015

Видається на правах рукопису



9 Бюджет місцевої ради в умовах децентралізації



12 Контролювати владу по-новому



ЯКОЮ БУДЕ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА УКРАЇНА?

Інтерв'ю з Анатолієм Ткачуком

Ткачук Анатолій Федорович — голова Інституту громадянського суспільства, экс-заступник міністра регіонального розвитку і будівництва, депутат Верховної Ради України першого скликання



Пане Анатолію, зараз багато говорять про децентралізацію, але доступно ніхто досі не зміг пояснити українцям, навіщо взагалі її проводити? Чи, можливо, є сенс залишити все так, як воно є, і жити далі?

Теоретично держава має право побудувати систему управління таким чином, де всі органи є органами виконавчої влади, які призначаються зверху до самого низу.

Проте якщо ми подивимося на успішні країни, то побачимо, що вони, як правило, є децентралізована влада є більш ефективною, ніж централізована.

Наприклад, потрібно прибирати сміття. Як вирішити цю проблему? Централізований варіант — створити Міністерство прибирання сміття, в якому будуть збиратися кошти. Щоб прибирати сміття в кожному з 29 тис. міст і сіл України, потрібно буде включити в систему управління купу чиновників. Це неймовірні витрати, і поки гроші йдуть зверху донизу, значна частина з них зникне, тому прибирання сміття в усіх країнах світу є компетенцією місцевої влади, яка є ближчою до людей. І якщо не прибрали сміття, — не треба їхати в столицю і там у високих кабінетах вирішувати цю проблему.

Які повноваження держава передасть на місцевий рівень і на який саме?

Держава має уніфікований підхід. Вона передає повноваження на той рівень, на якому всі без винятку громади можуть їх виконати.

Наприклад, якщо нас четверо і ми всі можемо копати, то нам усім дадуть повноваження копати, але якщо в нас повноваження піднімати штангу вагою 100 кг, то один може, а троє не можуть. Тоді нікому не дадуть ці повноваження.

В Україні є великі, малі і дуже малі села. У 1990-х рр. всі вони отримали однакові повноваження — освіта, медицина, ЖКХ. Почали працювати і виявилось, що у половини немає шкіл, бо немає дітей в малому селі. Тоді що робиться? Всі школи піднімаються на район. Якщо із нас частина не може — пішло вище. І так далі — культура, медицина. І через деякий час у нас села почали деградувати. Тому що немає внутрішнього обігу ресурсів. Немає зацікавленості. Відповідно все це перетворюється в проблему.

Для її вирішення має бути територіальна основа, тобто адміністративна одиниця, що може виконати повноваження, які їй передає держава.

А яка найменша має бути ця одиниця?

Мінімум для України — 7 тис. населення і вище. Цього достатньо, щоб усі основні повноваження були реалізовані. Але треба зважати і на демографічну ситуацію. Бо якщо на місцях багато пенсіонерів, то поки всі необхідні процедури проведуть, там вже буде 6 тис. населення і громада знову буде неспроможна використовувати повноваження.

Які підприємства мають бути в цій громаді? Завод? Фабрика? Агроферма?

Насправді все обертається навколо людини. У нас є села, які кажуть, що отримують достатньо податку за оренду землі, тому їм децентралізація не потрібна. Але ж питан-

ня не в ренті, а в людях. Коли ми дивимося будь-який європейських муніципалітет, перший показник доходів — це податки, які люди платять з прибутків. Він складає 70% усіх доходів територій. За оренду землі і нерухомості отримують не більше 10-12% доходів. І десь стільки ж ці громади витрачають на управління (сільських голів, адміністрації і тощо).

В Україні більша частина витрат бюджету села чи невеликого міста йде на управління — 80-90%, а дохід в основу — це рента і трансфери з державного бюджету. Це економіка навиворіт.

Тобто ці села держава фактично утримує?

Так, утримує штучним способом і справа в тому, що це не може продовжуватися нескінченно. Крім того, через таку систему платежів деградує економіка території. Навіщо розвивати місцевий бізнес, якщо можна просто поїхати і випросити ще кілька гривень трансферу з бюджету?

Як позитивний ефект від децентралізації буде виглядати на практиці?

Є п'ять сілрад, у кожній 400—500 тис. бюджету. Загалом — 2 млн грн. З них у кожній сілradі по 4—5 ставок зарплати — сільський голова, секретарі, бухгалтери, сторожі та ще землемір або хтось ще.

Але в них немає бюджетних установ, бо все передано у район; у них немає комунальних підприємств, відповідно бюджет 2 млн грн йде тільки на зарплати та комунальні послуги.

Коли ми ці села об'єднуємо в громаду, у нас відразу більший бюджет. Бо з'являється податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), який збирається на цій території.

У результаті бюджет не 2, а десь 5 млн грн. Але і система буде зовсім іншою — буде один голова, один секретар, один бухгалтер. Але з'являться один архітектор, один освітянин, один юрист, плановий відділ.

З цих 5 млн грн, деє половина одразу піде на закупівлі. Тобто місцевий бізнес отримує замовлення. З цих грошей він знову платить ПДФО, щось придбати у іншого бізнесу — з'являється рух коштів. У результаті гроші починають «працювати» на цій території

Який сенс заможним селам об'єднуватися з малими та дотаційними?

Дійсно, в заможних селах кажуть нащо нам це потрібно. Коли ваші сусіди заможні, то вартість вашого будинку є високою. Як тільки Ваш сусід починає сильно пиячити, збирати в себе друзів — пияків, перестає робити ремонт — вартість Вашого будинку падає. Тому кожен зацікавлений в тому, щоб сусід був нормальний.

