

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР:

Максим Лациба

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР:

Олена Решетова

ВЕРСТКА І ДИЗАЙН:

Лариса Конончук

Журнал "Громадянське суспільство" видається Українським незалежним центром політичних досліджень за сприяння Національного фонду демократії (НФД).

Оцінки, висловлені в матеріалах, є виключно позиціями їх авторів і не завжди збігаються з поглядами редакції.

Передрук матеріалів можливий за умови посилання на першоджерело.

Електронну версію журналу "Громадянське суспільство" можна знайти за адресою:
<http://www.ucipr.kiev.ua>

АДРЕСА РЕДАКЦІЇ:

01034, м. Київ,
вул. Лисенка, 8, оф. 9
Тел. /факс: (044) 279-2435,
599-4251
E-mail: ucipr@ucipr.kiev.ua

© УНЦГД 2011

Видається на правах рукопису.

● **ЗАКОНОДАВСТВО**

- 2** Доступ до інформації: до і після законодавчих змін
Роман Головенко, Інститут масової інформації
- 10** Реформа оподаткування громадських організацій в Україні: відстань до європейських стандартів
Олександр Вінніков, Мережа розвитку європейського права
- 22** Застосування законодавства про громадські організації в Україні: результати аналізу судової практики
Тетяна Яцків, Центр громадської адвокатури

● **ГРОМАДСЬКЕ ЛОБІЮВАННЯ**

- 29** Влада в онлайні. На шляху до електронного врядування та електронної демократії: досвід Миколаєва
Михайло Золотухін, Фонд розвитку міста Миколаєва

● **БІЗНЕС–ВЛАДА–ГРОМАДА**

- 35** Міжсекторне партнерство: ефективність vs практика
Марина Саприкіна, Дмитро Каба, Центр розвитку корпоративної соціальної відповідальності

● **ТРЕТІЙ СЕКТОР**

- 40** Будинок культури – платформа для центру місцевої активності
Лев Абрамов, Тамара Азарова, Інститут соціокультурного менеджменту

● **ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ**

- 45** Корупція сьогодні, або чому ми її не побороємо
Статтю підготовлено за матеріалами дослідження з оцінювання Української системи доброчесності

ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ: до і після законодавчих змін

Роман Головенко, заступник з правових питань виконавчого директора Інституту масової інформації, один із розробників тексту закону про доступ до інформації, golovenkor@gmail.com



Під час розгляду в Парламенті 13 січня 2011 року в другому читанні й у цілому Закону України “Про доступ до публічної інформації”, а також нової редакції Закону України “Про інформацію”, абсолютно всіма фракціями було підтримано їх прийняття.

Подібні законодавчі ініціативи не завжди мали таку масову підтримку, але громадська кампанія з лобювання прийняття Закону України “Про доступ до публічної інформації”, позиція європейських структур та відсутність концептуальних заперечень з боку влади щодо ідеї розширення правових гарантій доступу суспільства до інформації дали змогу досягти компромісу й не лише краще врегулювати доступ до інформації, а й оновити закон “Про інформацію”.

Ухвалений Верховною Радою закон дає змогу суттєво покращити правове регулювання доступу до інформації в Україні. Обговорення того, яким чином це відбудеться, пропонуємо розпочати в цій статті.

Чому Україні потрібен закон “Про доступ до публічної інформації”?

З 1993 року доступ до інформації в Україні регулюється кількома нормами

Закону України “Про інформацію”, які закріплюють доступ до інформації в “усіченому” вигляді. Адже перелік підстав для відмови в наданні інформації (стаття 37 чинного Закону України “Про інформацію”) не є вичерпним і дозволяє обмежувати доступ до інформації законодавчими актами, зокрема підзаконними актами міністерств і відомств, відповідність яких Конституції України і закону не завжди дотримується. Крім того, в статті 32 Закону України “Про інформацію”, яка закріплює право звернення з інформаційними запитами, “забули” згадати органи місцевого самоврядування як адресатів. Після прийняття Конституції України 1996 року у правовій доктрині набула поширення концепція існування державних органів поза трьома гілками влади (Президент, прокуратура, Рахункова палата та ін.), і на ці органи згадана стаття 32 зазначеного закону формально теж не поширюється.

Ще одним важливим питанням є строк надання відповіді на інформаційний запит, який за поки чинним законом “Про інформацію” становить один місяць, що деякі чиновники розуміли як 30 днів і не менше (адже органи влади повинні діяти на підставі закону, а в ньому сказано: “упродовж місяця”, тому менше не можна). Очевидно, що для багатьох випадків звернення із

запитом про інформацію, особливо для вирішення громадянином певної практичної потреби, строк у 30 днів є надто тривалим, а для журналіста він почасти взагалі позбавляє сенсу використання механізму інформаційних запитів.

Наявність норм щодо доступу до інформації в чинному законі “Про інформацію” також перешкоджає отриманню відповідей на інформаційні запити: доступ до інформації регулюється статтями 32–37 цього закону, але чиновники часто посилаються на його статтю 21, яка передбачає оприлюднення інформації суб’єктів владних повноважень у ЗМІ, доведення її до заінтересованих осіб, оголошення під час публічних виступів посадових осіб, тобто випадки, коли відбувається інформування за ініціативою самого суб’єкта владних повноважень і зазвичай на його розсуд.

Це спричиняло появу “відписок” про те, що запитувану інформацію можна знайти в якомусь з номерів місцевої газети або для її отримання запитувачем не було надано доказів наявності в нього статусу “заінтересованої особи”. Закон “Про доступ до публічної інформації” тепер містить таку норму: *“Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем з загальнодоступних джерел, ... вважається неправомірною відмовою в наданні інформації”* (частина 2 статті 22), а згадка про заінтересованих осіб зникне із закону.

Загальні засади Закону України “Про доступ до публічної інформації”

Слід зазначити, що згідно із названим законом публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом. І слово “законом” тут є ключовим, оскільки за чинною редакцією Закону України “Про інформацію” відкритість або можливість обмеження доступу до інформації фактично дається на відкуп органів державної влади, яким дозволено власними підзаконними актами обмежувати доступ до інформації.

Відтепер встановлення обмежень на доступ до інформації регулюватиметься виключно законом “Про доступ до інформації” та іншими законодавчими актами, що регулюють правовий режим певних видів утаємниченої інформації (закони “Про державну таємницю”, “Про банки і банківську діяльність” – банківська таємниця, “Про адвокатуру” – адвокатська таємниця та ін.). При цьому обмеження доступу до інформації застосовуватиметься тільки за наявності таких трьох умов (стаття 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” – так званий трискладовий тест, розроблений відповідно до європейських критеріїв):

- 1) обмеження здійснюється виключно в інтересах нацбезпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров’я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя;
- 2) розголошення інформації може завдати істотної шкоди вищезгаданим інтересам;
- 3) шкода від розголошення такої інформації переважає суспільний інтерес в її отриманні.

По-перше, трискладовий тест має застосовуватися до всіх випадків обмеження доступу до інформації, зокрема її віднесення до державної таємниці або службової інформації. З часом співвідношення перелічених у пункті 1 охоронюваних законом інтересів та інтересу суспільства в отриманні утаємниченої інформації може змінюватися, тому частиною 4 статті 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” передбачено обов’язок розпорядника надавати інформацію, якщо вже немає законних підстав для обмеження у доступі до такої інформації, які існували раніше.

По-друге, утаємниченню відтепер підлягатиме саме інформація, а не документ, який її містить, тому в частині відкритої інформації документи суб’єктам владних повноважень надавати все ж таки дове-

детсья (відкоригувавши копію документа таким чином, щоб не допустити розповсюдження інформації з обмеженим доступом).

По-третє, відкритою повинна стати вся інформація про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, окрім відомостей у сферах нацбезпеки, оборони, розслідування чи запобігання злочинам. Ця норма повинна допомогти у викритті багатьох корупційних діянь. Також відкриваються декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують обіймати чи вже обіймають виборну посаду в органах влади (тут ідеться про публічну, а не державну владу, до неї належать і органи місцевого самоврядування) або обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування I або II категорії.

До розпорядників інформації, які зобов'язані будуть надавати її на запити, тепер належатимуть суб'єкти владних повноважень, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів – стосовно інформації щодо використання цих коштів, виконавці делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, суб'єкти господарювання, що займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Також до розпорядників прирівняно інших суб'єктів, що володіють суспільно значимою інформацією. При визначенні того, чи належить інформація до суспільно значимої і чи буде її власник прирівнюватися до розпорядника інформації, необхідно виходити із положень закону “Про доступ до публічної інформації” щодо трискладового тесту: співставляти інтерес власника не надавати інформацію та інтерес суспільства в її отриманні; це робитиме сам потенційний розпорядник або суд, якщо відмову потенційного розпорядника оприлюднити чи надати інформацію буде оскаржено. Наявність певної дискреції у

розпорядника може не подобатися багатьом критикам зазначеного закону, але доступ до інформації – це завжди гра на полі того, хто нею володіє, адже неможливо зробити відкритою абсолютно всю інформацію.

Згідно з частиною 4 статті 13 закону “Про доступ до публічної інформації” при вирішенні питань доступу до інформації всі розпорядники мають керуватися саме цим законом, а не якимось іншим (оновленим законом “Про інформацію”, законом про відповідний орган, процедуру його діяльності, якими іноді намагаються аргументувати відмови в задоволенні запитів).

Категорії інформації з обмеженим доступом. Згідно із законом “Про доступ до публічної інформації” інформація з обмеженим доступом поділяється на три категорії: конфіденційна, таємна і службова інформація.

Конфіденційна інформація (стаття 7 закону “Про доступ до публічної інформації”) – це інформація виключно приватних суб'єктів (суб'єкти владних повноважень не можуть мати своєї конфіденційної інформації, а лише можуть володіти інформацією такого роду, переданою їм приватними суб'єктами), яка може бути дуже різноманітною. Основними її ознаками є те, що вона не є загальновідомою, а відома лише певному приватному суб'єкту(-ам), і він на власний розсуд вирішує, як і коли її поширювати або обмежувати доступ до неї. До конфіденційної інформації може належати як інформація про її власника (персональні дані), так і інша інформація, що потрапила у володіння приватного суб'єкта (ноу-хау, відомості про якусь неопублічну подію, властивості природних об'єктів, їх місцезнаходження тощо). Відносини щодо такої інформації мають виражений приватноправовий характер, тому її режим законодавчо майже не регулюється – крім випадків переходу такої інформації в категорію суспільно значимої.

З огляду на те, що всі суб'єкти владних повноважень функціонують на кошти платників податків, їхня інформація не

може мати приватного характеру і має бути або відкритою, або віднесеною до державної таємниці чи службової інформації. Нині в Законі України “Про інформацію” закріплено поняття “конфіденційної інформації, що є власністю держави”, яке суперечить частині 2 статті 5 Конституції України, оскільки перешкоджає суспільному контролю за владою. З набуттям чинності законом “Про доступ до публічної інформації” і новою редакцією Закону України “Про інформацію” зазначене правове поняття буде ліквідоване.

Таємною є інформація з обмеженим доступом, яка має вищий, порівняно з іншими категоріями утаємниченої інформації, ступінь захисту, оскільки її розголошення однозначно спричинить завдання шкоди певній особі, суспільству, державі. Надання інформації до статусу таємної має здійснюватися після застосування механізму трискладового тесту, що не є характерним для конфіденційної інформації приватних суб’єктів – з огляду на диспозитивність регулювання відносин щодо неї приватні суб’єкти відносять інформацію до конфіденційної на власний розсуд (не стосується випадків переходу конфіденційної інформації в статус суспільно значущої). До таємної інформації належить державна таємниця, професійні таємниці (адвокатська, лікарська тощо), таємниця слідства та інші види таємної інформації, які визначені спеціальними законами. Варто звернути увагу на професійні таємниці: до них належить інформація почасти у володінні приватних суб’єктів, але, на відміну від конфіденційної інформації, випадки віднесення певної інформації до професійної таємниці значно чіткіше прописані в законах, тому суб’єкт не може відносити до професійної таємниці будь-яку інформацію суто на власний розсуд.

Порядок доступу до таємної інформації регулюється законом “Про доступ до публічної інформації” – в частині віднесення її до таємної на підставі трискладового тесту, зняття статусу таємності, надання/ненадання її на запит (у такому разі аналізується співвідношення суспільного інтересу в її отриманні та охоронюваного

втаємниченням конкуруючого інтересу), й спеціальними законами – в частині допуску до таємниці осіб, що здійснюють її опрацювання, охорону.

Законом “Про доступ до публічної інформації” вводиться нова категорія інформації з обмеженим доступом – *службова інформація* (стаття 9). До неї належатимуть відомості: 1) з документів суб’єктів владних повноважень, що становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов’язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень; 2) зібрані в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, які не віднесено до державної таємниці. Щодо підкатегорії службової інформації, зазначеної в пункті 1, то після прийняття органом чи установою рішення така інформація має бути вилучена з категорії службової і втрачає статус інформації з обмеженим доступом або ж буде віднесена повністю чи частково до іншої категорії інформації з обмеженим доступом – якщо в процесі розробки напряму діяльності, здійснення нагляду змінилися (стали відомі нові) обставини й проявився переважаючий інтерес в утаємниченні інформації повністю чи частково.

Потреба в утаємниченні службової інформації пов’язана з тим, що органам влади в певних випадках потрібно обговорювати й приймати рішення не публічно (щоб не спричинити ажіотаж, паніку, спекуляції на ринку, приховування доказів чи фактів правопорушень тощо), якщо йдеться про інформацію з вищезазначеного пункту 1, а також тим, що окремі масиви інформації правоохоронних органів не потребують складних заходів захисту, як у держтаємниці, але їхнє оприлюднення дуже ймовірно зашкодить інтересам держави, суспільства чи окремих суб’єктів, якщо йдеться про інформацію, згадану у вищенаведеному пункті 2.

Пасивний доступ до інформації (обов'язкове оприлюднення інформації)

Законом “Про доступ до публічної інформації” в статті 15 передбачено обов'язок розпорядників інформації самим оприлюднювати певні категорії інформації для ознайомлення з нею необмеженого переліку осіб. Такий обов'язок можна назвати пасивним доступом до інформації (особі не треба звертатися до розпорядника або вчиняти якісь інші юридично значимі дії, щоб отримати певну інформацію розпорядника), і він доповнює активний доступ до інформації (отримання інформації за запитом), а не заміняє його, як уже встигли заявити деякі критики закону. Очевидно, що нереально зобов'язувати суб'єктів владних повноважень оприлюднювати всю відкриту інформацію, оскільки масив її дуже великий (як зазначалося вище, відкритою є уся інформація відповідних суб'єктів, окрім визначених законом винятків). Проте найбільш загальні відомості про себе суб'єкти владних повноважень повинні оприлюднювати. Зокрема, оприлюдненню підлягають:

- 1) загальна інформація про свою структуру і діяльність розпорядника;
- 2) правові акти (крім внутрішньоорганізаційних), прийняті розпорядником, проекти рішень, що підлягають обговоренню;
- 3) перелік та умови отримання послуг, що надаються розпорядником, форми і зразки документів, правила їх заповнення;
- 4) порядок складання, подання запиту на інформацію, оскарження рішень розпорядників інформації, дій чи бездіяльності;
- 5) інформація про систему обліку, види інформації, яку зберігає розпорядник;
- 6) інформація про механізми чи процедури, за допомогою яких громадськість може впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації;
- 7) плани проведення та порядок денний відкритих засідань;

8) розташування місць, де надаються необхідні запитувачам форми і бланки установи;

9) загальні правила роботи установи;

10) звіти;

11) інформація про діяльність суб'єктів владних повноважень, а саме:

адреси;

дані про керівництво та його засоби зв'язку, основні функції структурних та регіональних підрозділів;

розклад роботи та графік прийому громадян;

вакансії, порядок і умови проходження конкурсу на заміщення вакантних посад; перелік і службові номери засобів зв'язку підприємств, установ та організацій, що належать до сфери їх управління, та їх керівників.

Особливу увагу слід звернути на обов'язковість оприлюднення нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень (крім внутрішньо-організаційних). Досі органи місцевого самоврядування не були зобов'язані оприлюднювати свої акти індивідуальної дії, а саме в цих актах зазвичай криються ознаки розкрадання майна, коштів, у них є свідчення виділення земельних ділянок, інших об'єктів власності “потрібним” людям і структурам. Не в кожній територіальній громаді знайдеться стільки активних запитувачів інформації, щоби вони своєю діяльністю розкрили всі або хоча б більшість корупційних діянь. Обов'язкове оприлюднення актів індивідуальної дії органів місцевого самоврядування допоможе в боротьбі з корупцією, якщо жителі територіальних громад будуть готові контролювати і аналізувати діяльність своїх обранців.

Обов'язкове оприлюднення певної інформації не перешкоджатиме активному доступу до інформації, оскільки відписка розпорядника на зразок “запитувана вами інформація розміщена на нашому сайті” вважатиметься неправомірною відмовою в наданні інформації як відсилка до загальнодоступних джерел на підставі вже згадуваної частини 2 статті 22 Закону України “Про доступ до публічної інформації”.

Активний доступ до інформації (отримання інформації за запитом)

Запитувачами інформації згідно з пунктом 1 статті 12 Закону України “Про доступ до публічної інформації” визначені фізичні, юридичні особи, об’єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб’єктів владних повноважень. Останні отримують інформацію, необхідну для виконання ними своїх повноважень, за іншим механізмом — на підставі законодавчих актів про конкретного суб’єкта владних повноважень або законів, що регулюють певні сфери суспільних відносин і передбачають державний нагляд у них. Активний доступ до інформації за своєю правовою природою є реалізацією права приватного суб’єкта, а у суб’єктів владних повноважень прав немає, є тільки обов’язки, як це визначено частиною 2 статті 19 Конституції України.

Можливість звернення з інформаційним запитом не залежить від того, стосується запитувана інформація запитувача особисто чи ні, пояснення причини подання запиту не є необхідним (частина 2 статті 19 Закону України “Про доступ до публічної інформації”). Способи звернення із запитом розширено: запит може бути подано в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача (частина 3 статті 19 зазначеного закону). Запит подаватиметься в довільній формі, але повинен буде містити:

- 1) ім’я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв’язку, якщо такий в нього є;
- 2) загальний опис інформації або вид, назву, реквізити чи зміст документа, щодо якого зроблено запит, якщо запитувачу це відомо;
- 3) підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі.

У зв’язку з тим, що органи влади почасти відмовляють в наданні документа на запит, мотивуючи це тим, що запитувач не зазначив його реквізити, в законі “Про доступ до публічної інформації” запитувачам дозволено подавати тільки опис змісту

запитуваного документа, адже його реквізити дійсно зазвичай не відомі запитувачу. При цьому запитувачі повинні розуміти, що опис має бути достатньо детальним, аби документ можна було ідентифікувати, а також, у разі потреби, довести це в суді.

Відтепер відповіді не по суті запиту, які поки що є дуже поширеними, вважатимуться неправомірною відмовою в наданні інформації.

Відповідь на запит надається не пізніше п’яти робочих днів з дня його отримання (частина 1 статті 20 Закону України “Про доступ до публічної інформації”), але якщо враховувати час доставки відповіді поштою, то її фактичне отримання зазвичай відбуватиметься пізніше (за умови надання письмової відповіді), хоча при поданні усного запиту імовірно практикуватиметься надання швидких усних відповідей на нескладні запити. Також можливе надсилення відповідей електронною поштою в п’ятиденний строк за умови наявності підключення до мережі Інтернет у розпорядника інформації та зазначення запитувачем адреси своєї електронної пошти.

