



ГАЛУЗЕВИЙ БРИФ «РОЗВИТОК ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА»

Автори: *Марія Гелетій*, заступник керівника проєкту «Ініціатива секторальної підтримки громадянського суспільства України» ICAP «Єднання»; *Оксана Мізік*, менеджер з адвокації та розвитку Українського незалежного центру політичних досліджень; *Максим Лациба*, керівник програми розвитку громадянського суспільства Українського незалежного центру політичних досліджень; *Олександр Заславський*, директор аналітичного відділу Лабораторії законодавчих ініціатив

Рецензентка: *Тетяна Печончик*, голова правління Центру прав людини ZMINA

1. Оцінка політики реформ Парламенту й Уряду за період вересень 2019 – серпень 2020 рр. та її відповідності «Принципам Торонто» (на основі аналізу Програми Уряду, планів міністерств й ухвалених / відхилених нормативно-правових актів)

У 2019–2020 рр. в Україні двічі змінилося політичне керівництво, а разом з ним і державна політика у багатьох сферах. У 2015–2019 рр. держава намагалася структурувати свою політику щодо громадянського суспільства навколо Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 рр. З вересня 2019 року досягнуто певний прогрес у сфері забезпечення прозорості розподілу державного фінансування для організацій громадянського суспільства (далі – ОГС) і запроваджено конкурсне фінансування для ОГС ветеранів та осіб з інвалідністю (постанови № 183 та 166), а також ухвалено Закону України «Про соціальні послуги» у новій редакції, який надав державі можливість закупувати послуги в ОГС через державні закупівлі та соціальне замовлення. Окрім того, поновлено роботу над законопроектом «Про публічні консультації», напрацьовуються зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування» у частині запровадження інструментів місцевої демократії, розпочато роботу над новою Національною стратегією сприяння розвитку громадянського суспільства на 2021–2025 рр.

Водночас слабкі зусилля, спрямовані на виконання Стратегії, та недостатня урядова координація діяльності залучених міністерств і центральних органів виконавчої влади, призвели до того, що на середину 2019 року більшу частину її завдань можна вважати невиконаними¹. Станом на серпень 2020 року не оновлено склад та не відновлено роботу Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства, яка мала б контролювати імплементацію чинної Стратегії, а також виконання Плану заходів на 2020 рік з реалізації Стратегії, який ухвалено зі значним запізненням (лише у липні 2020 року).

У Програмі діяльності Уряду питання громадянського суспільства висвітлюються лише в межах діяльності кількох міністерств (Міністерства молоді і спорту України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства культури та інформаційної політики України, Міністерства розвитку громад і територій України), але дуже фрагментарно. Її досі не затверджено, проте Уряд діє відповідно до неї. Документ містить недостатньо напрямків для розвитку громадянського суспільства.

Положення пріоритетів проведення реформ в Україні на 2019–2023 рр., так званих «Принципів Торонто», у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, на жаль, не були виконані. Зокрема, протягом вересня 2019 року – серпня 2020 рр. Уряд не продемонстрував прогресу в

¹ https://parlament.org.ua/wp-content/uploads/2019/12/Brochure_10.12.19_final.pdf

таких питаннях:

- забезпечення спрощення законодавства для діяльності ОГС та їхньої фінансової стійкості;
- належне розслідування всіх нападів на громадських активістів та притягнення до відповідальності причетних осіб;
- забезпечення діяльності координаційних органів з питань розвитку громадянського суспільства;
- активізація діалогу з органами влади та місцевого самоврядування, посилення впливу громадянського суспільства на вироблення та реалізацію публічних політик.

2. Актуальні виклики / проблеми у відповідній галузі політики

Незважаючи на попередні досягнення, наразі залишається чимало проблем у сфері розвитку громадянського суспільства, які можна об'єднати в такі групи:

1. Законодавство, спрямоване на обмеження свободи асоціацій та свободи зібрань, – законопроекти, які обмежують свободу ОГС, що отримують іноземне фінансування (№ 3936, № 3564, № 3193-1, № 3326), спроба обмежити адвокацію ОГС та публічні консультації через регулювання лобізму (№ 3059, № 3059-1, № 3059-2, № 3059-3), зарегульованість волонтерської діяльності через зміни до Закону України «Про волонтерів та волонтерську діяльність», а також спроба обмежити свободу зібрань (законопроект № 3291 про заборону мирних зібрань біля судів).