Крім того, якщо ми створюємо територіальну громаду, у нас для бізнесу стає значно легше. Не треба буде отримувати 5–10 дозволів, щоб працювати у всіх навколишніх селах. Буде один дозвіл на роботу в одній територіальній громаді, яка включає ці 5–10 сіл.

А як щодо політичної складової? П'ять голів сільрад скажуть, що теж хочуть працювати?

Для кого ми робимо реформу? Для п'яти голів сільрад чи для 7 000 людей, які там живуть?

У спроможних громадах з'явиться більше вакансій?

Так, і найголовніше те, що з'являються інструменти, які стимулюють зростання. Тому що отримувати дозволи потрібно в районі, який не зацікавлений в тому, щоб територія розвивалася. Після децентралізації ці дозволи буде видавати місцева влада, що створить кращі умови для залучення інвесторів у села.

Для цих вакансій мають бути освічені кадри. Де їх взяти у селах?

Об'єднання має відбуватись навколо містечок і потужних сіл, бо в слабких селах ці

кадри точно не з'являться. Обов'язково має бути домінуючий центр.

Які повноваження будуть у старости села?

Староста — це посередник між мешканцями і владою громади. Він мінімізує потребу людям оббивати пороги, збирає потреби мешканців, допомагає з оформленням документів і тощо. Він за це отримує гроші в залежності від того, яке в нього село. Рада громади сама вирішує, скільки йому платити. Хтось буде на повну ставку, хтось не на повну. Це гнучка система.

Де він фізично буде знаходитися?

Якщо він з малого села, то в нього навіть офісу не буде, люди будуть приходити до нього додому.

У великих селах все одно буде точка надання послуг. Фінансуватимуть офіс з бюджету громади, і люди будуть самі вирішувати, треба йому офіс чи ні.

Чому громади мають об'єднуватись відповідно до перспективних планів? Хтось там придумав, і ми маємо за цим планом об'єднатись?

Тому що держава визначає спроможні території. Тобто такі, які самі можуть забезпечити громадянам: ЖКХ, благоустрій території, дошкільну та шкільну освіту, первинну медичну допомогу, охорону правопорядку та пожежогасіння.

Саме село може і не знати, чи є воно спроможним за цими критеріями. Плюс перспективний план потрібен, щоб не виникало сірих зон, щоб не забули про якесь село чи місто.

Зараз усі державні органи є районні. Після об'єднання вони залишаться в районі?

Районів вже не буде. Більшість органів будуть розділені між громадами. Район буде

великий повіт, і там буде дуже-дуже мало управлінців, тому що всі управлінці будуть у громадах. На вищому рівні залишаються тільки державні інспекції та урядник, який контролює рішення.

А куди ж тепер люди будуть їздити за довідками?

Проблема довідок — це міф. Тому що перелік довідок, які дає сільрада, дуже малий, а по друге, довідки в умовах цифрових реєстрів стануть не потрібні. Всі дані є в реєстрах. Всі ці дані будуть отримуватися напряму.

Коли приблизно завершиться вся це об'єднання і коли воно почне давати відчутний ефект?

Така реформа у найкращому варіанті триває 2 роки.

Перші результати бюджетної децентралізації ми побачимо вже в липні цього року, оскільки будуть вноситися зміни до бюджетів, і ми побачимо кількість коштів, які будуть інвестуватися бо кошти з'явилися реальні. А все решта після реформи, результати явні десь будуть на третій рік. Буде уже видно всі позитивні результати. Тому що це дуже інерційна система.

Запитання одним рядком

Чи можуть об'єднатися сусідні села, якщо вони адміністративно знаходяться в різних областях?

Так. Верховна Рада може змінити всі необхідні межі. Але для цього потрібно, щоб села до неї звернулись.

Чи будуть укрупнюватися області?

Не будуть. Немає ніякого сенсу, всі ці карти, які гуляють в Інтернеті, дурниця. За правилами Європейського Союзу регіональний розвиток фінансується для регіонів, розмір яких від 0,8 до 3,5 млн населення. Всі українські області відповідають цьому показнику, тому нічого об'єднувати не треба.

Як будуть називатися села, які об'єднуються?

Як називались до цього, так і будуть. Назви населених пунктів ніхто змінювати не буде. Це об'єднання адміністрацій, а не самих сіл.

Якою буде освіта в об'єднаних територіальних громадах?

В освіті зараз дуже сильний дисбаланс. У селах не вистачає дитячих садочків і школи напівпорожні. Садочки мають бути в кожному селі, щоб діти були біля батьків. А школа може бути одна і далі, але там має бути якісна освіта. Зараз це може зробити тільки район, керівництво якого в цьому не зацікавлене. У них є своя гарна школа і навіщо їм конкуренти в селах?

Сьогодні держава дає дотацію на школу, виходячи із суми на одну дитину. Умовно сума 10 тис. грн на рік. У залежності від школи витрати від 7 тис. грн до 35 тис. грн. Чим більше приміщення і менше дітей — тим дорожче там обходиться одна дитина. І починається вибивання дотацій та стягування грошей з батьків. Якщо ж громада зробить одну велику школу з якісною освітою, вона одразу зменшить свої витрати на одну дитину з 35 тис. грн до 7 тис. грн.

Що робити з вчителями закритих шкіл?