Інформаційні запити стосовно відомостей, необхідних для захисту життя, свободи особи, про стан довкілля, якість харчових продуктів, предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що загрожують безпеці, повинні задовольнятися не пізніше 48 годин з дня отримання запиту, але терміновість має бути обґрунтована в запиті. Строк розгляду запиту розпорядник інформації може продовжити до 20 днів для запитів про надання великого обсягу інформації або при необхідності пошуку інформації серед значної кількості даних; при цьому в п’ятиденний строк з дня отримання запиту розпорядник має поінформувати запитувача про продовження строку розгляду.

За загальним правилом інформація на запити надається безкоштовно (стаття 21 Закону України “Про доступ до публічної інформації”), але якщо обсяг відповіді перевищує 10 сторінок, запитувач зобов’язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друк, розмір яких визначається розпорядником з урахуванням гра-

ничних розмірів, які встановлюються Кабміном. Плата за копіювання та друк не стягується при наданні особі інформації про себе, інформації, що становить суспільний інтерес, та в разі невстановлення розміру витрат на копіювання й друк розпорядником. Несплата зазначених витрат призводить до відмови в задоволенні запиту. Далеко не завжди запитувач точно зможе спрогнозувати кількість сторінок у відповіді на свій запит, тому встановивши перевищення ліміту в 10 сторінок, розпорядник не повинен одразу відмовляти в задоволенні запиту, а має повідомити запитувача про необхідну для сплати суму та банківські реквізити (за аналогією це має здійснюватися також у п'ятиденний строк).

Якщо запитувана інформація належить до інформації з обмеженим доступом, то в задоволенні запиту розпорядник відмовляє за відсутності переважаючого суспільного інтересу в наданні такої інформації. Також у задоволенні запиту відмовляється, якщо розпорядник інформації не володіє і не повинен володіти запитуваною інформацією. Але якщо йому за статусом або характером діяльності відомо чи має бути відомо, хто нею володіє, він повинен направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача; при цьому відлік строку розгляду запиту починається з дня отримання запиту належним розпорядником (частина 3 статті 22 закону "Про доступ до публічної інформації"). Це ще одне положення закону, яке спрощує отримання інформації, оскільки не всі громадяни можуть визначити одразу належного розпорядника як із суб'єктивних, так і з об'єктивних причин.

Відмова в задоволенні запиту надається в письмовий формі і в ній має бути зазначено: прізвище, ім'я, по батькові, підпис та посаду особи, відповідальної за розгляд запиту; дату відмови; мотивовану підставу відмови; порядок її оскарження. Відстрочка в задоволенні запиту, на відміну від продовження строку його розгляду до 20 днів, може тривати невизначений період часу, але лише за наявності обставин непереборної сили (стихійні лиха, масові заво-

рушення тощо); повідомлення про відстрочку також надається письмово.

Захист права на отримання інформації. Оскарженими можуть бути будь-які рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації, що порушили законні права та інтереси запитувача (на думку останнього); оскарження здійснюється на вибір запитувача до керівника розпорядника, до вищого щодо розпорядника органу — в цих двох випадках розгляд здійснюється за Законом України "Про звернення громадян" — або до адміністративного суду згідно з Кодексом адміністративного судочинства (стаття 23 Закону України "Про доступ до публічної інформації").

Необхідно звернути увагу на особливості судового оскарження. З літа минулого року, після внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства, розгляд таких інформаційних спорів проводиться за скороченим провадженням (стаття 183-2 згаданого Кодексу), якщо позовні вимоги про надання інформації не стосуються прав, свобод, інтересів та обов'язків третіх осіб. Зазвичай (за винятком випадків, коли суд вважатиме, що для винесення законного й обгрунтованого рішення необхідно розглянути справу за загальними правилами адмінсудочинства) розгляд у скороченому провадженні не передбачає участь сторін у судових засіданнях. З огляду на те, що суд має оглянути оригінали документів, які є доказами, оригінал відповіді з відмовою в задоволенні запиту або оригінали документів, що підтверджують отримання ним запиту (при ненаданні відповіді взагалі), мають надаватися суду як додатки до позовної заяви, але позивачу (запитувачу) бажано зберегти у себе їхні копії. Також зважаючи на суто "документальний" розгляд справи та зменшені строки розгляду в скороченому провадженні, позивачу в позовній заяві необхідно викласти всі свої аргументи та намагатися знайти баланс між детальним обгрунтуванням усіх позовних вимог та мінімізацією обсягу позовної заяви, адже інших можливостей переконати суд, імовірно, не буде.

Те саме стосується і подання апеляційної скарги чи заперечень на неї. Перегляд постанови адмінсуду за наслідками розгляду справи у скороченому провадженні відбувається в порядку письмового про-

вадження – також без участі сторін спору (стаття 197 Кодексу адміністративного судочинства). Касаційний перегляд після стадії апеляції не передбачений.

Чому ми вважаємо, що закон “Про доступ до публічної інформації” працюватиме краще, ніж чинний закон “Про інформацію”?

Невиконання законів, ілюзорність верховенства права є в Україні звичайними і масовими явищами. Але закладені законодавчими змінами удосконалення механізму доступу до інформації покращать виконання чиновниками своїх обов’язків, зроблять владу більш відкритою і підконтрольною суспільству, усунувши наявні умови для протиправного втаємничення інформації. Це має забезпечити такі вдосконалення:

- визначення в кожному суб’єкті владних повноважень підрозділу або посадової особи, які будуть відповідальні за розгляд інформаційних запитів. Наразі відповіді на інформаційні запити у владних органах готують дуже різні чиновники, підготовка відповідей є для них, по суті, додатковим навантаженням, якому вони не раді, особливо коли запитів на них розписують багато, адже вони мають виконувати ще й свої основні посадові обов’язки. Тепер повинні з’явитися підрозділи й відповідальні особи, основною або однією з основних функцій яких є підготовка відповідей на запити, в яких для цього мають бути необхідні повноваження (отримати інформацію в профільному підрозділі), ресурси й уміння;
- вдвічі збільшено розміри штрафів (до 850 грн) за адміністративні правопорушення за статтею 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення, яка передбачає відповідальність за ненадання інформації на запит, несвоєчасне або неповне надання інформації, надання інформації, що не відповідає дійсності. Для провінційного чиновника такий штраф – це вже відчутна для сімейного бюджету сума. Крім того, відповідальність тепер нестиме саме рядовий чиновник з невеликою зарплатнею, який відповідав на запит, а не керівник органу влади, як це теоретично є зараз. Теоретично, тому що насправді відповіді на запити зараз підписують (хоч і не готують) керівники держорганів, для яких розмір штрафу не є значною сумою і яких далеко не завжди наважуються притягати до відповідальності;
- закріплення в частині 5 статті 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” неможливості обмежувати доступ до відомостей про витрачання бюджетних коштів, використання й відчуження державного і комунального майна. Очевидно, що злодійкуваті чиновники чинитимуть шалений опір виконанню цієї норми. Законом “Про доступ до публічної інформації” неможливо примусити чиновників перестати красти, що є однією з причин незаконного втаємничення інформації, але вищезгадана норма повинна допомогти зламати опір корупціонерів хоча б у суді;
- має відбутися перегляд статусу кожної одиниці інформації з обмеженим доступом на відповідність цього статусу новому закону. Крім того, органи виконавчої влади повинні будуть привести свої підзаконні акти у відповідність до нового закону (підпункт “г” пункту 4 Прикінцевих положень закону “Про доступ до публічної інформації”);
- усунення недосконалостей, зокрема неохоплення механізмом доступу до інформації органів місцевого самоврядування та державних органів нібито поза гілками влади, фактично відкритого переліку підстав для відмови в задоволенні інформаційних запитів.

РЕФОРМА ОПОДАТКУВАННЯ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ: ВІДСТАНЬ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТИВ¹



Олександр Вінніков,
Мережа розвитку європейського права,
vinnikov22209@googlemail.com

Оподаткування громадських організацій та їх донорів є важливою сферою державної підтримки неурядових організацій (далі – НУО) та громадянського суспільства в цілому.

Розробка та ухвалення Податкового кодексу (далі – ПК) в Україні у 2010 році – це тільки початкова стадія податкової реформи, яка, своєю чергою, є частиною адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Очевидно, що ПК зазнаватиме значних змін, що впливатиме на оподаткування та загальну фінансову спроможність громадських організацій в Україні.

Наприкінці грудня 2010 року було проведено дослідження, метою якого стало визначення того, які основні сфери оподаткування громадських організацій в Україні та їх донорів потребують змін.

Загальні відомості про податки і збори, платниками яких є громадські організації в Україні

З першого січня 2011 року набрав чинності Податковий кодекс України (ухвалено Законом України № 2755 від 02.12.2010 року), який регулюватиме порядок сплати будь-яких податків і зборів до Державного і місцевих бюджетів України.

Ухвалення ПК є позитивною зміною щодо оподаткування громадських організацій в Україні, адже дотепер воно мало несистематизований характер та регулювалося актами законодавства різних рівнів (закони, укази Президента, декрети Кабміну, рішення органів місцевого самоврядування тощо).

¹ Повний варіант статті читайте на сайті
<http://gromzakon.org.ua/?p=1025#more-1025>.

Громадські організації як неприбуткові організації

Зміст статусу неприбуткових організацій

Слід зазначити, що статус неприбутковості в Україні наразі дає право на звільнення організації тільки від податку на прибуток підприємств у цілому або щодо окремих видів доходів. Цей статус не надає пільг щодо інших податків і зборів.

Подібний підхід, як показано далі, лише частково відповідає пункту 57 Рекомендації СМ/Rec(2007) 14, що визнає обов'язком держави допомогу у формі звільнення НУО від податку на прибуток та інших податків або обов'язкових зборів у частині доходу від членських внесків, коштів і товарів, отриманих від донорів або державних і міжнародних агентств, інвестиційних доходів, доходів від оренди майна, роялті, господарської діяльності, продажу майна, а також пільг з оподаткування пожертв НУО шляхом виключення їх з податкової бази або надання податкових кредитів.

Наприклад, громадські організації в Україні не отримують пільг щодо податків на землю або інше нерухоме майно на підставі статусу неприбутковості, так само як і щодо звільнення від податку на додану вартість (ПДВ) одержаної ними допомоги у формі товарів. Усе це суперечить і директивам ЄС (скажімо, щодо ПДВ, які аналізуються далі), і кращому досвіду країн ЄС, де встановлено, як правило, знижені ставки податків для неприбуткових організацій.

Загальні вимоги до статусу неприбуткових організацій

В Україні громадські організації можуть одержати статус неприбуткових за умови дотримання кількох загальних вимог, встановлених у статті 157 ПК:

- статус резидента для цілей оподаткування;
- статутна мета організації не передбачає одержання прибутку;

- активи організації не використовуються для вигоди окремих учасників;
- активи організації у разі її ліквідації передаються одній чи кільком іншим громадським організаціям або спрямовуються до бюджету;
- статут громадської організації містить вичерпний перелік видів діяльності;
- доходи, звільнені від оподаткування, не повинні використовуватися для господарської діяльності.

Ці вимоги до громадських організацій щодо надання статусу неприбуткових організацій переважно відповідають положенням пунктів 54, 56 і 60 Рекомендації СМ/Rec(2007) 14, а також кращому досвіду країн ЄС. Винятком є вимога вичерпного переліку видів діяльності у статутах громадських організацій, що не відповідає пункту 7 Рекомендації, який визнає, що НУО повинні мати такі самі права, які зазвичай належать іншим юридичним особам. Адаптація змін до статутів громадських організацій залишається в Україні тривалим та ускладненим процесом.

Надання статусу неприбуткових організацій відбувається на підставі рішення органів державної податкової служби про внесення громадської організації до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

Проте порядок прийняття такого рішення і ведення Реєстру в ПК не визначений, тому ймовірно, що ці важливі питання надалі регулюватимуться актами Державної податкової адміністрації. Подібний підхід, причому без законодавчих обмежень повноважень Державної податкової адміністрації, підвищує імовірність необґрунтованих відмов у включенні громадських організацій до Реєстру або виключень з нього, а також судових та адміністративних суперечок з цього приводу.

Статус відокремлених підрозділів іноземних громадських (неурядових) організацій залишається невизначеним. З одного боку, вони мають статус нерезидентів (пункт 14.1.22 ПК), що начебто виключає їх внесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій. З іншого боку, ці підрозділи підлягають реєстрації (акреди-

тації чи легалізації) в Україні, тому неясно, чи можна застосувати до них положення статті 157 ПК.

Заборона розподілу прибутку між учасниками громадської організації

Пункт 9 Рекомендації CM/Rec(2007) 14 передбачає цю заборону як загальний стандарт діяльності НУО в європейських країнах.

Цивільний кодекс України містить загальну вимогу, що непідприємницькі товариства, до яких належать, зокрема, громадські організації, не можуть мати на меті одержання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками (стаття 85 Цивільного кодексу). Ці вимоги значно розширює і конкретизує стаття 157 ПК.

До обмежень розподілу прибутку треба віднести і положення пункту 165.1.4 ПК стосовно того, що будь-які виплати членам керівних органів громадських організацій, а також їх прямим родичам (пов'язаним особам), крім оплати робіт і послуг за трудовими чи цивільно-правовими договорами, підлягають оподаткуванню. Аналогічні норми діють у більшості країн ЄС.

При цьому слід зважати на такі положення інших актів законодавства.

Закон України "Про об'єднання громадян" встановлює, що розпоряджатися майном громадської організації має право тільки її вищий керівний орган, тобто загальні збори членів організації або їх представників (делегатів). Якщо загальні збори не встановили посадові оклади членам інших органів управління організації або не делегували це право відповідним органам, то призначення їм заробітної плати стає сумнівним.

Крім того, закон "Про об'єднання громадян" вимагає від громадських організацій також опубліковувати відомості про свою фінансову діяльність. До комерційної таємниці не можуть бути віднесені відомості про оплату праці посадових осіб юридичних осіб.

Внески учасників громадських організацій надалі не підлягають оподаткуванню тільки за умови, що мають безповоротний

характер, тобто якщо не передбачають права на одержання компенсації у формі конкретних товарів чи послуг.

Будь-які громадські організації в Україні (крім споживчих товариств) надалі не можуть бути ліквідовані на підставі банкрутства (стаття Закону України "Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом"). Це обмеження не відповідає ні кращому досвіду країн ЄС, ні згадувані вище Рекомендації CM/Rec(2007) 14.

Вплив статусу суспільно корисної діяльності на оподаткування громадських організацій

У Податковому кодексі розширено перелік суспільно корисних організацій: до них належать громадські організації, створені з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності, а також громадські організації інвалідів, спілки громадських організацій інвалідів та їх місцеві осередки, створені згідно із відповідним законом (абзац б) пункту 157.1 ПК.

Такі організації, згідно з чинними актами Державної податкової адміністрації, одержують код ознаки неприбутковості 0006, що дозволяє звільняти від податку на прибуток більший перелік видів доходів.

Ці організації також не сплачують податок на нерозподілений прибуток; натомість громадські організації з кодом ознаки неприбутковості 0011 мають витратити не менше 75% сукупного річного доходу до першого квітня наступного року. Якщо організація з кодом 0011 витратить меншу частку свого річного доходу, ця різниця становитиме її нерозподілений прибуток, який оподатковується за загальною ставкою.

У країнах ЄС статус суспільно корисних організацій дає право на більші податкові пільги, але вимагає і детальнішої звітності перед державними органами і громадськістю відповідно до пунктів 62-65

Рекомендації CM/Rec(2007)14, чого в Україні для громадських організацій законом не передбачено.

Ризики позбавлення громадської організації статусу неприбуткової

Використання звільнених від податку на прибуток доходів для здійснення господарської діяльності вперше визнано підставою для позбавлення громадської організації статусу неприбутковості (пункт 157.14 ПК).

Нецільове використання активів визнається такою підставою. Це означає, що витрати на цілі, не передбачені у законах про громадські організації або в статутах таких організацій, можуть тлумачитися як нецільове використання на підставі пункту 157.14 ПК.

Загалом ці положення ПК відповідають пункту 54 Рекомендації CM/Rec(2007)14, який обмежує право НУО використовувати майно, придбане за умов звільнення від оподаткування, на цілі, що не звільняються від оподаткування.

Варто нагадати також, що згідно з пунктом 61 Рекомендації CM/Rec(2007)14 значні зміни установчих документів або характеру діяльності НУО можуть призвести до зміни або припинення надання будь-якої державної підтримки, в тому числі шляхом позбавлення статусу неприбутковості або інших податкових пільг.

Чи впливає діяльність громадської організації за кордоном України на її статус неприбутковості?

У Податковому кодексі подібне положення не визначено. Втім, чинний закон "Про об'єднання громадян" № 2460 від 16.06.1992 року містить значний ризик для громадських організацій у зв'язку з поширенням їх діяльності на територію інших держав. Стаття 34 цього закону вимагає протягом одного місяця подати заяву до Міністерства юстиції України про перереєстрацію цієї організації як такої, що має міжнародний територіальний статус.

У країнах ЄС подібна діяльність у межах Європейського Союзу дедалі більше захищається положеннями спільного законодавства ЄС про свободу руху капіталу (див., наприклад, рішення Європейського суду справедливості у справі Stauffer).

Види доходів громадських організацій, звільнені від оподаткування

Податок на прибуток підприємств

За винятком видів доходів, зазначених у статті 157 ПК для окремих видів неприбуткових, у тому числі громадських організацій, будь-які їхні доходи підлягають оподаткуванню податком на прибуток підприємств на загальних засадах.

Ставка податку на прибуток підприємств буде зменшуватися з 25% у 2011 році до 16% з 2014 року.

Податковий кодекс несуттєво змінить перелік видів доходів громадських організацій, звільнених від цього податку.

Благодійні внески та інші подарунки

Ці внески звільняються від податку для громадських організацій з кодом ознаки неприбутковості 0011, якщо їх надали засновники, члени або інші учасники таких організацій (пункт 157.5 ПК). Громадські організації з кодом ознаки неприбутковості 0006 можуть отримувати такі внески від будь-яких осіб (пункт 157.3 ПК).

Це відповідає пункту 50 Рекомендації CM/Rec(2007)14, в якому визнано право НУО отримувати внески у формі коштів або іншого майна не лише від органів державної влади своєї країни, а й від юридичних та фізичних осіб, міжнародних організацій та органів інших держав.

Пасивні (інвестиційні) доходи

Надалі звільняються від податку пасивні доходи, тобто такі, які громадські організації одержують від використання їх коштів та іншого майна іншими особами. До цих доходів включаються проценти, дивіденди, роялті та страхові виплати (пункт 14.1.268 ПК).

Це відповідає практиці країн ЄС – у 14 із 27 таких країн пасивні доходи НУО, зокрема, проценти і дивіденди, звільнено від оподаткування.

Наявність корпоративних прав (володіння статутним капіталом підприємств або їх частками) у громадських організацій не належить до господарської діяльності незалежно від частки акцій чи інших прав на статутний капітал підприємств. Проте громадські організації, які придбають 10%, 25% або 50% акцій, можуть підлягати контролю з боку Антимонопольного комітету, як і інші підприємства. Ці положення також відповідають практиці більшості країн ЄС.

Хоча доходи від оренди як такі в Україні надалі не включаються до пасивних доходів, слід зазначити, що до процентів уперше включено доходи від фінансової оренди (лізингу). Тобто в тих випадках, коли громадська організація надає своє майно в оренду згідно з умовами пункту 14.1.97 ПК, частина доходу (крім сплаченої як компенсація вартості предмета лізингу) звільнена від податку.

Як правило, в країнах ЄС доходи від оренди або включаються до звільнених від податку пасивних доходів, або оподатковуються за зниженими ставками (скажімо, у Греції благодійні фонди сплачують 4% порівняно зі стандартною ставкою у розмірі 24%).