2. Ускладнені процедури реєстрації, господарської діяльності та оподаткування громадських і благодійних організацій:

а) реєстраційні послуги ОГС залишаються недосконалыми (досі не запроваджено онлайн-реєстрацію благодійних організацій та громадських організацій без статусу юридичної особи, подання заяви про отримання статусу неприбутковості), процедура припинення діяльності громадських та благодійних організацій складна й тривала;

в) українські ОГС і надалі мають труднощі під час отримання послуг від нерезидентів та

здійснення фінансових операцій за зовнішньоекономічними договорами. При цьому нове регулювання про фінансовий моніторинг (постанова Національного Банку України від 28 липня 2020 № 107 «Про затвердження Положення про здійснення установами фінансового моніторингу» лише ускладнить операційну діяльність ОГС через віднесення операцій до високоризикових);

г) встановлено критично низький обсяг нецільової неоподаткованої благодійної допомоги особам, які опинилися у складних життєвих обставинах, податкові стимули для бізнесу надавати благодійну допомогу відсутні, а процедура ввезення міжнародної гуманітарної допомоги ускладнена;

е) нарахування ПДФО на оплату проїзду, проживання та харчування волонтерів і учасників заходів ОГС є додатковим фінансовим тягарем для ОГС.

2. Державні гранти та соціальні послуги

У державному бюджеті на 2020 рік на підтримку ОГС виділено 66 млн грн для організацій осіб з інвалідністю, 8,6 млн грн – для організацій ветеранів, 13,5 млн грн – для молодіжних і дитячих організацій, 8 млн грн – для організацій, які опікуються патріотичним вихованням молоді. На жаль, половина коштів, зокрема на фінансування ОГС осіб з інвалідністю, розподіляється без конкурсних процедур. Окрім того, досі не передбачено фінансову підтримку проектів екологічних, правозахисних, освітніх та інших видів організацій.

Більшість органів місцевого самоврядування не закладають фінансові ресурси на підтримку проектів місцевих ОГС.

Понад те, органи місцевого самоврядування майже не закуповують соціальні послуги² в ОГС. У результаті один з найбільш перспективних механізмів покращення соціальних послуг і розвитку громадянського суспільства не працює. Частина нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) не узгоджені з новою редакцією Закону України «Про соціальні послуги».

Доступ недержавних організацій-провайдерів гуманітарної допомоги до постраждалого на-

² https://dt.ua/internal/zakon-pro-socialni-poslugi-pokraschennya-vidkladayetsya-337022_.html

селення й окремих територій в Україні ускладнений через регулювання антитерористичного законодавства.

3. Залучення громадян до управління державою

Рішення влади на всіх рівнях часто ухвалюються як без належного аналітичного обґрунтування, так і без узгодження проєктів рішень з ключовими стейкхолдерами. Рівень підзвітності та прозорості здійснення державної політики залишається низьким.

В Україні існує багато законодавчо визначених процедур залучення громадян до ухвалення рішень, які рідко застосовуються як представниками органів влади, так і громадянами.

В умовах делегування адміністративних повноважень та фінансових ресурсів на рівень територіальних громад особливої актуальності набуває запровадження процедур місцевої демократії. На жаль, більшість міст та об'єднаних територіальних громад не мають своїх статутів та визначених процедур залучення громадян (наприклад, громадських слухань, місцевих ініціатив, бюджету участі, консультацій з громадянською тощо). Рівень залученості громадян до підзвітності та прозорості здійснення державної політики залишається низьким, у тому числі через недостатню обізнаність про контроль громадян за владою.

4. Безпека активістів

Посилюється проблема нападів на активістів. Так, у 2019 році зафіксовано критичну кількість таких нападів – 83 (48 лише за шість місяців у 2020 році). На жаль, Національна поліція не поспішає розслідувати ці злочини та посилювати безпеку й захист активістів. Понад те, з'являються нові резонансні справи, розслідування яких не викликає довіри в суспільстві (справа Стерненка, Шеремета, вбивство Катерини Гандзюк – прокурори передали справу в суд, не провівши всіх слідчих дій).