Якщо ми робимо хорошу велику школу, то в нас кількість педагогів навіть зростає. Тому що вчителів фізкультури в малих школах немає, а у великій будуть. У малій школі фізику, математику, хімію, як правило, читає одна людина, а тут буде три окремих учителя. Універсальність учительського колективу стає значно вищою.

А як доїжджати до цієї гарної школи, яка буде в іншому селі?

На шкільному автобусі. Зрозумійте, навіть у США, найбагатшій країні світу, немає шкіл у кожному селі, і дітей возять автобусами. І так само буде у нас.

Які переваги об'єднання громад?

Об'єднання — це перехід в нову якість життя. Це отримання можливостей, для того щоб розвиватися, тому що без розвитку громади не отримують додаткових грошей. І питання не лише в податках. Місцеве самоврядування потрібне для того, щоб забезпечити комфортне та безпечне середовище проживання, для цього потрібні повноваження. Під повноваження мають бути ресурси, під ресурси має бути відповідальність. Тоді ми будемо мати порядок. Без однієї складової це все не діє.

Децентралізація влади зробить громади сильними, тому що сьогодні, коли сільрада є бідною та слабкою, вона залежна від місцевих підприємців і не може протистояти великим земельним магнатам.

У підприємців потрібно просити кошти на свята, допомогу ветеранам чи сім'ям померлих. За це сільради закривають очі на «гріхи» місцевого бізнесу. Наприклад, що підприємець зливає відходи в річку чи вирубає частину лісу в рекреаційній зоні.

Крім того, є ще так звані земельні магнати, які мають по 100—200 тис. га землі, і тут селу з його 2—3 тис. га дуже важко захиститися. Сили занадто нерівні. Коли ж ця громада стає великою, а це десь 40 тис. га мінімум, з хорошим бюджетом і ресурсами, то не такий вже той магнат і потужний. Тому після об'єднання сільські громади стануть сильними та незалежними.

Ще одна перевага - зростають фінансові ресурси, зростають власні інструменти, щоб завести в свою територію інвестора, і, саме головне, ти тоді бачиш, що твоє рішення дає результат.

І головне — це більше можливостей впливати на своє життя, коли рішення приймаєш саме ти, а не хтось далеко, хто в цьому абсолютно не зацікавлений.

Більше повноважень — більше відповідальності депутатів

У реформі є така складова, як державний нагляд, який здійснює урядник, що має право зупинити рішення місцевої ради, якщо воно вийшло за межі повноважень місцевої ради. А якщо рада прийняла декілька таких рішень, то вона може бути розпущена.

Це нормальна європейська практика. У цивілізованих країнах держава делегує місцевим радам свої повноваження, а не перетворює їх на місцевих князів. Якщо місцеві ради починають «гратись» у велику політику і виходити за межі своїх повноважень, їх можуть розпустити.

Це закономірно — міським радам передають більше повноважень і більше ресурсів для їх реалізації, а це означає, що відповідальність також стає більшою.

БЮДЖЕТ МІСЦЕВОЇ РАДИ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

*Володимир Тарнай,
Центр політичних студій та аналітики*

Децентралізація є одним з основних пріоритетів Уряду та Президента. Вона включає ряд аспектів: створення територіальних громад через механізм добровільного об'єднання, передачу значних повноважень та фінансових ресурсів від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, адже теоретично вони краще знають потреби своїх громад.

Фінансова децентралізація

Для забезпечення фінансової спроможності органів місцевого самоврядування в контексті децентралізації наприкінці 2014 року, Верховна Рада ухвалила зміни до податкового та бюджетного кодексів, які суттєво змінили фінансову базу органів місцевого самоврядування.

До місцевих бюджетів було передано ряд нових надходжень, зокрема це введення місцевого податку на нерухомість, 5% акцизу з роздрібного продажу тютюнових та алкогольних виробів, 80 % екологічного податку, 10% податку на прибуток підприємств для обласного бюджету; окрім того було запроваджено відрахування з державного бюджету на користь місцевих — галузеві субвенції, зокрема освітня, медична та субвенція на підготовку робітничих кадрів, з яких зараз фінансується основна маса видатків у цих сферах.

Для забезпечення виплат по субвенціях, до державного бюджету вирішили вилучити частину податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), який до цього залишався в гро-

мадах і був бюджетоутворюючим податком. Його утримують із заробітних плат працюючих громадян на відповідній території. До прикладу серед міст обласного значення надходження від ПДФО в 2014 році складали від 30 до 50% всіх надходжень.

У результаті змін до законодавства ставка надходжень від ПДФО до місцевих бюджетів була зменшена в результаті чого обласні бюджети втратили 40% надходжень від ПДФО, міста обласного значення та м. Київ втратили 20 % надходжень. Державним бюджетом на 2015 рік передбачено надходжень від ПДФО в розмірі 42 млрд грн, що складає близько 10% всіх доходів держбюджету.

Однією з найважливіших змін до бюджетного кодексу стала зміна, що передбачає можливість зберігати зекономлені кошти на рахунках органів місцевого самоврядування на кінець звітного року і використовувати їх наступного року. Таким чином місцеві чиновники отримали мотивацію заощаджувати. Раніше громадяни могли бачити, як асфальт кладеться взимку або під час дощу в умовах, абсолютно до цього не пристосованих, — це відбувалося саме через необхідність списати кошти з рахунків до кінця року. Тепер така шкідлива практика повинна відійти в минуле.