Доходи від основної діяльності

Наслідки ухвалення ПК є найбільш суперечливими у сфері оподаткування доходів від основної діяльності громадських організацій.

У пункті 14 згадуваної Рекомендації СМ/Rec(2007)14 зазначено, що НУО повинні мати можливість вільно здійснювати будь-яку законну економічну, господарську або комерційну діяльність для сприяння своїй основній роботі, без вимог спеціальних дозволів, проте за умов виконання будь-яких ліцензійних або регуляторних вимог, які зазвичай застосовуються щодо відповідної діяльності.

Для громадських організацій правовою перешкодою у здійсненні господарської діяльності досі є стаття 24 Закону України

“Про об’єднання громадян”, що тлумачиться як дозвіл здійснювати таку діяльність тільки через утворення окремих підприємств.

Податкове законодавство також тлумачить це право значно вужче, ніж Рекомендація. Так, згідно з пунктом 157.15 ПК термін “основна діяльність” включає діяльність громадських організацій, яка визначена для них як основна законом про громадські організації, в тому числі з надання реабілітаційних та фізкультурно-спортивних послуг для інвалідів (дітей-інвалідів), благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх, соціальних та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення систем соціального самозабезпечення громадян.

Статутні документи громадських організацій повинні містити вичерпний перелік видів їх діяльності, які не передбачають одержання прибутку згідно з нормами законів, що регулюють їх діяльність. Але ця вимога, як бачимо, не розширює перелік видів основної діяльності, бо знову-таки посилається на прямі дозволи у законах про окремі види громадських організацій.

До основної діяльності також включається продаж неприбутковою організацією товарів, виконання робіт, надання послуг, які пропагують принципи та ідеї, для захисту яких було створено таку неприбуткову організацію, та які є тісно пов’язаними з її основною діяльністю, якщо ціна таких товарів, виконаних робіт, наданих послуг є нижчою від звичайної або якщо така ціна регулюється державою. Це також позбавляє організації можливості отримати дохід, бо звичайною ціною є або договірна ціна, або собівартість виготовлення названих товарів.

Громадські організації з кодом неприбутковості 0011 підлягають додатковим обмеженням і можуть включати до основної діяльності лише доходи від продажу товарів і послуг своїм учасникам (засновникам або членам).

Крім того, Кабінет Міністрів України може вводити тимчасові обмеження щодо поширення норм цього пункту на продаж громадськими організаціями окремих

товарів чи послуг у разі, якщо такий продаж загрожує або суперечить правилам конкуренції на ринку визначеного товару, за існування достатніх доказів, наданих особами, які оподатковуються цим податком та надають аналогічні товари, виконують роботи, надають послуги, про таке порушення. Втім, ці повноваження щодо решти юридичних осіб закони України надають Антимонопольному комітету, а не Кабміну.

У країнах ЄС немає єдиної практики оподаткування доходів від основної діяльності.

Якщо в деяких країнах НУО можуть вести тільки передбачені в законах види господарської діяльності (Словаччина, Чехія), то в інших доходи від такої діяльності обмежуються певними сумами або відсотком від загальних доходів НУО (Данія, Іспанія, Румунія, Угорщина). Натомість деякі країни застосовують доволі складні правила, щоб визначити, чи не стає одержання прибутку основною метою організації і чи не порушує це правила економічної конкуренції (Бельгія, Франція).

Державне фінансування

Окрім субсидій та дотацій з Державного і місцевих бюджетів, а також спеціальних фондів, до цього пункту включено доходи, які одержано на підставі міждержавних договорів України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

Податок на доходи від неосновної діяльності

Чинні норми не зазнали істотних змін, адже доходи від неосновної діяльності підлягають оподаткуванню як дохід громадських організацій.

У пункті 157.10 ПК зазначено, що якщо неприбуткова організація, в тому числі громадська, отримує дохід із джерел, інших, ніж визначені пунктами 157.2–157.9 ПК, така організація зобов'язана сплатити податок на прибуток, який визначається як сума доходів, отриманих із таких інших джерел, що зменшена на суму витрат, пов'язаних з отриманням

таких доходів, але не вище суми таких доходів.

Податок на додану вартість

Цей податок має надзвичайно великий вплив на фінансову діяльність громадських організацій, адже вони не можуть отримувати відшкодування сум ПДВ, сплачених у складі товарів і послуг, які придбають ці організації.

Згідно зі статтею 193 ПК ставку ПДВ знижено з 20% у 2010 році до 17% з 2011 року.

Ця зміна є позитивною для громадських організацій, але надалі не впроваджено жодної зниженої ставки ПДВ, які дозволено законодавством ЄС, — як правило, не менше 5%, але не більше 15%. Знижені ставки ПДВ дозволили би скоротити витрати громадських організацій на придбання послуг, особливо у сфері зв'язку та комунікацій. Наприклад, у Франції ПДВ на послуги мобільного зв'язку та Інтернету сплачується за зниженою ставкою у 5,5% порівняно з поточною ставкою 20% в Україні.

Крім того, згідно з Додатком 3 до Шостої Директиви ЄС 77/388/ЕЕС звільнено від сплати ПДВ деякі суспільно корисні товари і послуги, зокрема:

- 1) медичні послуги та товари медичного призначення, поставки біологічних компонентів (донорська кров та органи тощо);
- 2) соціальні послуги (якщо ці послуги надають неприбуткові організації);
- 3) товари і послуги для дітей;
- 4) освітні послуги;
- 5) культові послуги (якщо ці послуги надають неприбуткові організації);
- 6) поставки товарів і послуг, що надаються членам неприбуткових організацій на неконкурентних засадах за умови сплати добровільних внесків;
- 7) послуги у сфері фізичної культури та аматорського спорту (якщо ці послуги надають неприбуткові організації);
- 8) послуги у сфері культури (якщо ці послуги надають неприбуткові організації);

9) перевезення осіб транспортними засобами спеціального призначення;

10) телекомунікації (якщо ці послуги надають неприбуткові організації).

Зазначені товари і послуги мають велике значення для основної діяльності громадських організацій, але в Україні тільки послуги у пунктах 1-5 підпадають під звільнення від ПДВ згідно зі статтею 197 ПК.

Крім того, звільнення від ПДВ освітніх та соціальних послуг обмежено лише деякими видами закладів, що порушує принцип нейтральності оподаткування.

Тому звільнення від ПДВ доходів громадських організацій від їх основної діяльності ще не відповідає законодавству ЄС.

Інші податки, платниками яких можуть бути громадські організації

Плата за землю

Громадські організації, як правило, є платниками податку на землю, який визначається з урахуванням регіональних/місцевих коефіцієнтів, а також цільового призначення земельних ділянок.

Звільняються від плати за землю громадські організації інвалідів та належні їм санаторно-курортні, оздоровчі та реабілітаційні заклади (пункти 282.1.6 та 282.1.7 ПК), а також фізкультурно-спортивні громадські організації, що використовують спортивні споруди для визначених законом цілей (пункт 282.1.9 ПК).

Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Згідно з пунктом 265.5 ПК приміщення, які громадські організації використовують для розміщення фізичних осіб, оподатковуються за визначеними ставками залежно від квадратури площі. Громадські організації не сплачують податок тільки на приміщення гуртожитків або дитячих будинків сімейного типу, що перебувають у їхній власності (пункт 265.2 ПК).

Мито

Як правило, громадські організації стають платниками мита у разі імпорту гуманітарної чи іншої благодійної допомоги.

Між ЄС та Україною ще не укладено угоди про вільну торгівлю, тому застосування статей 65-85 Митних правил № 918/83, які регулюють надання гуманітарної та іншої благодійної допомоги, законодавство України не передбачає.

Оподаткування донорів громадських організацій

Порівняно з країнами ЄС Україна за таким показником, як втрати доходів бюджету через надання пільг донорам громадських організацій, випереджає тільки Румунію. Але з урахуванням дії у Румунії закону про “процентну філантропію” та поступового зниження ставки податку на прибуток підприємств в Україні можна констатувати, що практика країн ЄС передбачає значно більші пільги для донорів громадських організацій.

Фізичні особи – донори громадських організацій

Відповідно до пункту 166.3.2 ПК фізичні особи мають право на отримання податкової знижки на суму благодійних та інших безповоротних внесків до неприбуткових, у тому числі громадських організацій.

Розмір податкової знижки не повинен перевищувати 4% сукупного оподаткованого доходу фізичної особи за попередній рік. Це змінює колишню норму про включення до податкової знижки внесків у розмірі не менше 2% і не більше 5% сукупного оподаткованого доходу за попередній рік.

Внески можуть включати як кошти, так і інше майно. Проте вартість послуг, робіт фізичної особи чи надання громадській організації прав на безплатне користування майном фізичної особи до податкової знижки не належить.

Конкретний розмір податкової знижки встановлюється за наявності підтвердних документів під час подання фізичною особою річної податкової декларації, тобто до 1 квітня наступного року. Право на податкову знижку не переноситься на наступні роки.

Крім того, дуже несприятливим для донорів — фізичних осіб, а опосередковано і громадських організацій, є обмеження суми податкової знижки розміром доходу, одержаного фізичною особою як заробітна плата.

Із 27 країн ЄС тільки чотири — Литва, Словаччина, Фінляндія та Швеція — не встановили податкових пільг для індивідуальних донорів НУО.

У жодній країні ЄС не встановлено обмеження податкових пільг для індивідуальних донорів лише розміром доходу з окремого джерела, адже чинна в Україні норма позбавляє права на податкові знижки громадян, які не одержують заробітної плати.

Юридичні особи — донори громадських організацій

Юридичні особи, зареєстровані в Україні як платники податку на прибуток підприємств, мають право включати до своїх валових витрат суми благодійних та інших внесків на користь громадських організацій у розмірі до 4% оподаткованого прибутку попереднього року (пункт 138.6.10 ПК).

На відміну від фізичних осіб — донорів, зазначені внески підприємств можуть надаватися як у формі коштів або іншого майна, так і робіт чи послуг на користь громадських організацій.

В Україні, як і в кількох країнах ЄС (зокрема, Болгарії, Данії, Люксембурзі і Словенії), податкові пільги однакові і для індивідуальних, і для корпоративних донорів.

Дві країни — члени ЄС (Словаччина та Швеція) не встановили жодних податкових пільг для корпоративних донорів; Велика Британія і Кіпр звільняють від оподаткування кошти і цінні папери як корпоративні пожертви неприбутковим організаціям без обмежень.

Найчастіше звільняються благодійні внески у межах 10-20% річного прибутку підприємств. Чимало країн ЄС застосовують водночас кілька обмежень щодо податкових пільг корпоративним доно-

рам, тому їх доцільно викласти у формі таблиці.

Загалом скасування “мінімального порогу” для донорів — юридичних осіб у розмірі 2% прибутку попереднього року, який діятиме до 1 квітня 2011 року, є позитивною зміною у ПК, особливо для великих підприємств.

Спеціальні питання оподаткування донорів громадських організацій

Благодійні внески та спонсорство і меценатство

Питання спонсорства надалі не врегульовано в ПК, хоча серед основної діяльності неприбуткових організацій зазначено меценатство (пункт 14.1.121 ПК).

У пункті 138.6.10 ПК передбачено додатково право підприємств включати до валових витрат цільові внески на охорону культурної спадщини та на виробництво національних фільмів та інших аудіовізуальних творів (по 10% прибутку попереднього року).

Благодійні внески на політичну діяльність

Податковий кодекс відносить політичні партії до неприбуткових організацій, тому благодійні внески на користь партій звільняються від податку на прибуток, що є нетиповим для країн ЄС.

Благодійні внески нерезидентам

Громадські організації мають право переказувати безповоротну фінансову допомогу у формі благодійних внесків нерезидентам за умови одержання дозволу територіального управління Національного банку України.

Втім, для будь-яких донорів — фізичних або юридичних осіб — включаються, відповідно, до податкових знижок або валових витрат тільки благодійні внески до громадських організацій, зареєстрованих в Україні.

У разі передачі благодійних внесків нерезидентам громадська організація в Україні має утримати податок у розмірі 15% за рахунок цих внесків, якщо інше не

передбачено міжнародними договорами (стаття 160 ПК).

Це положення не відповідає кращому досвіду країн ЄС, а також рішенням Суду справедливості, що дозволяють поширювати податкові пільги на благодійні внески іноземним організаціям, які здійснюють діяльність, що відповідає таким пільгам, у країні проживання донора, та/або що здійснюється на користь країни, що надає податкові пільги.

Спеціальні податкові знижки

В Україні не використовуються кілька видів податкових знижок для донорів громадських організацій, які активно впроваджують деякі європейські країни.

Насамперед, юридичні особи не мають права включати благодійні внески до громадських та інших неприбуткових організацій до складу своїх витрат пропорційно до суми своїх валових доходів замість оподаткованого прибутку.

Наприклад, у ЄС такі знижки запровадили Естонія, Іспанія, Німеччина, Румунія, Словенія, Франція, а також чимало інших посткомуністичних держав, які наразі не є членами ЄС (Сербія, Боснія і Герцеговина, Чорногорія, Вірменія).

Це дозволило би значно розширити ресурсну базу громадських організацій, особливо за умов фінансової кризи, коли оподаткований прибуток підприємств значно скоротився.

Єдиним винятком залишаються внески до організацій роботодавців, які реєструються на підставі закону “Про об’єднання громадян”, у розмірі 0,2% річних витрат на оплату праці (пункт 138.12.3 ПК).

Цільові державні витрати на користь громадських організацій

На відміну від кількох європейських країн (Чехії, Хорватії, Туреччини), в Україні не встановлено обов’язку використовувати частину доходів від певних податків чи то доходів від приватизації державного майна, грального бізнесу, державних лотерей тощо.

В Україні відсутні також норми щодо “процентної філантропії”, які передбача-

ють передання податковою службою частки сплаченого фізичними особами податку на доходи визначеним законом або власне донором неприбутковим організаціям. Подібні закони чинні у кількох країнах ЄС (Литва, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина).

Оподаткування одержувачів допомоги від громадських організацій

Одержання громадською організацією допомоги від іншої громадської організації у формі безоплатно наданих коштів звільняється від оподаткування.

Цільова благодійна допомога фізичним особам

Звільняється від оподаткування без обмежень сума оплати вартості послуг, які надають фізичним особам заклади з урахуванням обмежень, зазначених у пункті 170.7.4 ПК (заклади охорони здоров’я, реабілітаційні та соціальні заклади, навчальні заклади, аматорські спортивні організації), або компенсація витрат учасників наукових досліджень, до результатів яких забезпечується відкритий доступ.

Не оподатковується благодійна допомога прийомним сім’ям та дитячим будинкам сімейного типу, які діють на підставі договорів з місцевими державними органами, в розмірі до 300 тисяч грн протягом року.

Привертає увагу нова спеціальна пільга: звільняються від податку на доходи фізичних осіб суми коштів, надані всеукраїнськими громадськими організаціями інвалідів та їх спілками платникам податку, учасникам конгресів, симпозіумів, зборів, конференцій, пленумів, з’їздів, фестивалів, виставок, концертів, реабілітаційних заходів, фізкультурно-спортивних заходів та конкурсів, які провадяться такими організаціями, як компенсація витрат на проживання, харчування та проїзд до місця проведення заходів та у зворотному напрямку (пункт 165.1.42 ПК).

Подібний підхід суперечить статті 36 Конституції України, яка гарантує рівність усіх громадських організацій перед зако-

ном. Більше того, громадські організації інвалідів з міжнародним або місцевим статусом — як і решта громадських організацій — надалі зобов'язані утримувати з таких компенсацій податок на доходи фізичних осіб (15-17%).

Нецільова благодійна допомога фізичним особам

Важливою зміною у ПК стало звільнення від оподаткування подарунків будь-якій фізичній особі у негрошовій формі у розрахунку 50% мінімальної заробітної плати на місяць, тобто у загальному розмірі до шести мінімальних заробітних плат на рік.

Крім того, нецільова благодійна допомога, в тому числі від громадських організацій, у формі грошових або негрошових виплат, звільняється від податку в розмірі 140% прожиткового мінімуму станом на 1 січня, округленого до ближчих 10 грн. Традиційно в роз'ясненнях податкової служби ця сума обмежується розміром прожиткового мінімуму з обрахунку на цілий рік — 1220 грн протягом 2010 року або 1320 грн у 2011 році.

Подібна практика діє у чотирьох країнах ЄС, де оподатковується нецільова благодійна допомога, що перевищує встановлений законом розмір: у Бельгії понад 3200 євро, у Латвії — понад 1600 євро, Польщі — понад 1400 євро, Фінляндії — понад 18500 євро на рік. Треба зазначити, що звільнені суми в цих країнах значно вищі, ніж в Україні (близько 120 євро на рік).

Проте у більшості країн ЄС цілком звільняється від оподаткування нецільова благодійна допомога від НУО — у Греції, Естонії (крім допомоги донорам — фізичним особам), Італії, Кіпрі, Мальті, Нідерландах, Німеччині, Португалії, Румунії, Словаччині, Словенії, Угорщині та Чехії.

Нецільову благодійну допомогу оподатковують на загальних засадах в Австрії, Данії, Ірландії, Іспанії, Литві, Люксембурзі та Швеції; у Болгарії, Великій Британії та Франції звільняється, як правило, допомога лише інвалідам та особам у скрутних ситуаціях.

Отже, найбільше відповідатиме практиці країн ЄС підвищення суми нецільової

благодійної допомоги від громадських організацій до зазначеного прожиткового мінімуму з обрахунку на місяць (тобто 1500–1600 євро у 2011 році) або звільнення такої допомоги громадянам — можливо, крім донорів, які отримують податкові пільги за благодійні внески у відповідні організації.

Загальні висновки

Відповідність законодавства України про оподаткування громадських організацій, їхніх донорів та бенефіціарів законодавству ЄС і кращому досвіду країн Євросоюзу дуже відрізняються стосовно конкретних сфер регулювання.

Чинне законодавство України про оподаткування в цілому відповідає законодавству ЄС та кращому досвіду щодо звільнення від податку на прибуток доходів громадських організацій, які одержані у формі:

- пожертв чи добровільних внесків;
- державних субсидій;
- пасивних доходів.

Крім того, чинне законодавство України частково відповідає законодавству ЄС, але не сприяє розвитку благодійної діяльності шляхом:

- звільнення від оподаткування доходів громадських організацій від господарської діяльності;
- надання податкових пільг корпоративним донорам громадських організацій.

Нарешті, українське законодавство не відповідає ні законодавству ЄС, ні кращому міжнародному досвіду у сфері:

- оподаткування діяльності громадських організацій податком на додану вартість;
- надання податкових пільг індивідуальним донорам громадських організацій;
- звільнення від оподаткування доходу бенефіціарів — фізичних осіб.

Очевидно, що останні три пункти потребують внесення змін до законодавства про оподаткування та — що не менш важливо — до адміністративної і судової практики України у пріоритетному порядку.