3. Рекомендації стосовно пріоритетних дій на 2020–2021 рр., зокрема для порядку денного четвертої сесії Парламенту

1. Розробити та ухвалити нову державну Стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства 2021–2025 рр., створити Координаційну раду сприяння розвитку грома-

дянського суспільства при Секретаріаті КМУ із залученням представників профільних міністерств, центральних органів виконавчої влади та ОГС.

2. Відхилити нормативно-правові акти, які обмежують свободу асоціацій (законопроєкти про обмеження ОГС отримувати іноземне фінансування № 3936, № 3564, № 3193-1, №3326; законопроєкти, які обмежують свободу ОГС при захисті інтересів своїх цільових груп, – законопроєкти про лобізм № 3059, № 3059-1, № 3059-2, № 3059-3; законопроєкти, які обмежують свободу зібрань (№ 3291), законопроєкти які обмежують право на працю (№ 3326 про очищення влади).

3. Запровадити онлайн-реєстрацію всіх видів адміністративних послуг з реєстрації ОГС та подання заяви на отримання ознаки неприбутковості для них.

4. Збільшити обсяг нецільової неоподаткованої благодійної допомоги особам, які опинилися у складних життєвих обставинах, до п'яти прожиткових мінімумів.

5. Встановити податкові стимули для бізнесу – надавачів благодійної допомоги, зменшити податковий тиск на осіб, які отримують благодійну допомогу.

6. Скасувати ПДФО на оплату проїзду, проживання та харчування волонтерів та учасників заходів ОГС.

7. Ухвалити нову редакцію Закону України «Про гуманітарну допомогу», у якій передбачити спрощені процедури оформлення гуманітарної допомоги.

8. Забезпечити підготовку Національним банком України роз'яснення для комерційних банків про порядок обслуговування платежів ОГС за отримання послуг від нерезидентів та здійснення фінансових операцій за зовнішньоекономічними договорами з метою їх спрощення. Внести зміни до постанови Національного банку України та скасувати визнання операцій ОГС як ризикових.

9. Запровадити прозорі конкурсні процедури для державної фінансової підтримки УТОГ і УТОС.

10. Запровадити електронний конкурс проєктів для всіх видів державної фінансової підтримки, яка виділяється українським ОГС.

- 11.** Запровадити в усіх органах місцевого самоврядування програми конкурсної підтримки ініціатив ОГС.
- 12.** Розпочати масштабну закупівлю органами місцевого самоврядування соціальних послуг відповідно до Закону України «Про державні закупівлі» або відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів» від 1 червня 2020 року № 450.
- 13.** Запровадити механізми закупівлі певних видів соціальних послуг для громад за рахунок державного бюджету через спеціальну державну установу.
- 14.** Передбачити можливість для ОГС, які отримують підтримку за рахунок державних коштів, мати адміністративні видатки та видатки на організаційний розвиток.
- 15.** Передбачити на рівні закону України обов'язок кожної громади ухвалити статут територіальної громади, у якому визначити процедури громадської участі, наприклад громадські слухання, місцеві ініціативи, бюджет участі, консультації з громадськістю тощо.
- 16.** Ухвалити Закон України «Про публічні консультації», яким визначити чіткі процедури для всіх органів влади.
- 17.** Запровадити електронне обрання членів громадських рад, які діють при органах виконавчої влади.
- 18.** Внести зміни до статей 185-1 і 185 Кодексу України про адміністративні правопорушення, скасувавши адміністративну відповідальність за порушення порядку мирних зібрань, з огляду на фактичну відсутність такого порядку.
- 19.** Створити постійну слідчу комісію зі здійснення парламентського контролю за ефективністю розслідування злочинів, вчинених щодо правозахисників та громадських активістів у зв'язку з їхньою діяльністю, на базі Комітету ВРУ прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин, включивши до її складу членів цього комітету, Комітету ВРУ з питань правоохоронної діяльності, представників Уповноваженого ВРУ з прав людини, правоохоронних органів, правозахисників і громадських активістів.
- 20.** Уряду України – забезпечити безперешкодну діяльність громадських активістів, запобігати та ефективно розслідувати всі випадки тиску.