Ще однією новацією, про яку слід зауважити, — це можливість розміщувати тимчасово вільні кошти спеціального фонду місцевих бюджетів в комерційних банках. З одного боку це вирішує проблему затримки виплат з казначейства, з іншого — позбавляє місцеву владу можливості отримувати безвід-

соткові кредити на покриття тимчасових касових розривів.

Загалом очікується, що в результаті фінансової децентралізації за 2015 рік місцеві бюджети додатково отримають 39,3 млрд грн. За перший квартал 2015 року до місцевих бюджетів надійшло додаткових 5,5 млрд грн. Чи призведе зміна правил гри в бюджетній сфері до істотних дисбалансів, ми побачимо за результатами шести та дев'яти місяців 2015 року. Наразі складається враження, що місцеві бюджети отримають все ж більше плюсів ніж мінусів за результатами фінансової децентралізації.

Адміністративна децентралізація

Урбанізація є об'єктивним процесом, люди залишають маленькі села та селища заради більших територіальних одиниць, що спроможні надавати вищий рівень послуг і, відповідно, відкривають нові можливості для громадян. Зменшення кількості населення на рівні сіл, селищ, районів та маленьких міст створює виклики для органів місцевого самоврядування. Зменшення кількості платників податків означає зменшення надходжень до місцевих бюджетів, на рівні селищ та малих містечок це виливається в незаповненість шкіл, відсутність якісних медичних послуг, розбиту інфраструктуру. Одним з варіантів відповіді на ці виклики є створення умов для укрупнення територіальних громад і надання їм повноважень та ресурсів для виконання власних та делегованих повноважень. Таким чином можна досягнути оптимізації кількості адміністративного персоналу та об'єктів, що надають соціальні послуги, в результаті обсяг коштів, що припадає на один такий об'єкт, — школу, поліклініку, ЦНАП зростає і, відповідно, якість послуг повинна вирости.

Можливості для об'єднання були створені завдяки ухваленню законів «Про засади державної регіональної політики», «Про добровільне об'єднання громад», «Про співпрацю територіальних громад з утримання об'єктів, які стосуються життєдіяльності кількох громад», відкриттю регіональних

офісів реформи, які покликані допомогти громадам об'єднатись.

Можливості, що виникли завдяки децентралізації, можна показати на прикладі села. Раніше села отримували мінімум ресурсів. Тепер, за умови об'єднання декількох сіл в одну територіальну громаду, вони отримують статус міста обласного значення та перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з державою і отримуватимуть, в тому числі, 60% ПДФО. Обласні державні адміністрації розробили план перспективного об'єднання громад області, в якому окреслили найефективніші варіанти укрупнення територіальних громад. Громади які об'єднуються, відповідно до плану додатково отримують підтримку від держави на розвиток інфраструктури. Проте варто зазначити, що об'єднання є добровільним, а не примусовим, але громади, що не об'єднуються, будуть мати об'єктивно менше ресурсів порівняно з об'єднаними громадами, що безперечно позначиться на якості життя її людей.

Контроль за владою на місцях

Збільшення ресурсу на регіональному рівні передбачає збільшення відповідальності, в тому числі перед власною громадою. Адже чиновники на місцях отримують більше повноважень ухвалювати рішення щодо використання додаткового фінансового ресурсу. Для того, щоб зменшити можливості для зловживань, потрібно здійснити дві найважливіші речі — це зробити інформацію про планування та використання коштів платників податків публічною та створити умови для залучення широкого кола стейкхолдерів (зацікавлених осіб).

У 2015 році в Україні були ухвалені законопроекти №0949 “Про відкритість використання публічних коштів”, № 2171 та 2172 “Про відкриті дані”, які закладають основу для висвітлення інформації про використання коштів платників податків на місцях.

Що стосується участі зацікавлених сторін в бюджетному процесі, то органи місцевого самоврядування можуть самі приймати

відповідні рішення щодо організації цього процесу. Є органи місцевого самоврядування, які унормували процес залучення громадян до бюджетного процесу через прийняття Бюджетних регламентів, зокрема це Житомирська та Миколаївська обласні ради, міські ради Кіровограда, Козятина, Броварів, Переяслава-Хмельницького, Коломиї та інших міст.

На сьогодні громадські організації пропонують додати до бюджетного регламенту норми про необхідність створення бюджетного календаря та громадського бюджету. Бюджетний календар – це частина регламенту, в якому зазначено деталізовані етапи бюджетного процесу, їх часові межі та механізми залучення громади на кожному з етапів. Громадський бюджет – бюджет, адаптований для пересічних громадян. Зокрема, ряд громадських організацій створили програмне забезпечення “Відкритий бюджет”, що дозволяє органам місцевого

самоврядування безоплатно створювати в електронній формі бюджетний календар та громадський бюджет. Такі кроки, спрямовані на підвищення підзвітності та прозорості органів державної влади, покликані повернути втрачену довіру громадян до держави.

Наразі в своїй переважній більшості місцеві чиновники не зацікавлені залучати до обговорень бюджетних питань активну громадськість, оскільки для більшості чиновників – це додаткове навантаження, для деяких – це ризики викриття неефективних рішень, що були прийняті раніше, а для окремих – смертельна небезпека, пов’язана з їх корупційними зловживаннями. Тільки спільними зусиллями активних громадян можна домогтися створення механізмів, що відкриють можливості широкому колу громадськості долучитися до вирішення проблем розвитку власних міст і знаходити найефективніші рішення.