Порівняльна таблиця 1. Оподаткування благодійних внесків фізичних осіб в Україні та країнах, що стали новими членами Євросоюзу, станом на січень 2011 року

Країна	Стандартна ставка податку на доходи фізичних осіб, %	Обмеження річного доходу, звільненого від оподаткування, %	Спеціальні умови та обмеження
Словенія	16–41%	до 0,3%	–
Угорщина	16–36%	пільга діє для осіб з річним доходом до 12,5 тисяч євро (податковий кредит на 30% пожертви)	– лише кошти; – загальна сума пожертв обмежена (до 370 євро); – діє закон про “відсоткову філантропію”.
Польща	18–32%	до 6%	діє закон про “відсоткову філантропію”
Кіпр	20–30%	до 100%	
Латвія	26%	до 20% (податковий кредит на 25% пожертви)	
Естонія	21%	до 5%	
Литва	15%	–	діє закон про “відсоткову філантропію”
Словаччина	19%	–	діє закон про “відсоткову філантропію”
Румунія	16%	до 2%	діє закон про “відсоткову філантропію”
Україна	15-17%	до 4%	розмір податкового кредиту не перевищує суму доходу, одержаного як заробітна плата
Чехія	15%	від 2% до 10%	окремні пожертви не менше 35 євро
Болгарія	10%	до 5% на благодійні організації; до 15% на культуру і меценатство; до 50% на Червоний Хрест та лікування дітей за кордоном	загалом пожертви не більше 65% річного доходу платника податку
Естонія	21%	10%	пожертви дозволені також у рамках 3% річних витрат, на які нараховуються внески на обов’язкове соціальне страхування

У 2011–2012 роках в Україні надалі діятимуть найвища ставка податку на прибуток підприємств у Центральній та Східній Європі, а також найменші податкові пільги для благодійників-підприємств. Адже середні втрати бюджету в країнах, що є новими членами ЄС (крім Кіпру), на підставі пільг для фізичних осіб – благодійників становлять 2,56% від їх оподаткованого доходу порівняно з 0,6% в Україні (у Польщі – 1,9%, в Угорщині – 3%, у Латвії – 5,2%, у Болгарії – 6,5%, у Франції – 8%). Пільги для юридичних осіб – благодійників у нових членах ООН сягають 3,46% їх прибутку порівняно з 1% в Україні (у Румунії – 3,2%, в Угорщині – 4%, у Латвії – 6%, у Болгарії – 6,5%, у Франції – 6,7%).

Порівняльна таблиця 2. Оподаткування благодійних внесків юридичних осіб в Україні та країнах, що стали новими членами Євросоюзу, станом на січень 2011 року²

Країна	Стандартна ставка податку на прибуток підприємств, %	Неоподатковані внески у громадські організації, % оподаткованого прибутку	Спеціальні норми
Україна	25% (23% з квітня 2011 року)	4%	-
Естонія	21%	10%	пожертви дозволені також у рамках 3% річних витрат, на які нараховуються внески на обов'язкове соціальне страхування
Словенія	20%	-	- пожертви в розмірі до 0,3% річного валового доходу; - додатково 0,2% річного валового доходу на пожертви для захисту від стихійних лих та інших нещасних випадків
Польща	19%	10%	-
Чехія	19%	5-10%	-
Словаччина	19%	0%	-
Угорщина	10-20%	20%	додатковий податок 4%; додатковий місцевий податок 2%
Румунія	16%	20%	- малий бізнес сплачує ставку 3% валового доходу; - пожертви в розмірі до 0,3% валового річного доходу
Литва	15%	40%	-
Латвія	15%	20% (податковий кредит на 85% суми пожертв)	-
Кіпр	10%	100%	-
Болгарія	10%	до 5% на благодійні організації; до 15% на культуру і меценатство; до 50% на Червоний Хрест та лікування дітей за кордоном	пожертви обраховуються окремо, загалом можуть становити до 65% прибутку благодійника — юридичної особи

² Відомості про ставки податків за матеріалами веб-сайтів <http://www.dits.deloitte.com> та <http://www.taxrates.cc>.
Інформація про податкові пільги за матеріалами: Comparative charts of foundation laws (2009). European Foundation Center, 2010.

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ГРОМАДСЬКІ ОРГАНІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ: результати аналізу судової практики



Тетяна Яцків, керівник Програми правової підтримки неурядових організацій, Центр громадської адвокатури, www.lawngo.net, tanya.yatskiv@lawngo.net

Понад шість років в Україні активно обговорюється питання реформування законодавства про громадські організації. Спеціалісти впродовж тривалого часу обґрунтовують необхідність розробки та прийняття Закону України “Про громадські організації”, який би забезпечував умови для створення та діяльності, розвитку організацій на рівні інших європейських держав. Вітчизняні аналітичні інститути, органи влади, громадські активісти й законотворці наголошують на неможливості збереження існуючого правового середовища та констатують потребу його реформування. Порушення права на об’єднання в Україні встановлено і в Рішенні Європейського суду з прав людини у справі “Корецький та інші проти України”.

Судова практика є важливим джерелом дослідження та підтвердження порушення права, наявних проблем у певній сфері правового регулювання. Рішення суду — це офіційний документ, в якому зафіксовано порушення права або відсутність такого порушення. Судові рішення, зокре-

ма, дають змогу побачити, які є перешкоди у законодавчому регулюванні діяльності громадських організацій в Україні.

Експерти Українського незалежного центру політичних досліджень, Програми правової підтримки НУО Центру громадської адвокатури, Мережі розвитку європейського права здійснили моніторинг та аналіз судової практики щодо застосування законодавства про громадські організації в Україні.

Мета моніторингу — визначити стан застосування законодавства про громадські організації, ефективності судового захисту права на об’єднання, з’ясувати проблеми, з якими найчастіше стикаються громадські організації та які стають предметом судового розгляду, шляхом пошуку, збору та аналізу рішень судів України. Моніторинг проводився щодо рішень, які перебувають у відкритому доступі в Єдиному державному реєстрі судових рішень, стосуються громадських організацій, засновників організацій, які реалізують право на об’єднання в різних областях України.

Умовно судові рішення можна поділити на групи з такими тематичними назвами:

1. Легалізація та державна реєстрація громадських організацій.
2. Діяльність громадських організацій.
3. Оподаткування та звітність громадських організацій.
4. Державний контроль за діяльністю громадських організацій.

Загалом експерти дослідили більше 300 судових рішень, з них 80 описані у самому дослідженні. Найбільшу частку рішень становили ті, які стосуються легалізації та державної реєстрації громадських організацій (30%), оподаткування та звітності громадських організацій (40%). Досить багато із них є типовими, проте нерідко можна спостерігати в аналогічних справах зовсім інші судові рішення.

Проблеми легалізації та державної реєстрації громадських організацій як предмет судового розгляду

Законом “Про об’єднання громадян” в Україні передбачено два способи легалізації: шляхом повідомлення та реєстрації.

Перший спосіб не забезпечує набуття організацією права суб’єкта юридичної особи, натомість легалізація є обов’язковою. За керування об’єднанням громадян, яке не легалізоване в установленому законом порядку чи якому відмовлено у легалізації, та участь у такому об’єднанні передбачено адміністративну відповідальність. У реєстрі немає значної кількості рішень, які б вказували на застосування санкцій статті 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення. Аналіз наявних рішень судів свідчить, що до санкцій вдаються у випадках, коли насправді мали місце правопорушення іншого характеру, але які важко доводити за іншими статтями Кодексу про адміністративні правопорушення чи Кримінального кодексу. Також не виключено, що така відповідальність може застосовуватись для тиску на громадських активістів при висловленні ними своїх поглядів або участі в певних заходах¹.

Судова практика засвідчує, що хоч легалізація шляхом повідомлення має бути спрощеною процедурою, трапляються відмови у легалізації (Закон України “Про об’єднання громадян” не передбачає права органів відмовляти у такій легалізації), виникають спори між засновниками організацій та органами влади².

У законодавстві зберігаються територіальні статуси, які мають ключове значення для встановлення органу легалізації для відповідної “територіально закріпленої” організації. Відповідно до частини 2 Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про порядок легалізації об’єднань громадян” від 26 лютого 1993 року № 140 легалізація всеукраїнських об’єднань громадян і міжнародних організацій здійснюється Міністерством юстиції, їх місцевих осередків та місцевих організацій – Головним управлінням юстиції Мін’юсту в Автономній Республіці Крим, обласними, Київським та Севастопольським міськими, районними, районними в містах Києві та Севастополі управліннями юстиції, виконавчими комітетами сільських, селищних, міських рад. Це стосується тільки першого “етапу” реєстрації громадських організацій (легалізації), адже після цього організації реєструються державним реєстратором у порядку, передбаченому Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”.

Інколи не лише організації помиляються, а й органи легалізації не можуть встановити, хто має легалізувати ті чи інші організації. Наприклад, Новопетрівська сільська рада визнала позов, зазначивши, що “при відмові у видачі свідоцтва про реєстрацію була допущена помилка відповідальних осіб, які вважали, що такі свідоцтва видають органи юстиції”. В іншій справі Каховська міська рада подала позов до Міністерства юстиції України, оскільки

¹ Постанова Київського районного суду м. Сімферополя від 23 липня 2009 року у справі №3-2586/09. – [Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5283367>].

² Постанова Центрального районного суду м. Сімферополя від 14 жовтня 2009 року у справі № 3-3666/09. – [Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/5318807>].

заперечувала проти того, що виконавчий комітет ради повинен легалізувати громадські організації, територією діяльності яких є місто³. Питання про те, хто має легалізувати Херсонську міську молодіжну громадську організацію “Розумний народ”, вирішується судами України уже впродовж тривалого часу. Засновники організації подавали документи як до виконкому міської ради, так і до міського управління юстиції. Постановою Херсонського районного суду м. Херсона від 7 квітня 2008 року позов задоволено до Херсонського міського управління юстиції, яке зобов’язано легалізувати організацію, проте 28 вересня 2010 року Одеський апеляційний адміністративний суд виніс протилежне рішення, яким задовольнив апеляційну скаргу управління юстиції та зобов’язав виконком легалізувати організацію⁴. Таким чином, українська судова практика засвідчує наявність проблем у процедурі легалізації шляхом реєстрації.

Суперечності законодавства в питаннях процедур легалізації та реєстрації визначені законами “Про об’єднання громадян”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб–підприємців”, Положенням про легалізацію об’єднань громадян, а також податковим законодавством, тому створюють приводи для формування нових судових справ у практиці України. Підстави для відмови у легалізації громадських організацій та правова експертиза документів під час легалізації не обмежуються визначеними законом положеннями. Так, Гурзуфська селищна рада відмовила у легалізації організації “Громадський рух патріотичних сил “Гурзуф – нащадкам” на тій підставі, що “реєстрація громадської організації за місцем проживання одного із засновників в багатоквартирному будинку неприпус-

тима, оскільки проти цього заперечують інші мешканці будинку”⁵. Виконавчий комітет Антрацитівської міської ради Луганської області відмовив у легалізації громадської організації “Антрацитівська регіональна спілка ветеранів Афганістану”, зазначивши як підставу “потребу запобігання розколу ветеранського руху”, оскільки на території ради уже діяла одна громадська організація ветеранів⁶. Під час легалізації громадської організації “Асоціація Фалунь Дафа” Головне управління юстиції в місті Києві зверталось до Управління у справах релігій Київської міської держадміністрації, Управління СБУ у м. Києві та Київській області, Державного комітету у справах національностей та релігій та Міністерства закордонних справ з приводу назви, мети створення та можливості діяльності вищезазначеної організації. В основу рішення про відмову у легалізації покладено думку Міністерства закордонних справ, що діяльність організації даного спрямування може бути оцінена як антикитайська за суттю. Відповідно до релігієзнавчого висновку Державного комітету України у справах національностей та релігій “Фалунь Дафа” є релігійною течією. Окружний адміністративний суд міста Києва від 14 грудня 2009 року частково задовольнив позов громадської організації “Асоціація Фалунь Дафа”, визнав протиправним рішення про відмову в легалізації⁷.

Перешкоди у правовому регулюванні діяльності громадських організацій, які зумовлюють судові спори

Законодавець при прийнятті Закону України “Про об’єднання громадян” шукав способи детального регулювання діяльності громадських організацій, їх прав та

³ Постанова Ялтинського міського суду Автономної Республіки Крим від 26 жовтня 2007 року у справі № 2-а-484. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/1201111>].

⁴ Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 28 вересня 2010 року у справі № 22-а-14100/08. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11621434>].

⁵ Постановою Ялтинського міського суду АРК від 7 грудня 2006 року відмовлено у задоволенні позову, натомість Апеляційний

суд АРК ухвалою від 3 квітня 2007 року скасував рішення суду та направив справу на новий розгляд.

⁶ Постанова Антрацитівського міськрайонного суду Луганської області від 10 червня 2008 року у справі № 2а-44/2008 р. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3432200>].

⁷ Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 грудня 2009 року у справі 2а-1638/09/2670. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8403099>].

можливостей, в результаті чого організації, на відміну від інших юридичних осіб, не можуть користуватися принципом “дозволено те, що не заборонено законом”.

Серед перешкод у правовому регулюванні діяльності громадських організацій, виявлених за допомогою аналізу судової практики, можна виокремити такі.

Закон України “Про об’єднання громадян” (стаття 20) визначає права громадських організацій, водночас інші закони, які регулюють порядок їхньої реалізації, можуть містити інші умови чи особливості. Одним із прикладів є реалізація права громадських організацій представляти і захищати свої законні інтереси та законні інтереси своїх членів (учасників) у державних та громадських органах, зокрема, в суді.

В Україні обмежене право громадських організацій здійснювати господарську діяльність. Севастопольська міська громадська організація “Радуга” звернулася до Севастопольської міської державної адміністрації із заявою про видачу ліцензії на соціальні послуги. Адміністрація відмовила у видачі ліцензії, посилаючись на статтю 24 Закону України “Про об’єднання громадян”, адже громадська організація не може безпосередньо здійснювати господарську чи комерційну діяльність без створення окремих підприємств. Ухвалою Господарського суду міста Севастополя у справі №5020-11/383-3/281 від 25 грудня 2008 року організації відмовлено у задоволенні позову⁸.

Громадські організації зобов’язані реєструвати символіку. Закон України “Про об’єднання громадян” зобов’язує реєструвати символіку, яку використовують громадські організації. Процедура реєстрації не є простою, потребує оплати, можливі відмови. На відміну від реєстрації знака для товарів та послуг (торгівельного знака),

у результаті реєстрації символіки об’єкт не отримує жодного правового захисту. Є приклади судових справ, коли громадські організації успішно оскаржували незаконність відмов щодо реєстрації символіки⁹.

Відсутність визначення поняття місцевих осередків та їхня відмінність від відокремлених структурних підрозділів юридичних осіб зумовлюють спори між їх засновниками (членами) та громадськими організаціями, органами реєстрації. Законодавство України не визначає поняття “місцевий осередок”. У практиці існують дві позиції: місцевий осередок розглядають як об’єднання громадян та як відокремлений підрозділ громадської організації. Він поєднує особливості, властиві об’єднанню громадян, однак водночас пов’язаний з громадською організацією. Донецький окружний адміністративний суд доходить висновків, що законодавець не дає окремого визначення терміна “місцевий осередок об’єднання громадян”. На думку суду, відповідно до вимог частини 2 статті 9 закону “Про об’єднання громадян” міські, районні об’єднання громадян та їх місцеві осередки теж є місцевими об’єднаннями громадян. З одного боку, громадська організація має повноваження щодо створення, припинення, визначення положення про місцевий осередок, з іншого, його засновники – фізичні особи мають такі самі повноваження.

Тільки громадські організації із всеукраїнським та міжнародним статусом можуть мати місцеві осередки. Для громадських організацій із місцевим статусом інколи “недоступне” створення філій та представництв в інших адміністративно-територіальних одиницях. Цю практику Європейський суд з прав людини визнав такою, що порушує Європейську конвенцію про права людини¹⁰. Натомість така позиція і надалі є поширеною в судо-

⁸ Ухвала Господарського суду міста Севастополя від 25 грудня 2008 року у справі № 5020-11/383-3/281. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/2804878>].

⁹ Постанова Кіровоградського окружного адміністративного суду від 14 вересня 2009 року у справі № 2-а-6794/09/1170.

— [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4731130>].

¹⁰ Постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 29 листопада 2010 року у справі №2а-9471/10/16/0170. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12607596>].

вій практиці. Господарський суд Житомирської області у справі № 1/1799-НМ¹¹, розглядаючи питання про визнання незаконним створення Бердичівського міського осередку Житомирської обласної Ради Українського фонду “Реабілітація Інвалідів” та про визнання недійсними установчих документів, у рішенні зазначає, що “виходячи зі змісту статті 9 частини 2 Закону “Про об’єднання громадян” Рада, яка не є всеукраїнським об’єднанням громадян, не може мати своїх осередків”.

Оподаткування та звітність громадських організацій

Чимало спорів з органами податкової служби виникають щодо включення громадських організацій до Реєстру неприбуткових організацій та установ. Як Закон України “Про оподаткування прибутку підприємств”, так і Податковий кодекс, який набув чинності 1 січня 2011 року, ставлять у залежність право організацій користуватись пільгами оподаткування від факту включення до Реєстру неприбуткових організацій, який ведеться центральним органом Державної податкової служби. Включення до реєстру не відбувається автоматично: для цього організація має подати відповідні документи, а орган податкової служби – прийняти відповідне рішення про включення до реєстру. При цьому статус ставиться у залежність від виконання певних вимог, у тому числі щодо установчих документів. У результаті організації проходять “експертизу” документів на різних етапах реєстрації (органом легалізації, державної реєстрації), а також під час прийняття рішення про внесення до Реєстру неприбуткових організацій. Значна кількість рішень у судовій практиці України вказує на те, що в цій сфері існує чимало проблем, однак не можна обійти увагою і той факт, що доволі великою є кількість рішень на користь громадських організацій.

¹¹ Рішення Господарського суду Житомирської області від 29 травня 2009 року у справі № 1/1799-НМ. – [Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3800690>].

¹² Постанова Полтавського окружного адміністративного суду від 13 грудня 2010 року у справі № 2а-5902/10/1670. –

У процесі діяльності громадських організацій виникають спори щодо застосування законодавства про ті чи інші податкові зобов’язання.

Також у реєстрі судових справ багато таких, які стосуються санкцій за неподання податкової звітності організаціями. Органи податкової служби ініціюють позови про припинення громадських організацій, коли вони не подають протягом року звітності (пункт 17 статі 11 закону “Про державну податкову службу в Україні”, стаття 38 закону “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”). Водночас суди відмовляють у задоволенні позовів органів податкової служби, зазначаючи, що тільки у порядку, передбаченому Законом України “Про об’єднання громадян”, можуть примусово припинитись громадські організації¹².

Державний контроль за діяльністю громадських організацій

Закон України “Про об’єднання громадян” передбачає можливості державного контролю органів легалізації за додержанням організаціями статутів. Представники органів влади мають право бути присутніми на заходах, що проводяться об’єднаннями громадян, вимагати необхідні документи, одержувати пояснення.

Планові та позапланові перевірки органів легалізації зберігаються як засоби контролю держави за діяльністю громадських організацій. Постановою Судацького міського суду Автономної Республіки Крим від 21 червня 2010 року за позовом виконавчого комітету Судацької міської ради до МГО “Спортивний клуб “Атлант” прийнято рішення про примусовий розпуск (ліквідацію) об’єднання громадян¹³. Харківський окружний адміністративний суд у справі № 2а-2982/10/2070 відмовив у задоволенні позову заступника прокуро-

[Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12849932>].

¹³ Постанова Судацького міського суду Автономної Республіки Крим від 21 червня 2010 року у справі № 2-а-647/2010 року. – [Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9950540>].

ра Харківської області в інтересах держави в особі Головного управління юстиції в Харківській області до Харківської обласної громадської організації “Патріот України” про ліквідацію об’єднання громадян¹⁴. Київський апеляційний адміністративний суд відмовив у задоволенні апеляційної скарги виконавчого комітету Васильківської міської ради на постанову Васильківського міськрайонного суду від 7 жовтня 2008 року у справі за позовом Виконавчого комітету Васильківської міської ради до Громадської організації “Європейське Суспільство” про примусовий розпуск (ліквідацію)¹⁵. Позов про примусовий розпуск орган легалізації обґрунтував тим, що організація “всупереч своїм статутним завданням та основній меті здійснює свою діяльність переважно через проведення безперервних акцій протесту, під час проведення яких систематично порушуються вимоги Конституції України, завдається майнова шкода інтересам територіальної громади міста Василькова, що проявляється у порушеннях порядку проведення таких акцій, а також у завданні матеріальної шкоди громаді міста”.

Будь-які “межі” контролю та перевірок органами легалізації діяльності громадських організацій не визначені у законі. За допомогою державного контролю органи влади мають можливість втручатись у внутрішню діяльність організацій, хоча це питання мало б контролюватися та вирішуватися членами громадської організації, а не органами влади. “Суспільна небезпечність” таких порушень та шкода є меншими за негативні наслідки для реалізації свободи об’єднання. За результатами перевірок органи легалізації можуть застосовувати: попередження; штраф; тимчасову заборону (зупинення) окремих видів діяльності; тимчасову забо-

рону (зупинення) діяльності; примусовий розпуск (ліквідація). Підстави для припинення діяльності громадських організацій (примусового розпуску) можуть бути незначними з погляду суспільної безпеки (наприклад, відсутність реєстрації символіки, невідповідність, на думку органів легалізації, певних положень статуту законодавству, незнаходження за юридичною адресою, зазначеною у статуті, тощо)¹⁶.

Висновки та рекомендації

За результатами аналізу судової практики експертами визначено найбільш поширені проблеми, з якими стикаються організації, напрацьовано рекомендації покращення законодавства про громадські організації. Їх можна розподілити на дві категорії:

- ті, які стосуються принципів нормотворчості та підходів щодо законодавства про громадські організації;
- ті, які стосуються окремих питань створення та діяльності організацій.

Загальні рекомендації щодо принципів нормотворчості про громадські організації:

- При прийнятті закону “Про громадські організації” не включати до нього норми, які стосуються питань неприбутковості та оподаткування. Якщо існує потреба змінити ці норми, вносити зміни до Податкового кодексу та відповідного законодавства про оподаткування.
- Уникати у законі, який стосується громадських організацій, дублювання чи передбачення відмінних процедур реєстрації юридичних осіб (вони визначені Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”).

¹⁴ Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 26 листопада 2010 року у справі № 2а- 2982/10/2070. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12602922>].

¹⁵ Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 1 червня 2010 року у справі № 22-а-6190/09. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9770342>].

¹⁶ Постанова Харківського окружного адміністративного суду

від 6 листопада 2008 року у справі № 2а-2048/08. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3248985>]; Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 6 липня 2009 року у справі № 22-а-3632/09. — [Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4492283>]; Постанова окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 8 вересня 2010 року у справі №2а-6510/10/13/0170. — Електронний ресурс. — Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11200812>.

- Враховувати при проектуванні змін чи законів, які стосуються посилення прав та можливостей громадських організацій, те, що вони мають вноситись до законодавчих актів, які регулюють відповідні відносини (наприклад, Цивільний кодекс, Кодекс адміністративного судочинства, Цивільно-процесуальний кодекс, закони про доступ до інформації тощо).
- Рекомендації щодо окремих аспектів створення, реєстрації, діяльності громадських організацій (через внесення змін до Закону України “Про об’єднання громадян” чи прийняття Закону України “Про громадські організації”):
- скасувати відповідальність, передбачену статтею 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, за керівництво чи участь у діяльності нелегалізованих громадських організацій, а також тих, яким відмовлено у легалізації;
- вилучити такий етап реєстрації, як “легалізація” громадських організацій;
- визначити у Законі України “Про об’єднання громадян” (проекті закону “Про громадські організації”), що реєстрація громадських організацій здійснюється виключно державними реєстраторами;
- визначити у Законі України “Про об’єднання громадян” (проекті закону “Про громадські організації”), що державна реєстрація громадських організацій здійснюється у порядку, передбаченому Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”;
- рекомендується вилучити здійснення правових експертиз документів, як і всі процедури реєстрації, які б визначались в іншому законі, аніж Закон України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”;
- якщо мають бути критерії неприбутковості і певні положення, передбачені в установчих документах організацій, вони мають бути чітко визначені у податковому законі, щоб не було розсуду органу влади щодо включення до Реєстру неприбуткових організацій (установ);
- встановити добровільність реєстрації символіки громадських організацій;
- скасувати положення, які надають права органам легалізації ініціювати та здійснювати перевірки діяльності громадських організацій на предмет відповідності закону та статуту;
- посилити гарантії участі членів громадських організацій в управлінні громадськими організаціями, додатково передбачити, що члени організації мають право одержувати від її органів інформацію про діяльність організації, кількість та склад її членів, реєстраційні дії, а також вільний доступ до установчих документів, рішень органів та фінансових звітів організації;
- вилучити положення, які встановлюють особливі підстави для застосування санкцій та примусового розпуску громадських організацій;
- усунути відмінності у процедурі державної реєстрації припинення громадських організацій порівняно з іншими юридичними особами;
- внести зміни до Закону України “Про об’єднання громадян” (статті 24), скасувавши обмеження щодо господарської діяльності громадських організацій тільки через створення інших юридичних осіб;
- скасувати територіальні статуси громадських організацій у законодавстві України;
- вилучити норми про місцеві осередки, натомість громадські організації (навіть із місцевим статусом), як і всі інші юридичні особи, повинні мати можливість на підставі Цивільного кодексу України створювати, ліквідувати філії та представництва, відокремлені структурні підрозділи.

Моніторинг та аналіз судової практики, підготовку матеріалів статті здійснено у рамках проекту “Покращення законодавчого середовища для громадянського суспільства в Україні”, що реалізовується Українським незалежним центром політичних досліджень та Центром громадської адвокатури за спільної підтримки Міністерства закордонних справ Данії та Програми Розвитку ООН у рамках проекту “Розвиток громадянського суспільства”.

ВЛАДА В ОНЛАЙНІ

НА ШЛЯХУ ДО ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ ТА ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ: досвід Миколаєва



Михайло Золотухін,
голова Правління Фонду розвитку міста Миколаєва,
fondnikol@mail.ru

Розвиток електронного врядування та електронної демократії¹ в Миколаєві тісно пов'язаний з сучасною історією міста. Першим кроком стало створення у 2003 році Миколаївською міською радою власного веб-сайту *www.gorsoviet.mk.ua*, який тоді експерти віднесли до числа найкращих сайтів органів місцевого самоврядування (далі — ОМС) в Україні. Він став одним із джерел інформації про діяльність ОМС. Оскільки Інтернет ставав усе більш доступним для широких верств населення, використання веб-ресурсів набувало особливого значення для інформування міських громад про діяльність ОМС та прийняті ними нормативно-правові акти.

Однак недоліком названого веб-ресурсу було те, що з плином часу він залишався таким самим, яким був на момент заснування: статичним, з тією ж

структурою та можливостями для користувачів.

У 2009 році за підтримки проекту “Сприяння активній участі громадян у протидії корупції “Гідна Україна” розпочала діяльність коаліція з покращення інформаційної відкритості ОМС. Вона об'єднала шість організацій громадянського суспільства, які вже мали досвід спільної діяльності в межах проекту “Гідна Україна”.

Коаліція реалізувала проект з дослідження інформаційної відкритості ОМС — формування рейтингу веб-сайтів міських рад усіх 177 міст обласного та республіканського значення у 24 областях України та Автономній Республіці Крим з подальшою розробкою рекомендацій з удосконалення порядку інформування про діяльність ОМС та впровадження пілотних ініціатив на місцях. За результатами проекту було розроблено модельний регламент інформування про діяльність ОМС та сформовано пропозиції з удо-

¹ На позначення цих понять використовуються також терміни “е-врядування” та “е-демократія”.

сконалення інформаційної політики місцевої влади.

Якщо говорити відверто, результати рейтингу неприємно вразили миколаївців. Коли було підбито підсумки проекту, сайт, який ще вчора вважався одним із найкращих, виявився чи не на останньому місці у рейтингу. За 73-ма показниками, згрупованими у чотири категорії (змістовне наповнення офіційних сайтів, практичність їх використання, забезпечення участі громадян у місцевому самоврядуванні за допомогою електронних комунікацій та послуги, що надаються на сайтах) серед 176 міст у 25 регіонах України, в загальному рейтингу Южноукраїнськ посів 32-е місце, Первомайськ – 45-е, Вознесенськ – 53-е, а Миколаїв – лише 69-е місце. Повний звіт про дослідження доступний за адресою www.rirc.if.ua.

Такий результат став справжнім шоком для міської громадськості. Виявилось, що на аналізованому сайті Миколаївської міськради неналежним чином подано окремі види інформації, не використовуються сучасні ефективні інструменти залучення громадян до здійснення функцій місцевого самоврядування та забезпечення практичності, а також не в повному обсязі надаються електронні адміністративні послуги в рамках офіційних веб-сайтів місцевого самоврядування.

Отже, було зрозуміло, що терміново потрібно не лише вдосконалити веб-сайт, а й докорінно модернізувати систему інформування громади та забезпечення прозорості у діяльності ОМС. Експерти проекту надали свої висновки та рекомендації з цього питання. Зокрема, запропоновано затвердити перелік інформації, що підлягає оприлюдненню на сайтах, активно впроваджувати елементи інтерактивності (можливість звернутися до ОМС через сайт і отримати відповідь на своє звернення, проведення веб-конференцій, онлайн-форумів тощо), розвивати надання адміністративних послуг для відвідувачів муніципальних сайтів як елементів електронного врядування.

При проведенні у 2007-2008 роках Миколаївською обласною антикорупцій-

ною коаліцією “Почин” низки громадських моніторинрів ми виявили, що надання ОМС достатньої та достовірної інформації про свою діяльність та адміністративні послуги є проблемою, через що громадяни не знають про механізми та процедури діяльності органів влади. Відповідно до рішення Миколаївської міської ради №7/38 від 9.11.2006 року “Про затвердження Програми інформаційної підтримки розвитку міста, діяльності міського голови, Миколаївської міської ради та її виконавчих органів на 2007-2011 роки” Управління громадських зв'язків Миколаївського міськвиконкому та комунальне підприємство “Міський інформаційно-обчислювальний центр” повинні відповідати за ілюстрування, літературно-редакторську та коректорську обробку матеріалів, забезпечення технічного супроводу для функціонування та постійного оновлення інформації на Інтернет-порталі м. Миколаєва. Але відомості щодо прийнятих рішень міськради та міськвиконкому, контактна інформація для громадян були неповними, неактуальними та не відзначалися структурованістю за принципом “step by step”, особливо в питаннях процедури надання адміністративних послуг міськвиконкомом.

Тому Фонд розвитку міста Миколаєва звернувся до Миколаївського міського голови Володимира Чайки з пропозицією сформувати робочу групу з удосконалення інформаційної політики міського самоврядування, зокрема, з підвищення ефективності роботи офіційного міського веб-сайту, а також удосконалення системи надання адміністративних послуг за допомогою сучасних інформаційних технологій згідно з вимогами стандартів міжнародної організації ISO. Мета роботи цієї групи – підвищити рівень відкритості та прозорості надання адміністративних послуг (забудови, земельних відносин та дозвільної діяльності, надання житлово-комунальних послуг) виконкому міськради Миколаєва через розробку та подання на розгляд рекомендацій щодо вдосконалення порядку інформування громадян про діяльність ОМС задля запровадження

структурних змін у галузі інформаційної політики ОМС у Миколаївській області.

Міський голова Володимир Чайка визнав наведені аргументи слушними і видав розпорядження № 571-р від 14.09.2009 року “Про створення експертно-громадської робочої групи з питань розробки проектних рекомендацій щодо прискореного впровадження технологій електронного урядування, електронної демократії та системи управління якістю адміністративних послуг в ОМС міста Миколаєва за міжнародним стандартом ISO 9001:2000”. Цим було започатковано спільний довготерміновий партнерський проект миколаївської міської влади, Фонду розвитку міста Миколаєва та інших учасників Миколаївської коаліції “Почин” з реформування інформаційної політики ОМС щодо модернізації сайту як інструменту розвитку комунікацій у громаді та доступу громадян до адміністративних послуг міської влади. Усі намагалися краще усвідомити технологію та зміст реформування інформаційної політики на рівні місцевого самоврядування, спрямованої на підвищення його відкритості, прозорості, розвиток сучасних комунікацій і зручності у відносинах між громадою та управлінськими структурами місцевого самоврядування.

Уважно вивчався досвід українських міст, які стали переможцями рейтингування: Вінниця, Борисполя (Київська область) та інших. Експерти Фонду розвитку міста Миколаєва та муніципальні службовці побували у цих містах, знайомились з їх здобутками, пов'язаними з розвитком е-врядування та е-демократії. Велику допомогу в цьому надав київський експерт Українського незалежного центру політичних досліджень Максим Лациба.

Учасники робочих груп визначили для себе місцеву *інформаційну політику* як комплекс правових, економічних, технологічних, соціально-культурних і організаційних заходів, спрямованих на забезпечення конституційного права громадян на доступ до інформації. У той же час **електронний уряд** ми визначили як спосіб надання інформації і вже сформованого набору адміністративних послуг громадя-

нам та бізнесу, за якого особиста взаємодія між державою та заявником мінімізована та максимально можливо використовуються інформаційні технології. Електронний уряд не є доповненням традиційного ОМС, а лише визначає новий спосіб взаємодії на основі активного використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності надання послуг.

Система електронного управління передбачає, що будь-яка фізична або юридична особа через Інтернет може звертатися із запитом до муніципальних установ для отримання необхідної інформації та виконання юридичних дій. За такої схеми взаємовідносин “громадянин – міська влада” можна очікувати підвищення ефективності місцевого самоврядування та обмеження корупції. Електронне управління здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою і підконтрольною громадськості. Електронне управління також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах, зокрема у законотворчості. Кожен громадянин може взяти участь у створенні місцевих нормативно-правових актів шляхом їх обговорення та голосування за чи проти них у мережі.

Електронна демократія – це форма прямої демократії, що характеризується використанням інформаційно-комунікаційних технологій як основного засобу для колективних розумових і адміністративних процесів (інформування, прийняття спільних рішень, контролю виконання рішень та ін.) на всіх рівнях – починаючи з рівня місцевого самоврядування і закінчуючи міжнародним.

Водночас з діяльністю робочих груп при мерії Фонд розвитку міста Миколаєва розпочав реалізацію проекту “Інформаційна відкритість і прозорість діяльності миколаївської міської влади” за фінансової підтримки “UNITER”, цілі якого співпадали з цілями робочих груп. У перспективі передбачалось створення інтерактивної платформи для суспільної оцінки якості надання адміністративних послуг на базі існуючої громадської ради при постійній депутатській комісії Миколаївської міської

ради з питань місцевого самоврядування та зв'язків з громадськістю.

У рамках проекту було розроблено аналітичний документ "Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування м. Миколаєва", складений аналітичною групою ММГО "Фонд розвитку міста Миколаєва". Завдяки цьому було визначено коло проблемних питань, вирішення яких дозволило б просунути на шляху формування загальноміської системи е-врядування та е-демократії.

За результатами дослідження стало зрозуміло, що ОМС Миколаєва, їх структурні підрозділи і комунальні підприємства на вкрай низькому рівні забезпечені комп'ютерною технікою та електронними комунікаціями: Інтернет-зв'язок ненадійний, обмежений за обсягом, при чому дуже мало робочих місць оснащено Інтернетом. Отже, є підстави говорити про гострий дефіцит інформаційного ресурсу міського управління.

Незважаючи на названі проблеми, в цілому всі представники служб, які надають адміністративні послуги за напрямками соціальної допомоги, підприємництва та житлово-комунального господарства виступили за формалізацію адмінпослуг та надання їх із застосуванням інформаційно-комп'ютерних технологій.

Аналіз показав наявність таких проблем здійснення інформаційної політики:

- відсутність ефективних формалізованих механізмів інформування громадян про надання адміністративних послуг, відсутність технологічних карт, недолік комунікативних можливостей для оприлюднення цієї інформації;
- недосконалість веб-сайту міської ради, в тому числі структурний, складність його використання, несвоєчасне оновлення нормативної бази;
- відомча роз'єднаність при здійсненні інформаційного супроводу адміністративних послуг;
- відсутність реальних інструментів впливу громадськості на інформаційну політику ОМС.

Така ситуація призводить до очевидних негативних наслідків:

- через нестачу інформації громадяни не можуть реалізувати свої права та законні інтереси, мають слабку уявлення про діяльність міської влади;
- слабка інформованість громадськості та відсутність зворотного зв'язку не дозволяє їй контролювати хід виконання рішень міської ради;
- відсутність цілісної інформаційної політики потенційно сприяє корупції, зловживанням, знижує довіру громадян до ОМС, веде до зростання громадської пасивності та зниження підтримки муніципальних реформ.

За допомогою експертів було також визначено шляхи виходу з ситуації, що склалася з подальшою модернізацією міської інформаційної політики та системи її здійснення.

Після визначення проблем почалася розробка програми "Електронне врядування та електронна демократія в м. Миколаєві на 2010-2015 роки". Вагому частину цієї роботи виконала експерт Фонду розвитку міста Миколаєва, старший викладач ОРІДУ Національної Академії державного управління при Президентіві України Олеся Голинська.

Ще одним значним кроком на шляху формування сучасної системи електронного управління у місті стало прийняття Програми "Електронне урядування та електронна демократія в м. Миколаєві на 2010-2015 роки"². Цей документ експерти однозначно оцінили як прорив у втіленні інформаційно-комунікативних технологій в практику роботи ОМС. Слід зазначити, що програма стала першим в Україні документом подібного роду, прийнятим міськрадою. Хоча при розробці програми використовувався вже напрацьований досвід ряду українських міст, у тому числі Одеси, Борисполя та Вінниці. Для участі у розробці були залучені експерти ОРІДУ Національної Академії державного управління при Президентіві України, громадської ради при Державному комітеті інформатизації України. Значна підтримка була надана мером міста Чайкою

² З її текстом можна ознайомитися на сайті Фонду розвитку міста Миколаєва: http://www.frngn.mk.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=70:-lr-&catid=34:project&Itemid=57.

Володимиром Дмитровичем і фракцією Партії регіонів – найбільшою у Миколаївській міськраді.

Для полегшення доступу городян до інформації програма передбачає створення електронних робочих місць для службовців міськвиконкому, відкриття точок доступу до мережі Інтернет (і, відповідно, до міських баз даних) на базі міської бібліотеки ім. М. Кропивницького та її філіалів. Однією зі складових програми стане реєстр і стандарти надання адміністративних послуг, уже розроблені міською владою.

Основними принципами програми є доступ і доступність інформації та прозорість у роботі міської ради чи районної влади. Програма передбачає поетапне введення електронного документообігу в структурах міського самоврядування, що дозволить скоротити термін розгляду документів з 30-40 днів до 5 днів. Заплановано і впровадження елементів інтерактивності.

По суті, програма – це документ, який є для Миколаєва дороговказом на шляху вирішення проблем демократизації та вдосконалення управлінського процесу за допомогою засобів інформатизації. Він також визначає міську політику в частині використання інформаційних ресурсів місцевого самоврядування, створення єдиного інформаційного простору і стратегії широкого використання інформаційних технологій. Реалізація програми дозволить забезпечити широку участь громадськості в процесі прийняття рішень.

За нової системи кожен мешканець Миколаєва зможе не лише ознайомитися з нормативною базою, швидко отримати необхідну довідку та дозвіл, не виходячи з будинку або офісу, а й особисто брати участь у розробці проектів рішень міськради і міськвиконкому, розпоряджень міського голови. Система забезпечує мінімізацію корупції та виключення упередженості у прийнятті рішень – комп'ютери хабарів не беруть. Місто отримує економію часу і засобів: транспортних витрат, паперових носіїв, трафіку телефонного зв'язку і т. д.