КОНТРОЛЮВАТИ ВЛАДУ ПО-НОВОМУ

Уряд вніс зміни в документи, що регламентують участь громадськості у прийнятті рішень

*Іван Лукеря,
Український незалежний центр політичних досліджень*

Влада закрита від громадян, процес ухвалення рішень є кулуарним, чиновники працюють не в інтересах громадян — це звична риторика багатьох не активних громадян та представників неурядових організацій.

Проте у громадян є достатньо правових механізмів для того, щоб брати активну участь у процесах вироблення рішень, надавати свої пропозиції до органів влади, контролювати владу та змушувати її працювати в інтересах громадян.

Поширеними інструментами участі громадян по вертикалі органів виконавчої влади — а це всі міністерства, центральні органи виконавчої влади та їх територіальні представництва, обласні державні адміністрації, — є інструменти громадських слухань, проведення консультацій з громадськістю та створення консультативно-дорадчих органів (громадські ради).

Названі можливості закріплені в окремих Постановах Кабінету Міністрів України №996 «Про консультації з громадськістю та створення громадських ради», а також №976 «Про проведення громадської експертизи».

Інструмент громадських слухань надає можливість будь-якій громадській організації провести експертизу діяльності органу виконавчої влади, подати свої пропозиції щодо покращення практики роботи. У свою

чергу, органи влади зобов'язані розглянути подані пропозиції та надати свою обґрунтовану відповідь про врахування чи неврахування пропозицій.

Консультації з громадськістю передбачають, що органи влади оприлюднюють проекти рішень, а активні громадяни чи громадські організації можуть подавати пропозиції, вносити зміни до проекту рішень.

До прикладу, Закарпатська обласна державна адміністрація розробила проект програми про підтримку засобів масової інформації області, відповідно до якої 100 тис. грн будуть витрачатися на висвітлення діяльності Голови ОДА та депутатів обласної ради. Проте активні громадські організації, використовуючи інструмент консультацій з громадськістю, можуть подати пропозиції про зміну мети програми.

Але громадяни та органи влади досить рідко використовують інструменти взаємодії на практиці. Зокрема, з 2008 року, за даними окремого реєстру, було проведено всього 36 громадських експертиз. Консультації з громадськістю у більшості випадків проводяться формально, а на громадське обговорення не виставляються неважливі для громадян питання.

Для того, щоб покращити практику застосування інструментів участі, громадськими експертами було розроблено, а Урядом

затверджено зміни до порядку проведення громадських експертиз, консультацій з громадськістю та створення громадських рад.

Внесені зміни до Постанови КМУ №996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (консультації з громадськістю)

1. На сайті органу державної влади має бути створена окрема рубрика «Електронні консультації з громадськістю».

До внесення змін, оголошення про проведення консультацій публікувалося на сайті органу влади у невідомому місці — у загальному рядку новин, у розділі «проекти рішень» чи розділі під невідомою назвою «для громадян» тощо.

Проте зараз органи влади зобов'язані створити окрему рубрику «Електронні консультації з громадськістю» та публікувати всі проекти рішень, що виставляються на громадське обговорення.

2. Громадські ради отримали право брати участь у процесі консультацій.

Відповідно до внесених змін, органи влади протягом трьох робочих днів зобов'язані подати громадській раді всі документи та проекти рішень, щодо яких проводяться консультації.

3. Консультації з громадськістю через Інтернет.

Нарешті зробили крок назустріч майбутньому — тепер основним способом проведення консультацій з громадськістю має стати Інтернет. У спеціальній рубриці «Електронні консультації з громадськістю» на офіційному веб-сайті будуть публікуватися всі проекти рішень, щодо яких проводиться обговорення, і всі зацікавлені можуть подавати свої пропозиції в електронному вигляді.

Серед іншого було розширено перелік питань, щодо яких обов'язково проводяться консультації з громадськістю, визначено порядок розробки та оприлюднення звіту органом влади за результатом проведених консультацій (див. Інфографіка).

У частині створення та діяльність громадських рад (Постанова КМУ №996) були внесені такі основні зміни:

1. Встановлено вимоги до громадських організацій, які можуть формувати громадські ради при Міністерствах та центральних органах виконавчої влади.

Тепер делегувати своїх представників до складу громадських рад при Міністерствах та центральних органах виконавчої влади можуть тільки ті громадські організації, які займаються схожою до органу влади сферою діяльністю.

2. Кількісний склад громадських рад обмежено до 35 осіб.

У гірші часи існування громадських рад до них входило 100, а то й 200 членів. Зрозуміло, що в такому форматі неможливо проводити засідання, а зібрати кворум для ухвалення рішень було неможливо.

Громадські ради у складі 35 осіб зможуть ефективно організувати свою роботу, збиратися та швидко ухвалювати рішення. Проте тут важливо забезпечити відкритість усіх засідань громадських рад, куди можуть прийти зацікавлені представники неурядових організацій та подати свої пропозиції.

Серед інших важливих змін було визначення чітких підстав для припинення діяльності громадських рад та уточнення порядку їх формування (див. Інфографіка).

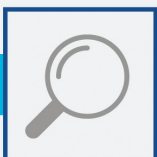
Внесені зміни до Постанови КМУ №976 «Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади»

Невеликих змін також зазнав порядок проведення громадської експертизи. Зокрема, приведено у відповідність до нового законодавства норми Постанови, уточнено порядок підготовки та подання експертних пропозицій (див. Інфографіка).