Слід також зазначити, що Миколаїв та Миколаївську область разом з Одеською та Дніпропетровською областями внесено до розпорядження Кабміну № 3560-р від 01.03.2010 “Питання реалізації пілотного проекту технології впровадження електронного урядування”, що передбачає створення Національного центру підтримки електронного управління та виділення необхідних державних ресурсів для розвитку електронних технологій управління.

Водночас міська влада виконувала активну роботу з приведення системи управління якістю адміністративних послуг в ОМС у відповідність до міжнародного стандарту ISO 9001:2000. Згідно з розпорядженням Миколаївського міського голови № 748р від 20.11.2009 року було створено робочу групу з упорядкування адміністративних послуг, що надаються ОМС, комунальними підприємствами, установами і організаціями. Метою її роботи стало впорядкування інформаційної та регуляторної політики, розвиток системи комунікацій та забезпечення доступу громадян до повної інформації з надання адміністративних послуг.

За час, що минув, робочою групою спільно з експертами виконано великий обсяг роботи. Відповідно до вимог ISO 9001:2000 розроблено і затверджено типову форму щодо кожної адміністративної послуги, яка дає вичерпну інформацію про неї, особливості її надання (до кого та з якими документами звертатися, чи платна ця послуга, якою є сума сплати, які строки розгляду звернення тощо). Крім алгоритму отримання послуги, в інформаційно-технологічній картці прописано порядок оскарження рішення про надання послуги, якщо воно не влаштовує заявника. Далі весь перелік адмінпослуг об'єднали в рамках Реєстру адмінпослуг, що надаються ОМС, державної влади, комунальними підприємствами, установами та організаціями. Що ж до інформаційно-технологічних карток, то вони для зручності користування будуть в електронному вигляді викладені в Інтернет з гіперпосиланнями, тож можна буде ознайомитися із зразками бланків, заяв, відпо-

відними нормами законодавства, що регулюють кожну конкретну послугу. У перспективі кожен миколаївець зможе легко дізнатися про порядок звернення з питанням, яке його турбує, з'ясувати терміни ухвалення рішення і процедуру його оскарження, якщо прийняте рішення не задовольнить заявника.

Станом на січень 2011 року робота щодо виконання Програми "Електронне урядування та електронна демократія в м. Миколаєві на 2010–2015 рр." триває. В бюджеті міста на 2011 рік передбачено 1 млн грн. на заходи щодо її виконання. Ще 560 тисяч грн на ці самі цілі спрямує Фонд розвитку міста Миколаєва за рахунок коштів Міжнародного фонду "Відродження". Таким чином, на найближчий час виконання Програми забезпечено фінансово. Принагідно зауважимо, що за весь час роботи над упровадженням системи електронного урядування та електронної демократії у Миколаєві фінансову допомогу місту надали спільна ініціатива Pact Inc., Міжнародний фонд "Відродження", Фонд Східна Європа (програма UNITER) та інші донорські структури.

Нагадаємо також, що після останніх муніципальних виборів Миколаївський міський голова Володимир Чайка підписав розпорядження щодо переформатування робочих груп, які існували раніше. Зараз створено єдину робочу групу з

упровадження технологій електронного урядування, електронної демократії та системи управління якістю адміністративних послуг в ОМС міста Миколаєва за міжнародним стандартом ISO 9001:2008 (це оновлений стандарт на зміну колишнього стандарту ISO 9001:2000).

Згідно з розпорядженням міського голови члени робочої групи мають розробити проект змін структури міськвиконкому, регламенту міськради та посадових інструкцій муніципальних співробітників, розробити план-графік навчання посадових осіб місцевого самоврядування технологій електронного урядування та електронної демократії, провести їх стажування в інших містах України, розробити реєстр електронних інформаційних ресурсів міста, технічного завдання для технічного переоснащення міськвиконкому і точок доступу до електронної інформації Централізованої бібліотечної системи м. Миколаєва, забезпечити впровадження системи електронного документообігу в підрозділах мерії.

Усі ці заходи дозволяють максимально наблизити систему місцевого самоврядування Миколаєва до кращих світових стандартів, забезпечити інформаційну відкритість влади, значно поліпшити якість надання адміністративних послуг та продовжувати виконання зазначеної Програми.

МІЖСЕКТОРНЕ ПАРТНЕРСТВО: ефективність vs практика

Марина Саприкіна, Дмитро Каба,
Центр розвитку корпоративної соціальної відповідальності,
www.csr-ukraine.org

Упродовж останніх 15 років партнерство між громадськими організаціями і бізнесом набуло значного розвитку. Глобальна спільнота (як лідери міжнародних урядових інституцій і “третього сектора”, так і лідери бізнесу) усвідомлює необхідність включення бізнесу до процесу міжнародного і національного соціального розвитку. Бізнес має ресурси і потенціал, що можуть позитивно впливати на різні групи зацікавлених сторін. Однак попри це існує стурбованість тим, що бізнес не завжди налаштований на потреби суспільства. Компанії, які бажають бути більш соціально відповідальними, не завжди мають необхідні знання і навички для впровадження програм розвитку. З іншого боку, громадські організації повинні відігравати важливу роль у розвитку як на національному, так і на міжнародному рівні, проте вони не завжди мають ресурси, в тому числі фінансові, для ефективного виконання своїх проектів. Тому партнерство між бізнесом і громадськими організаціями є важливим етапом у пошуку шляхів вирішення спільних проблем.

Міжнародні організації, які спеціалізуються на економічному розвитку, визнають важливість міжсекторного партнерства в поширенні концепції сталого розвитку. В грудні 2005 року Генеральна асамблея ООН прийняла резолюцію “На шляху до глобального партнерства” (“Toward Global Partnerships”). ООН має на меті “збільшити внесок громадських орга-

нізацій, громадянського суспільства, приватного сектора та інших груп стейкхолдерів (зацікавлених сторін) у процесі національного розвитку” за допомогою глобального партнерства. Ця резолюція закликає до партнерства між секторами в таких сферах:

- отримання нових інвестицій і політика зайнятості;
- охорона здоров'я;
- використання природних ресурсів і екологічний менеджмент;
- енергетика;
- сільське господарство;
- вплив на зміни клімату.

В Україні в рамках Національного конкурсу бізнес-проектів з корпоративної соціальної відповідальності, який проводиться Центром розвитку корпоративної соціальної відповідальності за підтримки компаній Ernst & Young, Sun InBev Україна та МТС Україна, щороку відзначаються кращі проекти компаній. Якщо говорити про сектори, то здебільшого компанії подають свої проекти в секторі охорони здоров'я, освіти, політиці зайнятості і отриманні нових інвестицій, а також використанні природних ресурсів.

Досвід компанії “Майкрософт Україна”. Проект “Безпека дітей в Інтернеті”

У відповідь на пов'язані з Інтернетом нові ризики, вплив яких можуть відчути на

собі діти, компанія “Майкрософт Україна” об’єдналася з приватним і державним сектором у формі Коаліції з питань безпеки дітей в Інтернеті (далі – Коаліція) і розпочала програму “Онляндія: безпечна веб-країна”, яка є безкоштовним веб-ресурсом для дітей, вчителів та батьків. Проблема, вирішенню якої компанія приділила увагу, була маловідомою. Більшість батьків та вчителів донедавна не знали про потенційні загрози, з якими стикаються діти в онлайн-просторі. Інтернет стає небезпечним середовищем, але не робиться жодних зусиль, щоб допомогти дітям захистити себе, ця проблема не обговорюється публічно, і шляхи її розв’язання не є пріоритетом на державному рівні.

В Україні вже майже 10 млн українців користуються Інтернетом, і ця цифра зростає на 28% щороку¹. Із загальної кількості користувачів 72% – це діти та підлітки віком від 6 до 17 років². Загальновідомо, що Інтернет є надзвичайно корисним для освітніх, професійних і соціальних цілей, проте користувачі повинні знати, як правильно працювати з інформацією, яку вони отримують і поширюють в Інтернеті. Існує багато прикладів того, як розміщена в Інтернеті інформація (викладена в певних цілях або без жодного наміру) призводила до неприємних наслідків і навіть до справжніх трагедій (наприклад, завоювання довіри дитини з метою схилити її до якоїсь неналежної поведінки, у тому числі й у сексуальному плані). Легковажне ставлення до небезпек віртуального світу може мати відчутні наслідки: від фінансових втрат до психологічного й фізичного насильства над дітьми.

У нашій державі проблема безпеки в онлайн-середовищі виявилася більш актуальною, ніж в інших країнах. Це, зокрема, пов’язано з так званою “цифровою” прірвою, яка дедалі більшає, між молодими Інтернет-користувачами та їх менш технологічно підкованими батьками і вчителями. Навіть молоді батьки часто зізнають-

ся, що їхні діти освоюють новітні технології, зокрема, Інтернет, набагато швидше, ніж вони самі. Отже, є підстави говорити про те, що в Україні сформувався благодатний ґрунт для кіберзлочинів. Згідно з дослідженнями³ 27% українських дітей віком від 6 до 17 років підтвердили, що з ними в Інтернеті контактували незнайомі люди, і 30% із числа цих дітей пішли на контакт. Більше того, діти не тільки охоче спілкуються з незнайомцями, а й розкривають особисту інформацію про себе: 28% пересилали свої фотографії, 17% надавали інформацію про родину.

Опис рішення

Необхідно було вирішувати відразу три аспекти проблеми:

- інформування громадськості;
- системні зміни в освіті;
- законодавчі ініціативи.

Щоб зробити це ефективно, “Майкрософт Україна” вирішила залучити партнерів із приватного та державного сектора як на локальному, так і на міжнародному рівні.

У березні 2008 року компанія ініціювала створення Коаліції. До неї були запрошені організації, з якими раніше компанія співпрацювала з питань інтернет-безпеки: Інтернет-асоціація України, Міністерство внутрішніх справ, ГО “Всеукраїнська мережа проти сексуальної експлуатації дітей” і “Школа рівних можливостей”. Також компанія “Майкрософт Україна” звернулася до міжнародних організацій, які спеціалізуються на захисті дітей: ІСМЕС (Міжнародний центр у справах зниклих та експлуатованих дітей) і ЕСПАТ (припинення дитячої проституції, порнографії та торгівлі дітьми з метою сексуальної експлуатації). До програми також приєднався відомий співак – Святослав Вакарчук, в якого є маленька донька, щоб привернути увагу громадськості до ініціативи.

Спочатку було розроблено кампанію для підвищення обізнаності дітей та дорослих, у тому числі вчителів, про ризики в

¹ GemiusAudience, липень 2010 року.

² Статистику щодо користування Інтернетом в Україні отримано з дослідження 2009 року, проведеного за підтримки компанії

“Кіівстар”, члена Коаліції за безпеку дітей в Інтернеті в Україні.

³ Там само.

Інтернеті та про шляхи боротьби з ними. “Майкрософт Україна” ще у 2003 році запровадила потужну освітню програму – “Партнерство в навчанні”, яка діє дотепер. Міністерство освіти і науки – партнер цієї програми – забезпечує професійну підготовку та освітні ресурси для підтримки вчителів і шкіл.

У квітні 2008 року “Майкрософт Україна” запустила програму “Онляндія: безпечна веб-країна” та відкрила сайт www.onlandia.org.ua. Сайт пропонує безкоштовні освітні ресурси для людей різного віку. Передбачено спеціальні розділи для дітей, підлітків, батьків і вчителів; інформацію подано в цікавій формі. Яскравий дизайн сайту покликаний привернути увагу молодих людей до проблеми безпеки в Інтернеті. На сайті доступні інтерактивні ігри, словники, навчальні плани та матеріали для вчителів, а також докладна інформація про такі інструменти підтримки, як батьківський контроль та антивірусні програми.

З 2009 року діти та молодь отримали можливість відкривати на сайті безкоштовні електронні скриньки типу name@onlandia.org.ua на базі Live Mail. Цю електронну пошту розроблено спеціально для молодих користувачів Інтернету, щоб захистити їх від різноманітної реклами, яку можна спостерігати в інших безкоштовних поштових системах. Пошта не містить сторонніх рекламних оголошень і захищена від спаму та вірусів.

Щоб поширити інформацію про ризики в Інтернеті та методи боротьби з ними, було також розроблено навчальну програму з використанням методичних матеріалів партнерів Коаліції – ЕСПАТ і LaStrada. До програми було також залучено тренерів ГО “Школа рівних можливостей” та ресурси програми Microsoft “IDEA Україна” (www.idea-ukraine.org), у рамках якої створюються центри для навчання комп’ютерній грамоті по всій Україні.

З 2008–2009 навчального року за підтримки Міністерства освіти і науки безкоштовні тренінги були проведені в школах, а матеріали про інтернет-безпеку включено до шкільної програми для учнів 5–11 класів. У 2009–2010 навчальному році

Міносвіти порекомендувало українським школам провести на честь Дня безпечного Інтернету інформаційні заходи для батьків і дітей, присвячені сімейній онлайн-безпеці. Тренери-волонтери Коаліції в цей день провели тренінги й семінари в понад 300 населених пунктах України.

У лютому 2009 року “Майкрософт Україна” і Коаліція ініціювали перший щорічний День безпечного Інтернету і всеукраїнську соціальну рекламну кампанію. За фінансової підтримки медіапартнерів, включаючи MTV Україна, Radioactive Film, Think!, рекламної агенції McCann Erickson, Universal McCann, PressCom, Perehid Media і “Гала Радіо”, Коаліція випустила 30-секундний ролик, який транслювався в Інтернеті, декілька місяців у ефірі MTV Україна, у системах внутрішнього TV-мовлення в мережі McDonalds, магазинах ДЦ, супермаркетах “ЕКО” та торговому центрі “Метроград” у Києві. Соціальна реклама з’явилася на зовнішніх рекламних носіях по всій Україні, а також у популярних журналах, орієнтованих на сім’ю, прихильників комп’ютерних ігор та ІТ-спеціалістів. Відома та популярна радіостанція “Гала Радіо” випустила радіопрограму та оголошення про День безпечного Інтернету. Кампанія фінансувалася за рахунок готівкових внесків медіапартнерів та членів Коаліції. Загальна сума внесків становила 150 тис. дол. США.

Кожен член Коаліції бере на себе зобов’язання підтримувати програму коштами чи іншими ресурсами. Зокрема, такі телекомунікаційні компанії та виробники, як “Hewlett-Packard”, “Укртелеком”, “Астеліт”, МТС, “Вега” і “Воля”, надали призи для конкурсів “Онляндія” і сприяли поширенню інформації про програму серед своїх клієнтів. Оператор мобільного зв’язку “Київстар” підтримує дослідження щодо користування Інтернетом серед дітей, а також створив war-версію сайту “Онляндія” (wap.onlandia.kyivstar.ua). Цього року компанія “МакДональдс Україна” додала календар “Онляндія” в понад 100 тисяч своїх обідів “Хеппі Міл” по всій Україні, щоб сприяти поширенню інформації про День безпечного Інтернету 2010.

Досягнуті результати

Програма “Онляндія – безпека дітей в Інтернеті” стає дедалі потужнішою, до Коаліції долучаються нові члени. З моменту заснування програми у квітні 2008 року:

- 27 організацій приєдналися до Коаліції;
- сайт “Онляндія” щомісяця відвідують близько 7000 користувачів, протягом лютого 2010 року було зафіксовано 17 тисяч унікальних відвідувачів (“День безпечного Інтернету 2010”);
- на сайті з’явилися нові розділи, в тому числі інтерактивні уроки про те, як захистити себе на сайтах соціальних мереж;
- з вересня 2009 року до серпня 2010-го проведено понад 1700 тренінгів у школах, літніх таборах та громадських центрах; у них взяли участь понад 55 тисяч дітей, вчителів та батьків;
- Коаліція двічі отримувала підтримку ЄС в ініціативі “День безпечного Інтернету”, який щорічно проводиться у другий вівторок лютого. Цього року захід охопив більше ніж 300 великих і малих міст, в його рамках проведено 750 тренінгів;
- видано навчальний посібник з безпеки в Інтернеті для дітей, підготовлений тренерами програми за підтримки Міністерства освіти і науки;
- більше 2200 осіб підписали онлайн-петицію за безпечний Інтернет на сайті www.onlandia.org/vote, закликаючи до змін у системі освіти й законодавстві;
- Коаліція підтримала заснування національної телефонної гарячої лінії 0 800 500 33 5 з консультування і два веб-сайти для збору скарг – skarga.ua та internetbezpeka.org.ua;
- створено більше 6400 електронних скриньок на сайті “Онляндії”;
- на прохання Міністерства освіти Білорусі сайт “Онляндія” був запущений і в цій країні (www.onlandia.by);
- разом з Радою Європи компанія “Майкрософт Україна” провела чимало круглих столів та тренінгів для співробітників правоохоронних органів, інтернет-провайдерів та інших.

Досвід компанії “Данон”: проект “Об’єднання, підтримка і розвиток дрібних сільгоспвиробників України”

Нижче йтиметься про партнерство приватного, недержавного і державного секторів заради розв’язання соціально-економічної проблеми. Це один із прикладів того, як спільні дії компанії в рамках соціальної відповідальності та недержавної організації задля розвитку сільського господарства в Україні ведуть до надходження нових інвестицій, розвитку громади і країни в цілому. Це – проект компанії “Данон” з об’єднання, підтримки і розвитку дрібних сільськогосподарських виробників України. Даний проект компанія “Данон” в Україні здійснює у співпраці з Міжнародною благодійною фундацією “Хайфер Проджект Інтернешнл” (МБФ “ХПІ”) і за підтримки державних обласних адміністрацій.

“Данон” в Україні представлений 8 регіональними представництвами і заводом, розташованим у Херсоні. Статистика свідчить про те, що сьогодні приватні господарства виробляють понад 80% молока в Україні. За цим показником стоять люди, цілі сім’ї, дохід яких в Україні один із найнижчих – 1300 грн на місяць, що становить лише 67% від середнього заробітку українця. Ці сім’ї живуть завдяки виробництву чогось, при цьому 70% їх доходу витрачається на продукти харчування. І саме зараз компанія може допомогти поліпшити умови життя цих людей і одночасно підвищити якість виробленої сільськогосподарської продукції, а саме – молока. Молоко в Україні здебільшого не дуже якісне, тому що досі процес його виробництва немеханізований належним чином, нерідким є потрапляння до молока бактерій через антисанітарію, молоко не завжди охолоджується і перевозиться в машинах при високій температурі. Компанія “Данон” усвідомила: якщо ми хочемо мати достатню кількість молока гарної якості, якщо ми хочемо розвивати свій бізнес в Україні, необхідно підтримувати дрібних сільгоспвиробників.

Опис рішення

Проект “Молочні кооперативи” трансформує окремих виробників молока в більш професійні кооперативи, з великими можливостями для досягнення успіху на ринку. Його мета — об’єднати понад 1000 сімей приватних сільгоспвиробників шляхом створення кооперативів, що діють на території п’яти областей і найближче розташовані до заводу компанії “Данон Дніпро”). Проект передбачає створення 20 обслуговуючих кооперативів, кожен з яких об’єднує більше 50 сімей. Обслуговуючі кооперативи як неприбуткові громадські організації представляють інтереси своїх членів. Кожен кооператив отримує інституційну підтримку і необхідну техніку від компанії “Данон”, включаючи великогабаритні ванни-охолоджувачі для молока, аналізатори якості молока, обладнання для організації пунктів штучного осіменіння великої рогатої худоби, насіння для окультурення пасовищ. Також у межах проекту 250 сімей отримують сучасні доїльні апарати, які дозволять не тільки скоротити час і полегшити процес доїння, а й істотно підвищити якість молока. Ще 1000 сімей відвідають тренінги з раціонального догляду за тваринами, органічного землеробства та основ бізнес-планування.