Внесені зміни до Постанови КМУ №976 "Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади"

ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА

зміни до порядку проведення

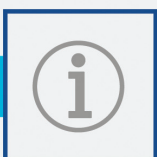


ГРОМАДСЬКУ ЕКСПЕРТИЗУ МОЖУТЬ ПРОВОДИТИ

Інститути громадянського суспільства



Інститут громадянського суспільства
Громадська рада (органи виконавчої влади, при якому створена)

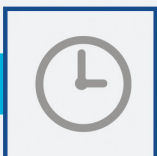


НАДАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНІЗАЦІЇ, ЯКА ПРОВОДИТЬ ЕКСПЕРТИЗУ

З врахуванням вимог Закону України «Про інформацію»



З врахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації» - протягом 5 або 20 робочих днів



ТЕРМІН ПІДГОТОВКИ ТА ПОДАННЯ ЕКСПЕРТНИХ ВИСНОВКІВ:

Не встановлено



Протягом 3 місяців від початку проведення громадської експертизи

НОВЕ:

ЕКСПЕРТНІ ПРОПОЗИЦІЇ, ПІДГОТОВЛЕНІ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ:



Можуть подаватися у письмовій та електронній формі



Мають містити інформацію про ініціатора громадської експертизи



Мають містити пропозиції щодо розв'язання проблем

Внесені зміни до Постанови КМУ №996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"

КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

зміни до порядку проведення



ВИСВІТЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Не визначено



Електронні консультації з громадськістю проводяться у підрубриці "Електронні консультації з громадськістю".



ТЕРМІН ПОДАННЯ ГРОМАДСЬКІЙ РАДІ МАТЕРІАЛІВ, ЩОДО ЯКИХ ПРОВІДЯТЬСЯ КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Не встановлено



Протягом 3 робочих днів



ФОРМИ ПРОВЕДЕННЯ КОНСУЛЬТАЦІЙ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

Публічне
громадське обговорення
вивчення громадської думки



Консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно.

НОВЕ:

РОЗШИРЕНО ПЕРЕЛІК ПИТАНЬ, ЩОДО ЯКИХ ОБОВ'ЯЗКОВО ПРОВІДЯТЬСЯ КОНСУЛЬТАЦІЇ З ГРОМАДСЬКІСТЮ:

- питання, що делеговані органами місцевого самоврядування органам виконавчої влади;
- питання щодо надання адміністративних послуг;
- питання щодо правового статусу громадських об'єднань;
- питання щодо витрачання бюджетних коштів.

Консультації з таких питань тривають не менше 15 днів

НАДАНО МОЖЛИВІСТЬ ПОДАВАТИ ПРОПОЗИЦІЇ ДО ПРОЄКТІВ РІШЕНЬ У ФОРМІ ЕЛЕКТРОННИХ ПОВІДОМЛЕНЬ:

створюється спеціальна рубрика «Електронні консультації з громадськістю» на веб-сайті органу влади.

Пропозиції до документів можуть надаватися в усній та письмовій формі на електронну адресу

ВИЗНАЧЕНО ПОРЯДОК ОПРИЛЮДНЕННЯ ЗВІТУ

про результати проведення громадського обговорення та електронних консультацій.

Звіт обов'язково оприлюднюється на урядовому веб-сайті "Громадянське суспільство і влада" та в інший прийнятний спосіб не пізніше ніж через 2 тижні після прийняття рішень за результатами обговорення.

Внесені зміни до Постанови КМУ №996 "Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики"

ГРОМАДСЬКІ РАДИ

змін до порядку формування

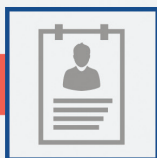


РОЗРОБКА ПОЛОЖЕННЯ ПРО ГРОМАДСЬКУ РАДУ

Розробляє Громадська рада.
Погоджує орган влади,
при якому вона створена.



Розробляє громадська рада та орган
влади, при якому вона створена.
Затверджує орган влади.



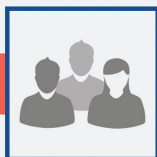
ФОРМУВАННЯ СКЛАДУ ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ

До складу можуть бути обрані
інститути громадянського
суспільства незалежно від
напрямків діяльності.



До складу Громадських рад органів виконавчої
влади (крім ЦОВВ та Міністерств) можуть
бути обрані Інститути громадянського суспі -
льства незалежно від напрямків діяльності.

До складу Громадських рад при Міністерствах,
інших ЦОВВ можуть бути обрані Інститути
громадянського суспільства, які займаються
відповідною до органу влади сферою діяльністю

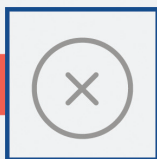


КІЛЬКІСНИЙ СКЛАД ГРОМАДСЬКОЇ РАДИ

Необмежено



Не більше як 35 осіб



ПІДСТАВИ ДЛЯ ПРИПИНЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКОЇ РА

Не встановлено



Коли засідання громадської ради не
проводилися протягом двох кварталів.
Невиконання громадською радою без
об'єктивних причин більшості заходів,
передбачених річним планом її роботи.
Прийняття відповідного рішення на її засіданні.
Реорганізації або ліквідації органу.

НОВЕ:

УТОЧНЕНО ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ГРОМАДСЬКИХ РАД:

- за 60 днів до дня створення Громадської ради **створюється ініціативна група** з підготовки установчих зборів Громадської ради;
- за 45 днів **оприлюднюється повідомлення про дату**, час та місце проведення установчих зборів, порядок подання заяв на участь у зборах;
- громадські об'єднання повинні **подати інформацію про свою діяльність**: відомості про проведені заходи, реалізовані проекти, виконані програми, друковані видання тощо;
- **визначено чіткі підстави для відмови** представникам громадських об'єднань в участі в установчих зборах;
- передбачено проведення **обговорення звіту** про виконання плану роботи Громадської ради.



ПАРЛАМЕНТ ВНІС ЗМІНИ ДО ЗАКОНУ «КІНЦЕВИХ БЕНЕФІЦІАРНИХ ВЛАСНИКІВ»

*Анастасія Шимчук,
Український незалежний центр політичних досліджень*

Наприкінці травня 2015 року Верховна Рада ухвалила зміни до законів України щодо кінцевих бенефіціарних власників. Процедура суттєво спрощено, а термін подачі документів продовжили на 4 місяці.

Ключовий висновок: Штрафні санкції громадським організаціям (членами яких є фізичні особи) НЕ загрожують.

1. Особам, які планують реєструвати громадську організацію.

Розширений перелік юридичних осіб, у яких однозначно не може бути кінцевих бенефіціарних власників та які не заповнюють відповідні відомості при реєстрації.

Сюди включаються:

Політичні партії, творчі спілки та їх територіальні осередки, адвокатські об'єднання, торгово-промислові палати, релігійні організації, державні та комунальні підприємства, державні органи, органи місцевого самоврядування та їх асоціації.

Громадські організації можуть також не мати кінцевого бенефіціарного власника. Але на відміну від організацій, включених у вичерпний перелік при реєстрації, громадські організації повинні зазначати у Формі 1 інформацію про відсутність у них кінцевих бенефіціарних власників.

2. Діючим громадським організаціям.

Для діючих громадських організацій є дві опції:

- повідомити про відсутність кінцевих бенефіціарних власників.

Тут варто зачекати оновленої Форми 4, оскільки у діючій формі немає поля для ін-

формування про відсутність кінцевих бенефіціарних власників.

Кінцевий термін подачі інформації – 25 вересня 2015 року.

- не подавати відомості, якщо кінцеві бенефіціарні власники збігаються із учасниками організації.

Тобто якщо організація вважає, що у неї є кінцеві бенефіціарні власники, а також вважає, що вони повністю збігаються із учасниками організації, то така організація може не подавати жодних відомостей. Така опція можлива лише для організацій, учасниками (членами) яких є виключно фізичні особи.

У разі неподання такою юридичною особою інформації у встановлений строк, особи, відповідальні за подання такої інформації, не будуть притягуватися до відповідальності.

Тому над діючими громадськими організаціями, членами яких є виключно фізичні особи, не висить загроза отримання штрафної санкції.

Проте ми б рекомендували зважено підійти до вибору цієї опції, оскільки в громадській організації відсутня можливість змінювати засновників. А засновники в цьому випадку будуть прирівнюватися до кінцевих бенефіціарних власників, навіть вийшовши з організації.

3. Інші обов'язки громадських організацій.

Просимо звернути увагу на зміни до статті 23 «Фінансова підтримка та звітність громадських об'єднань» Закону України «Про громадські об'єднання».

НОВИНИ З ЖИТТЯ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У Чернігові ухвалили нове Положення про місцеві ініціативи

Тепер мешканці міста можуть самостійно подати проект рішення на розгляд міської ради шляхом місцевої ініціативи. Для цього потрібно зібрати всього 300 підписів жителів.

Раніше, щоб подати проект рішення, жителі Чернігова мали зібрати майже 22 тис. підписів, що фактично є нереальним. За 10 років жодного разу мешканці не змогли скористатися цією можливістю та долучитися до управління власним містом. Положення також чітко прописує процедуру ініціювання, підготовки та подання місцевої ініціативи на розгляд міської ради.

Івано-Франківськ отримав нові інструменти місцевої демократії

Івано-Франківська міська рада ухвалила нову редакцію Статуту територіальної громади та нове Положення про місцеві ініціативи. Завдяки цьому в Івано-Франківську запроваджено одні з найкращих механізмів громадської участі та можливості для мешканців безпосередньо брати участь в управлінні містом.

Раніше громаді для подання проекту рішення шляхом місцевої ініціативи необхідно було зібрати більше 18 тис. підписів. Проте вже сьогодні будь-хто з мешканців міста, зібравши всього 200 підписів, може подати на розгляд Івано-Франківської міської ради будь-який проект рішення.

Також раніше у місті було заблоковано інструмент громадських слухань. Для того, щоб

зустрітися з міською владою та подати пропозиції про вирішення місцевих проблем, мешканцям міста необхідно було зібрати більше 9 тис. підписів. У таких умовах питання забудов, землі, забудови території міста вирішувалися без участі громади міста. Сьогодні ж громадяни можуть “викликати” на обговорення місцеву владу, керівників комунальних підприємств — для цього достатньо зібрати 75 підписів членів громади.

Офіс Уповноваженого з прав людини: Україні потрібен Закон щодо захисту права на мирний протест

У щорічній доповіді Уповноваженого Верховної ради України про стан дотримання та захисту прав і свобод людини за 2014 рік підкреслено проблему відсутності спеціального Закону, який би гарантував громадянам право на мирний протест.