Загальне фінансування дворічного проекту становить 1 млн євро, і важливо, що вперше Данон здійснює подібний проект в Україні, який пізніше може бути реалізований в інших країнах, де працює компанія. Цей проект покликаний стимулювати індивідуальні сільські господарства, об’єднані в кооперативи, виробляти і постачати для “Данон” молочну сировину високої якості”.

Результати:

- створено 20 кооперативів у 2010 році;
- сільські жителі отримують кошти на юридичну консультацію, бізнес-тренінги та центри зі збору молока;
- суттєве поліпшення якості й кількості молока;
- у довгостроковій перспективі поліпшення поголів’я худоби.

Природно, що цей процес є складним, оскільки потрібно зібрати молоко у дуже великої кількості постачальників і при цьому гарантувати якість. Але є ще один ризик для компаній — вони можуть допомагати кооперативам, які зрештою відмовляться працювати з “Данон”. Але для компанії це, скоріше, виклик, який полягає в тому, щоб дати можливість малим господарствам приєднатися до такої великої компанії, як “Данон”, і при цьому зберегти їх. Проект створений не для того, щоб пов’язати приватних виробників із компанією, а з метою побудувати новий вид взаємовідносин.

Як видно з наведених прикладів, партнерство між громадськими організаціями і бізнесом не тільки створює новий вид відносин задля розвитку країни, а й також є одним із методів для компанії щодо управління їх впливом і виправдання надій, покладених на них урядами і громадами. Таке партнерство також допомагає знайти шляхи збільшення потенціалу і громадських організацій — партнерів проектів та покращення їх впливу на одержувачів допомоги.

БУДИНОК КУЛЬТУРИ — ПЛАТФОРМА ДЛЯ ЦЕНТРУ МІСЦЕВОЇ АКТИВНОСТІ



**Лев Абрамов, Тамара Азарова,
Інститут соціокультурного менеджменту
(ІСКМ), м. Кіровоград
www.lacenter.org.ua,
adm.iscm@gmail.com**



Соціальні проблеми на локальному рівні вирішують органи місцевого самоврядування. Саме їх представникам громадяни делегують свої повноваження. Проте добре відомо, що людина, якій делеговані повноваження, не буде зацікавлена у правильному їх використанні більше, ніж пересічний громадянин.

Розвиток місцевої громади та покращення її життя — мета, зумовлена участю та роботою самих громадян. Аналіз літератури дозволяє виділити п'ять основних стратегічних напрямів зміни місцевих спільнот:

- мобілізація мас;
- соціальна дія;
- громадський захист;
- соціальне просвітництво,
- розвиток місцевих послуг.

Питання про те, який з цих напрямів слід обрати для розвитку конкретного співтовариства, стає все більш актуальним. Проте безперечним залишається факт: втілення в життя зазначених напрямів неможливе без громадської участі.

Одним із механізмів залучення громадян до участі у вирішенні місцевих проблем є Центри місцевої активності на базі будинків культури, створення яких в Україні розпочалося з 1999 року (спочатку у Кіровоградській, а потім — у Дніпропетровській, Миколаївській та інших областях). Ініціатором впровадження цієї ідеї стали громадські організації, зокрема, Центр підтримки творчих ініціатив та Інститут соціокультурного менеджменту (ІСКМ), а також їх партнери. Реалізації цієї суспільної інновації сприяли різні міжнародні організації. Особливо важливою є підтримка, що надається програмою “Об’єднуємося заради реформ (UNITER)” проекту ІСКМ “Спільний шлях в майбутнє”, оскільки в його рамках уперше організації-носії цієї ідеї отримали можливість працювати на національному рівні.

За цей час накопичено чимало історій успіху. На основі узагальнення цього досвіду сьогодні ми вже можемо виявити сут-

теві ознаки Центру місцевої активності, визначити його завдання та функції.

Модель Центру місцевої активності надає можливість клубу і місцевій громаді стати активними учасниками у справах усього населення територіальної громади. На базі будинку культури, розташованого в невеликому місті, селі, активізується участь жителів у конкретних справах щодо поліпшення їхнього життя. При цьому важливо, що запропонована модель дозволяє клубу стати суспільно активним без шкоди для його основних функцій як установи, що створює умови для творчості та впливає на суспільство за допомогою художньої діяльності.

Центр місцевої активності — це установа культури, яка ставить за мету не просто надання послуг у сфері дозвілля, а й розвиток спільноти, залучення жителів до вирішення соціальних та інших проблем, що стоять як перед клубом, так і перед спільнотою. Будинок культури, який став Центром місцевої активності, є для жителів територіальної громади, її організацій та установ активним партнером у вирішенні місцевих проблем. Це клуб, який прагне стати не тільки закладом культури, дозвілля, а й цивільним, громадським ресурсним центром мікрорайону, селища, села.

Актуальність функціонування Центру місцевої активності посилюється у світлі результатів досліджень, які свідчать про те, що соціокультурні процеси, які відбуваються в сучасних суспільствах, характеризуються синдромом “втрати ідентичності”. У зв’язку з цим постає питання про необхідність створення нової системи соціальних зв’язків і відносин. Відповіддю на це питання стала ідея Центру місцевої активності, яка орієнтує працівників будинків культури на формування відповідних соціальних зв’язків за місцем проживання. Акцент у діяльності Центру ставиться на створенні “вузла контактів” на певній території як факторі формування всередині територіальної громади нових соціальних зв’язків. Об’єднання людей, до якого спонукає Центр місцевої активності, дає можливість не тільки ідентифікуватися з місцевим співтовариством, досягти

поставлених завдань, а й переконатися у своїх можливостях та силі. Адже досить часто перешкодою для участі людей у житті місцевого співтовариства є їхній власний чи чужий невдалий досвід. І хоча б мінімальний успіх на цій ниві допомагає подолати переконаність людей у своїй непотрібності і некомпетентності в цьому питанні, що, своєю чергою, зміцнює віру в себе та власні сили, формує вміння взаємодіяти з іншими людьми при досягненні своїх цілей і вирішенні своїх проблем. Центр місцевої активності має набагато більший доступ до офіційних управлінських структур і менше шансів залишитися непочутим або проігнорованим. Саме ці установи сприяють встановленню взаємодії між публічною сферою та органами влади. Вони бачать себе помічниками формальних інститутів влади. Їх завдання — “подолати безсилля роз’єднаних індивідів, створюючи зв’язки між людьми”.

З урахуванням вище сформульованих завдань у діяльності Центру місцевої активності виділяються два взаємозалежних напрями: культурно-творчий і соціальний.

Центр місцевої активності дозволяє вирішувати соціальні й культурні проблеми, залучати місцеве населення до культурних традицій України, кращих вітчизняних і світових культурних зразків, популяризувати творчість професійних і самодіяльних авторів, сприяти у надбанні знань і умінь у різних видах художньої творчості. Соціальна складова спрямована на створення умов для стимулювання та реалізації ініціатив громадян щодо вирішення актуальних проблем різних сфер соціального життя, на перетворення будинку культури в найважливіший ресурс функціонування та розвитку місцевих спільнот.

Одне з головних завдань Центру місцевої активності — допомогти кожному, хто бажає знайти ефективну соціальну компетентність, переконати в можливості активно і успішно жити у своєму співтоваристві.

Будинок культури, який став Центром місцевої активності, — це клуб, який:

- виробляє у місцевих жителів систему цінностей громадянського суспільства,

навички жити в умовах вільної самоврядної громади, сприяє укоріненню демократичного устрою в житті спільноти, в соціальному просторі, в якому знаходиться будинок культури;

- забезпечує підвищення рівня культури населення, залучає людей до різноманітних видів соціальної практики, суспільно корисної діяльності, використовує ресурси співтовариства для підвищення ефективності роботи клубу, а ресурси будинку культури – для розвитку, консолідації та національного самоусвідомлення спільноти;
- перетворює естетичну спрямованість культури в активну силу демократичних реформ, а взаємодію окремих громадян, спільноти, органів влади, бізнес-структур, різних організацій та установ – на рушійну силу соціально-культурного інституту відкритого типу.

Модель Центру місцевої активності забезпечує перетворення будинків культури зсередини, що є проявом їх природного зростання, а також інтеграцію клубу і спільноти, в результаті чого формується цілісний соціально-культурний простір місцевої громади.

Центр місцевої активності на базі закладів культури виконує такі функції, як:

- ефективне використання ресурсів громади в інтересах усіх людей;
- різноманітні культурно-розважальні послуги для всіх жителів місцевої громади, а також послуги, пов'язані з вирішенням інших нагальних соціальних проблем місцевої громади;
- інформаційно-консультативна підтримка місцевих ініціатив;
- взаємовигідна активна співпраця між клубом і співтовариством, місцевою владою, громадськими організаціями та ініціативними групами;
- залучення громадян до місцевої самоорганізації й до громадянського самоврядування.

Основні функціональні напрями діяльності Центру місцевої активності являють собою найважливіші умови як корінного перетворення стилю клубної роботи, так і підтримки клубом громадянських ініціатив у всіх сферах соціального життя.

Центр місцевої активності сприяє розробці та реалізації проектів, спрямованих на вирішення найбільш актуальних проблем місцевої громади, і залучає додаткові ресурси з коштів спільноти (мешканці села, інвестиції бізнесу, участь у конкурсах, у тому числі в рамках пріоритетних національних проектів). Розробка і реалізація проектів підвищує соціальну і громадянську активність, актуалізує громадянську позицію учасників.

Кожен Центр громадської активності розвивається своїм шляхом. Це обумовлено гнучкістю його структури, яка визначається ентузіазмом людей, усвідомленням своєї соціальної ролі, а також актуальними потребами місцевого співтовариства. Незважаючи на всі відмінності, Центри місцевої активності мають спільні стратегії діяльності.

Керівництво та лідерство. Гарне керівництво і лідерство – запорука інституційного та функціонального розвитку Центру. За хорошого управління місію узгоджено з партнерами для того, щоб кожен розумів, куди рухається співтовариство, при цьому працівники будинку культури знають свої обов'язки і мають підтримку для ефективної роботи. Керівник використовує свою владу і вплив на благо суспільства, відповідально ставиться до покладених на нього обов'язків зі створення соціокультурного середовища. Лідер віддає свій час, сили і енергію, використовує всі наявні в його розпорядженні ресурси для поліпшення життя людей і розвитку територіальної громади.

Розвиток спільноти. Всі Центри місцевої активності залучені до розвитку територіальної громади. Вони є активними носіями позитивних змін і розвитку місцевих спільнот, допомагають членам місцевої громади в отриманні необхідних знань та навичок для вирішення місцевих проблем та задоволення актуальних потреб.

Послуги. Центр місцевої активності – головний ресурс місцевої громади. Він пропонує широкий спектр послуг, які визначаються, насамперед, актуальними потребами місцевої громади у сфері естетичної культури. Крім цього, Центри надають громадянам інформацію про пози-

тивний досвід вирішення соціальних проблем в інших регіонах і за кордоном, а також консультують ініціативних громадян та членів громадських організацій з питань менеджменту, фандрейзингу, стратегічного планування та соціальних технологій для розвитку місцевого співтовариства. Важливим напрямом діяльності центрів місцевої активності є надання приміщень для інших організацій і забезпечення інших установ можливістю надавати послуги на базі будинків культури. Вони активно підтримують і просувають ці послуги.

Партнерські відносини. Центри місцевої активності встановлюють міцні партнерські відносини з іншими професіоналами та організаціями спільноти. Таке партнерство дозволяє різним установам працювати разом, надаючи більш якісні послуги, підтримуючи один одного. Для партнерських відносин важливо знати, хто за що відповідає, спільно залучати ресурси і ділитися ними, обмінюватися інформацією. Це допомагає центрам створити сприятливі умови для розвитку місцевої громади.

Формування соціального капіталу. Центри місцевої активності надають усім представникам місцевого співтовариства доступ не лише до культурних цінностей, а й до інших послуг, незалежно від статі, віросповідання, соціального стану, рівня доходу, фізичних можливостей. Центри ламають стереотипи, надаючи можливість кожному отримати доступ до культури, знань та інших ресурсів. Таким чином, центри громадської активності сприяють єднанню спільноти, допомагаючи групам, які конфліктують, дізнатися більше одну про одну, зміцнюючи їх довіру і прагнення співіснувати мирно. Це дуже важливо для створення сприятливого соціального середовища, в якому у громадян немає стереотипів або негативних образів.

Поширення участі у вирішенні місцевих проблем. Центр місцевої активності створює умови для активної добровільної участі громадян у житті місцевої громади і з цією метою використовує різноманітні методи: особисті контакти (сім'я, друзі, знайомі), проводить інформаційні заходи про волонтерський рух, використовує

засоби масової інформації для інтерв'ю з волонтерами тощо.

Таким чином, Центр місцевої активності на базі закладів культури є реальним механізмом об'єднання активних, творчих людей, які орієнтовані на ідеали громадянського суспільства, на демократизацію всіх сфер соціального життя місцевої громади, на перетворення клубів на просвітницькі та культурні центри спільнот.

Однак, незважаючи на це, Центри місцевої активності не є поширеними в Україні. Причина не в тому, що у працівників закладів культури відсутнє прагнення адаптувати свою діяльність до змінених умов, а в тому, що їм не вистачає професіоналізму та компетенції у питаннях розвитку місцевої громади: вони не володіють технологією представлення інтересів громадян в органах місцевого самоуправління, не вміють залучити додаткові джерела фінансування, не можуть створити для членів громади сприятливі умови для просування їх ініціатив.

Розширенню географії цього позитивного досвіду перешкоджає також застаріла та недосконала нормативно-правова база будинків культури, яка обмежує їх функціональну діяльність та не враховує все розмаїття потреб місцевої громади.

Вирішенню цих проблем, на наш погляд, сприятиме:

- Створення національної школи аніматорів, до якої на конкурсній основі прийматимуть працівників установ культури. Аніматор – це людина, яка живе на території громади, має бажання, знання й уміння, а також особистий практичний досвід у питаннях розвитку громади. Основне призначення цієї людини – створювати для членів громади сприятливі умови в просуванні їхніх ініціатив. Аніматори допомагають громаді зробити процес розвитку громади більш продуктивним: надають технічну, організаційну, фінансову підтримку й діляться тими знаннями, уміннями й навичками, яких бракує громаді.
- Розробка та затвердження в Міністерстві культури України нового “Положення про будинки культури” та “Положення про Центри місцевої активності при

будинках культури” з урахуванням тих змін, які відбулися у суспільстві протягом останніх років.

- Зміна системи оцінки діяльності закладів культури в напрямі оцінки не процесу

діяльності, а соціально значущого результату.

- Активізація роботи громадських рад при закладах культури.

ІСТОРІЇ УСПІХУ

Розповідає директор Олександрійського районного благодійно-консультативного центру Т. Шоколова: “Сьогодні заклади культури треба розглядати як центри активізації, мобілізації і інтеграції місцевих спільнот. Лише вони можуть донести громаді, що вона здатна вирішувати проблеми, які не можуть вирішити на сьогоднішній день влада, бізнес та інші представництва. Для того, щоб проінформувати і показати закладам культури Олександрійщини, як це можна зробити, ми розпочали з себе і зареєстрували на базі районного будинку культури громадську організацію, яку назвали “Районний благодійний інформаційно-консультативний центр”.

У 1998 році я вперше почула про діяльність громадських організацій у вирішенні місцевих проблем і взагалі про вплив громадськості на позитивні події, які можуть відбуватися в громадах, коли побувала на тренінгу Черкаського ресурсного центру. Саме там я почула незнайомі мені до цього такі слова, як фандрейзинг, піар, технології партнерства, маркетинг, менеджмент та ін. У 1999 році за сприяння Центру підтримки творчих ініціатив (ЦПТІ) та Інституту соціокультурного менеджменту (ІСКМ) у нас на базі районного будинку культури було створено інформаційно-консультативний пункт. У рамках діяльності цього пункту діяла школа лідерів недержавних організацій (НДО), де протягом декількох років було підготовлено представників соціальних інституцій, лідерів громадських організацій, представників ЗМІ з активізації і діяльності в громадах. У 2002 році була офіційно зареєстрована наша громадська організація. За період з 2002-го до 2008 років ми за підтримки ІСКМ та ЦПТІ реалізували чотири проекти, як мали на меті сприяти: соціальній взаємодії влади, бізнесу і громадськості у вирішенні місцевих проблем; відродженню та розвитку традицій українського доброчинства; зменшенню прояву негативних явищ у молодіжному середовищі; об’єднанню зусиль НДО, закладів культури, влади і бізнесу, приверненню уваги суспільства до проблем культури.

У нас був цікавий досвід залучення благодійних коштів – проведення благодійного марафону. У 2005 році в с. Протопопівка на базі сільського будинку культури ми збирали кошти на реконструкцію школи. Ця мета була успішно досягнута і в минулому році реконструкцію було завершено. Всі ці заходи були спрямовані на те, щоб громада відчула свої можливості у вирішенні конкретного питання. Ми також організували збір коштів для дітей-сиріт нашої місцевої Новопраської школи-інтернату. Зрозуміло, що це були символічні кошти, але я думаю, що рано чи пізно наші громади будуть більш активними, відповідальними, доброчинними.

Важливим був проект “Мистецтво проти наркотиків і СНІДу” для зменшення прояву негативних явищ у молодіжному середовищі. Проводилися публічні заходи, де брала участь учнівська молодь, – виставка малюнків, круглий стіл. Була випущена листівка-календар, в якій наведено факти про кількість наркозалежних у селах Олександрійщини, поінформованість батьків про ті негативні явища, які існують на сьогоднішній день у суспільстві.

Представники нашої організації вивчали досвід діяльності польських закладів культури в рамках “Українсько-польської школи аніматорів”. У ході навчання ми звернули увагу, що в Польщі клуби за інтересами відрізняються від наших. В Україні громаді пропонуються вже готові плани, нав’язується ініціатива або позиція, а в Польщі ініціативу віддано учасникам цих клубів. На мою думку, це є дуже потужним елементом активізації ініціативи, яка йде від громади”.

КОРУПЦІЯ СЬОГОДНІ, АБО ЧОМУ МИ ЇЇ НЕ ПОБОРЕМО¹

За рівнем сприйняття корупції міжнародна організація “Transparency International” відводить Україні 134-е місце із 178 можливих. Таке ж “почесне” місце наша держава посідає і в низці інших рейтингів: 145-е із 183 місць – за індексом сприятливості ведення бізнесу Світового банку, 162-е із 183 – у рейтингу економічної свободи “Heritage Foundation”, 125-е із 139 – за критерієм обтяжливості урядового регулювання Світового індексу конкурентності Всесвітнього економічного форуму. При цьому 59% українських громадян вважають дії органів влади, спрямовані на подолання корупції, неефективними, тоді як частка переконаних в ефективності роботи публічної адміністрації щодо подолання корупції становить лише 16%. До найбільш корумпованих інститутів громадяни України відносять суди, міліцію, парламент, публічний сектор, заклади освіти, до найменш корумпованих – релігійні організації. Такий стан справ у сфері боротьби з корупцією пояснюється низкою чинників – недостатнім рівнем прозорості діяльності органів влади на всіх рівнях, слабким рівнем залучення громадськості до формування державної політики, політизацією судової, правоохоронної систем та державної служби, загальною недосконалістю антикорупційного законодавства, відсутністю належного контролю за його виконанням та фактичною безкарністю корумпованих чиновників. Саме тому міжнародні, у тому числі донорські, організації приділяють значну увагу вдосконаленню українського антикорупційного законодавства, впровадженню ефективного моніторингу діяльності органів влади, розвитку демократичних процесів через лобіювання реформ, участі громадськості у процесі прийняття рішень тощо. Зокрема, у 2010 році творчим об’єднанням “ТОРО” – контактною групою “Transparency International” в Україні – спільно з Лабораторією законодавчих ініціатив було проведено дослідження з оцінювання національної системи доброчесності України, в якому досліджено ефективність діяльності 13 секторів та інститутів, які здійснюють запобігання та протидію корупції. В основу оцінювання було покладено такі критерії, як обсяг ресурсного забезпечення кожного з відповідних інститутів, ступінь незалежності, прозорості, підвітності та роль відповідних органів, секторів та інститутів у запобіганні та протидії корупції.