Зокрема, в 16 розділі доповіді “Право на мирний протест” зазначено: *“Відсутність такого закону призводить до заповнення правового вакууму підзаконними актами місцевих органів влади, до необґрунтованих заборон мирних зібрань адміністративними судами, притягнення до адміністративної відповідальності учасників зібрань, різноманітних порушень прав людини органами внутрішніх справ, встановлення різного роду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади та неправомірного застосування положень Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року №9306 “Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР”.*

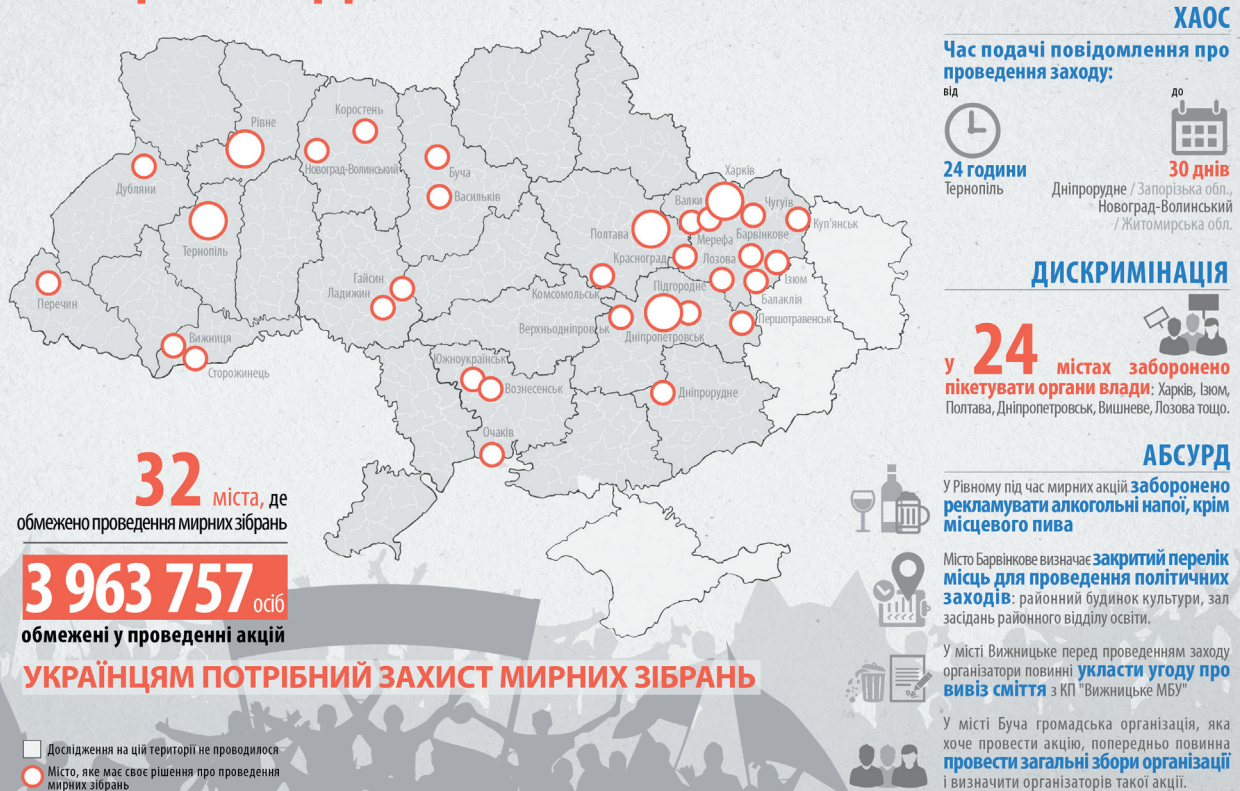
ЯК ВИКОНУЮТЬ ЗАКОН ПРО ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ ОРГАНИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ?



ЗАПИТИ НАДСИЛАЛИСЯ ДО МІСЬКИХ РАД ЕЛЕКТРОННОЮ ПОШТОЮ З ПРОХАННЯМ ВІДПОВІСТИ НА ВКАЗАНУ АДРЕСУ ЕЛЕКТРОННОЇ ПОШТИ. ПОШУК АДРЕС ЗДІЙСНЮВАВСЯ НА ОФІЦІЙНИХ САЙТАХ МІСЬКИХ РАД ТА ЗА ДОПОМОГОЮ ТЕЛЕФОННОГО ОБДЗВОНЮВАННЯ. ВИБІРКА СТАНОВИТЬ 80 МІСТ З 18 ОБЛАСТЕЙ УКРАЇНИ.



МІСЦЕВІ РАДИ ОБМЕЖУЮТЬ МИРНІ ЗІБРАННЯ



Український незалежний центр політичних досліджень (УНЦПД) – позапартійний неурядовий аналітичний центр, що працює з 1991 року в напрямі розвитку громадянського суспільства, аналізу політичних процесів та запровадження механізмів громадської участі у процесі ухвалення рішень.



Основні напрямки діяльності УНЦПД:

1. Аналіз політичних процесів та інститутів.
2. Покращення законодавства для діяльності інститутів громадянського суспільства.
3. Запровадження механізмів громадської участі у прийнятті рішень.
4. Аналіз етнонаціональної політики та міжетнічних відносин.

Нові видання УНЦПД:



Порадник учаснику мирного зібрання



А. Шимчук

ПОРАДНИК УЧАСНИКУ МИРНОГО ЗІБРАННЯ (2015 р.)

2-е видання

Команда УНЦПД упевнена, що громадянське суспільство повинне застосовувати для досягнення своїх цілей різні засоби мирного протесту.

Розуміючи, що одним із наймасовіших інструментів відстоювання власних прав та свобод все частіше стають громадські акції, ми підготували методичні матеріали. Вони допоможуть активним громадянам захистити свої права під час проведення мирного зібрання.