СПЕЦІАЛІЗОВАНІ АНТИКОРУПЦІЙНІ ОРГАНИ

В Україні не існує спеціалізованого незалежного антикорупційного органу, наділеного на підставі закону превентивними чи правоохоронними повноваженнями. У липні 2008 року Кабінетом

Міністрів України було запроваджено посаду **Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики**. Ця інституція реально почала функціонувати лише у квітні 2009 року, після заміщення відповідної посади та затвердження Положення про Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики.

¹ Статтю підготувала Олега Герус, виконавчий директор Західноукраїнського центру соціального партнерства, за матеріалами дослідження з оцінювання Української системи доброчесності, проведеного творчим об’єднанням “ТОРО”, контактної гру-

пою “Transparency International” в Україні, спільно з Лабораторією законодавчих ініціатив за методологією міжнародної організації “Transparency International”.

Основним завданням Урядового уповноваженого при цьому було визначено підготовку пропозицій щодо формування та забезпечення реалізації державної антикорупційної політики. Урядовий уповноважений не має функцій з провадження слідства (дідання) у кримінальних справах або притягнення до адміністративної відповідальності.

У лютому 2010 року Президент України створив **Національний антикорупційний комітет** як консультативно-дорадчий орган при главі держави. Функції цього Комітету зводяться до надання Президенту порад та пропозицій щодо антикорупційних заходів, у тому числі проектів законів, які в подальшому можуть бути подані Президентом на розгляд парламенту. Рішення Комітету можуть бути введені в дію лише шляхом видання Президентом відповідних актів. Національний антикорупційний комітет очолює Президент України, він же формує його склад. На сьогодні до складу Національного антикорупційного комітету входять найвищі посадові особи держави, зокрема Прем'єр-міністр України, Голова Верховної Ради України, Міністр юстиції, Генеральний прокурор, Голова Верховного Суду України, Голова Служби безпеки України. Крім того, членами Комітету є декілька представників наукових установ і навчальних закладів, а також лише один представник від громадських організацій. Національний антикорупційний комітет не має жодного зв'язку з інституцією Урядового уповноваженого; останній навіть не включений до складу Комітету.

У системі **правоохоронних органів** утворено декілька підрозділів з різним рівнем спеціалізації з питань протидії корупції. Водночас жоден із них не може вважатися спеціалізованим антикорупційним органом. У 2007 році Міністерством внутрішніх справ України на базі одного із структурних підрозділів Головного управління по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ України (ГУБОЗ) було створено Антикорупційне бюро. Нині це Бюро перебуває у складі ГУБОЗ, і його керівник за посадою є заступником начальника

ГУБОЗ. Попри назву, Бюро не може вважатися самостійним структурним підрозділом (органом) і має декілька рівнів підпорядкування. У Бюро працює близько 60 осіб, його територіальними органами є відділи, які структурно входять до складу відповідних управлінь по боротьбі з організованою злочинністю. Спеціалізований структурний підрозділ по боротьбі з корупцією (Головне управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю) створено також у структурі Служби безпеки України. Виявлення корупційних діянь в органах податкової служби здійснює податкова міліція.

Повноваження всіх зазначених вище органів та структурних підрозділів обмежено: їхні посадові особи можуть лише виявляти злочини, пов'язані з корупцією (після чого досудове слідство у відповідних справах провадиться вже не ними, а слідчими органів прокуратури), а також виявляти адміністративні корупційні правопорушення з подальшим поданням таких справ до суду для застосування санкцій. Між різними правоохоронними органами, відповідальними за протидію корупції, відсутня належна координація роботи, а повноваження деяких з них дублюють одні одного.

У квітні 2008 року Президентом України було схвалено Концепцію реформування системи кримінальної юстиції України, якою передбачається створення спеціалізованого антикорупційного органу, а також запровадження спеціалізації прокурорів з кримінального переслідування корупційних правопорушень. Ці ідеї поки що не було реалізовано на практиці, а відповідні законопроекти не було ініційовані ні Президентом, ні Урядом. Тим не менше, у 2008 році групою народних депутатів України, які представляли всі парламентські фракції, на розгляд Верховної Ради України було внесено проект закону "**Про Національне бюро антикорупційних розслідувань України**". Його було підготовлено в рамках проекту, що реалізовується Організацією економічного співробітництва та розвитку за фінансової підтримки уряду США. У березні 2010 року Комітет Верховної

Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією рекомендував прийняти зазначений законопроект у першому читанні; проте розгляд проекту парламентом усе ще не розпочався. Законопроектом передбачається створення нового самостійного правоохоронного органу, який спеціалізуватиметься на виявленні і досудовому слідстві у справах про корупційні злочини високого рівня (наприклад, злочини, пов'язані з корупцією та відмиванням коштів, за умови їх вчинення вищими посадовими особами держави, корупційні злочини, якими завдано особливо велику шкоду або вартість предметів яких (хабара) перевищує встановлену законом межу). Призначення голови та ключових посадових осіб Національного бюро антикорупційних розслідувань (НБАР) здійснюватиметься за результатами відкритого конкурсного відбору. Ефективну діяльність НБАР забезпечуватимуть відряджені до Бюро спеціалізовані прокурори, експерти у сфері фінансів, бухгалтерського обліку, інформаційних технологій тощо. У проекті закону також закріплено ряд положень, спрямованих на забезпечення неупередженості та незалежності НБАР.

Ресурси

Чинне законодавство не передбачає забезпечення Урядового уповноваженого з питань антикорупційної політики достатнім обсягом ресурсів, необхідних для виконання покладених на нього завдань. Його діяльність не фінансується окремим рядком з Державного бюджету і здійснюється в межах загального кошторису витрат Секретаріату Кабінету Міністрів України. Відповідно, обсяг коштів, що виділяються на забезпечення діяльності Урядового уповноваженого, визначається на власний розсуд Кабінетом Міністрів, зокрема, міністром Кабінету Міністрів України. Оскільки інститут Урядового уповноваженого і Бюро з питань антикорупційної політики, яке забезпечує його діяльність, не є окремими центральними органами виконавчої влади, їх вплив на обсяг фінансового забезпечення своєї діяльності є вкрай обмеженим.

Тим не менше, наявні у розпорядженні Бюро з питань антикорупційної політики ресурси неповною мірою дозволяють ефективно виконувати весь спектр покладених на Урядового уповноваженого завдань. Це стосується, зокрема, проведення антикорупційних досліджень та опитувань, кампаній громадської освіти, проведення заходів, спрямованих на підвищення рівня обізнаності громадськості з питань антикорупційної політики. Виконання цих завдань не фінансується за рахунок бюджетних коштів. Функціонування Антикорупційного порталу – веб-ресурсу Урядового уповноваженого – підтримується за рахунок коштів іноземних донорських організацій.

ОРГАНИ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Незалежність судової гілки влади – наріжного каменю демократії, що керується верховенством права, – в Україні не достатньо гарантується законом і не забезпечується на практиці. Суди не можуть ефективно функціонувати через недостатність фінансового та іншого забезпечення їх діяльності. Механізми підзвітності на практиці належним чином не забезпечено; доброчесності суддів перешкоджає відсутність у законодавстві положень щодо конфлікту інтересів та розкриття інформації про майновий стан.

Ресурси

Законодавство України про судоустрій і статус суддів після його реформування у 2010 році загалом передбачає достатні юридичні гарантії кадрового забезпечення органів судової влади, оплати та умов праці суддів. У статті 129 нового закону “Про судоустрій і статус суддів” чітко визначається поняття суддівської винагороди, яка складається з посадового окладу та доплат за вислугу років; перебування на адміністративній посаді в суді; науковий ступінь; роботу, яка передбачає доступ до державної таємниці. Уперше розмір посадового окладу суддів визначено безпосередньо законом; при цьому він прив'язаний до мінімальних розмірів заробітної плати. Це виключає можливий вплив органів

виконавчої влади на розмір суддівської винагороди, а також створює можливості для його коригування з урахуванням змін в економічному розвитку країни. Раніше розміри посадових окладів визначалися рішенням Кабінету Міністрів України і, таким чином, могли переглядатися на власний розсуд виконавчої гілки влади.

На практиці обсяг фінансових та інших ресурсів, які мають у своєму розпорядженні українські суди, є значно меншим за обсяг, необхідний для ефективного здійснення правосуддя. Судова влада залежить від органів виконавчої влади на всіх етапах бюджетного процесу – від планування бюджету судів до його виконання.

Бюджет судів на 2009 рік покривав лише 22% від необхідних потреб (2,1 млрд грн [270 млн доларів США] з 9 млрд грн [1,15 млрд доларів США], які запитувалися органами судової влади). Співвідношення між фактичним обсягом фінансування в законі про Державний бюджет на відповідний рік та бюджетними запитами щодо фінансування судів протягом останніх років постійно зменшувалося і становило 57% у 2006 році, 51% у 2007-му, 48% у 2008-му та 22% у 2009 році. Це означає, що виконавча влада постійно урізала бюджет, запитуваний судовою владою, а остання не могла захистити свій запит у парламенті. При цьому приблизно 90% коштів спрямовуються на виплату заробітної плати та соціальні виплати і лише близько 1% – на капітальні витрати.

Вищезазначене викликає особливе занепокоєння з огляду на те, що обсяг навантаження на одного суддю суду загальної юрисдикції збільшився із 118 справ у 2004 році до 178 справ у 2008 році. Крім того, у судах залишається незаповненою значна кількість вакантних посад суддів: станом на кінець 2008 року з 8585 посад суддів у судах загальної юрисдикції (за винятком Верховного Суду та вищих спеціалізованих судів) 1619 посад (тобто приблизно 19%) залишалися вакантними.

Згідно з даними Державної судової адміністрації України із 780 судів загаль-

ної юрисдикції лише 13,5% судів розташовані в приміщеннях, придатних для здійснення правосуддя (тобто приміщеннях, які мають достатню кількість залів судових засідань, нарадчих кімнат суддів, приміщень для підсудних та охорони, кімнат для працівників апарату суду тощо). Фактичне фінансування виконання Державної програми забезпечення судів належними приміщеннями у 2006-2008 роках становило лише 6% від запланованого обсягу фінансування. Близько 42% суддів переконані, що державою забезпечується не більше 40% реальних потреб судів у фінансових та інших ресурсах. Майже 90% суддів вважають, що рівень їхньої винагороди є недостатнім для забезпечення незалежності при здійсненні судочинства.

Фінансування судової влади суттєво погіршилося у 2009 році. Рада суддів України двічі (у травні та жовтні) інформувала Верховну Раду України, Президента та Кабінет Міністрів про можливість зупинення діяльності судів через відсутність фінансування найбільш нагальних потреб – поштових витрат, закупівлі канцелярського приладдя тощо. Для покриття цих невідкладних витрат уряду довелося виділяти кошти із свого Резервного фонду. Недостатність державного фінансування часто компенсується за рахунок позабюджетних коштів, зокрема, приватних добровільних внесків та допомоги від органів місцевого самоврядування.

Незалежність

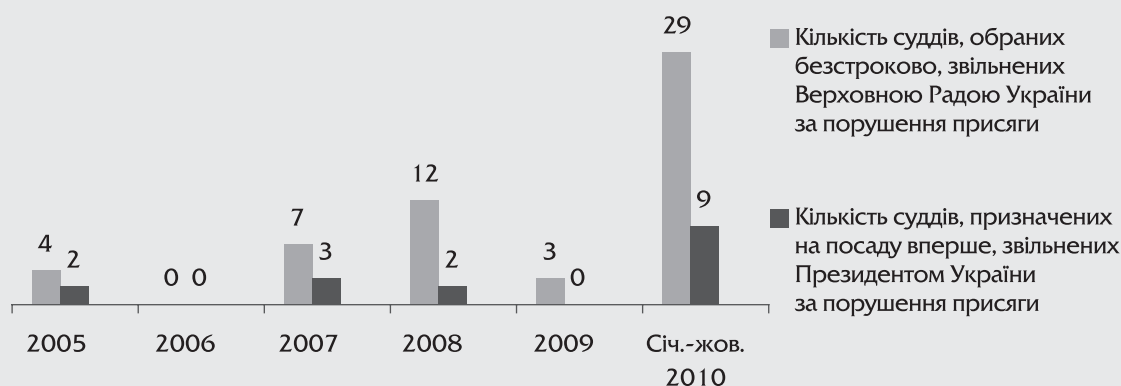
Судова незалежність не забезпечується належним чином на практиці. Відсутні чіткі та об'єктивні критерії відбору суддів, які б ґрунтувалися на їхніх професійних якостях. Важлива роль у доборі суддів відводиться усним співбесідам, що створює можливості для зловживань. За даними Центру політико-правових реформ процедура відбору суддів не є достатньо прозорою, і на неї впливає корупція – стати суддею без особистих зв'язків або попередніх домовленостей практично неможливо.

Протягом 2007-2008 років органами влади, у тому числі Президентом України,

було прийнято ряд рішень, які можна розцінювати як політичне втручання у діяльність судової влади, несумісне з принципом незалежності судів. Серед них: рішення про ліквідацію окремих судів, звільнення суддів, які виносили рішення в інтересах опозиційних політичних сил. У вересні 2007 року Європейська асоціація суддів висловила серйозне занепокоєння ситуацією, що склалася в Україні у зв'язку з притягненням суддів до дисциплінарної відповідальності.

Судовій незалежності загрожує також нинішній склад Вищої ради юстиції, до якої входять Генеральний прокурор України (який згідно з Конституцією є чле-

випадках підстави для звільнення суддів викликають запитання, зокрема стосовно звільнення суддів за рішення, ухвалені ними як членами колегій суддів (часто в якості головуючого судді, який підписує рішення, прийняте більшістю суддів, навіть якщо він сам голосував проти), за рішення, які не були скасовані судами вищих інстанцій, чи за рішення, за прийняття яких їх уже було притягнуто до дисциплінарної відповідальності. За словами одного з членів Вищої ради юстиції, остання вносила пропозиції щодо звільнення суддів не за недоліки у професійній діяльності, а за "непокірність і незговірливість".



Джерело: аналіз актів Верховної Ради України та Президента України (<http://zakon.rada.gov.ua>)

ном Вищої ради юстиції за посадою), три заступники Генерального прокурора (двох з яких було призначено конференцією працівників прокуратури, а одного – Президентом України) та Голова Служби безпеки України (призначений на посаду Президентом України). Така велика роль найвищих посадових осіб правоохоронних органів у складі органу, що вирішує кадрові питання в органах судової влади та притягує суддів до дисциплінарної відповідальності, може серйозно підірвати судову незалежність.

З квітня 2010 року суттєво зросла кількість випадків звільнення суддів у зв'язку з порушенням ними присяги, коли декілька суддів судів вищих інстанцій було звільнено парламентом за поданням оновленого складу Вищої ради юстиції. У деяких

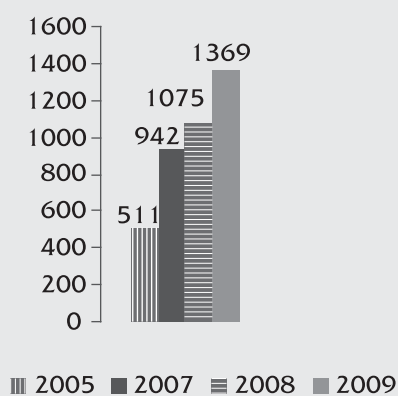
За даними Центру політико-правових реформ у період з 1 січня 2006 року до 1 липня 2009 року було звільнено 422 судді судів загальної юрисдикції (при цьому загалом штатна чисельність суддів судів загальної юрисдикції становила 7900 осіб на кінець 2009 року). З них 37 не були обрані на посади суддів безстроково після завершення п'ятирічного строку. Через порушення присяги (23 судді), за власним бажанням (49 суддів), на підставі заяв про відставку (299 суддів), у зв'язку із набранням чинності обвинувального вироку суду щодо них (3 судді) були припинені повноваження суддів. До недавнього часу практика звільнення суддів у зв'язку з вчиненням правопорушень не була особливо поширеною, а прийняття рішень у відповідних справах відклада-

лось. Ситуація змінилася у 2010 році, коли Вища рада юстиції внесла 24 подання про звільнення суддів у зв'язку з порушенням ними присяги (для порівняння: протягом останніх 12 років Вищою радою юстиції було внесено 113 таких подань).

Переслідування випадків корупції

Суди недостатньо рішуче борються проти корупції, у тому числі шляхом застосування дієвих санкцій за відповідні правопорушення. Наприклад, у 2008 році Міністерством внутрішніх справ було виявлено 1910 випадків хабарництва; при цьому до суду було передано 1376 кримінальних справ. Перед судом постали 674 особи, звинувачені у хабарництві (трьох з них було виправдано); решту справ було направлено на додаткове розслідування. З-поміж осіб, які постали перед судом, майже 20% було звільнено від кримінальної відповідальності. Решту визнано винуватими, але 70% цих осіб було звільнено від покарання. З-поміж осіб, яким усе-таки було призначено покарання, лише 54 осіб (10%) позбавлено волі, з них тільки 6 особам було призначено покарання у вигляді позбавлення волі на строк від 5 до 10 років.

Державні службовці 1-4 рангу, притягнені до адміністративної відповідальності



ПРАВООХОРОННІ ОРГАНИ

Правоохоронні органи в Україні є неефективними та слабкими інституціями як за законом, так і на практиці. Їх підзвітність та добросовісність підривається недостат-

ністю фінансування та поширенням корупції. Розслідування корупції переважно зосереджується на порушеннях, вчиненими службовцями нижчих категорій, а також на адміністративних корупційних правопорушеннях. Для переслідування корупції на вищих рівнях управління бракує справжньої політичної волі, а ініціювання правоохоронними органами серйозних антикорупційних кампаній ускладнюється недостатнім рівнем їх незалежності. Ще одним чинником низької ефективності протидії корупції правоохоронними засобами є відсутність необхідних законодавчих реформ та спеціалізації у сфері протидії корупції.

Ресурси

Держава не виділяє правоохоронним органам України достатніх ресурсів, які б забезпечували ефективність їх діяльності. Щорічний обсяг фінансування правоохоронних органів з Державного бюджету України покриває лише 40% необхідних витрат. Так, у 2009 році органам внутрішніх справ було виділено 8 млрд грн (близько 1 млрд доларів США) з необхідних 22 млрд грн (близько 2,7 млрд доларів США). За рахунок коштів Державного бюджету у 2006 році було покрито лише 44% загальних фінансових потреб органів прокуратури. Недостатність фінансування часто призводить до неприпустимої практики позабюджетного фінансування правоохоронних органів за рахунок "благодійних внесків" (внесків, що сплачуються юридичними особами формально як добровільна допомога, але які часто є непрямим хабаром).

Позабюджетне фінансування правоохоронних органів здійснюється через афілійовані з ними недержавні благодійні фонди, головним завданням яких є надання допомоги правоохоронним органам. Така практика може бути охарактеризована не інакше, як інституціоналізована корупція, що схвалюється на рівні найвищих посадових осіб держави. У грудні 2009 року Міністр внутрішніх справ України заявив, що очолюване ним міністерство змушено отримувати гроші від надання платних послуг та благодійних

внесків, і якщо фінансування з цих джерел зупиниться, “міліція неефективно працюватиме, як і інші силові структури”. Новопризначений міністр внутрішніх справ у серпні 2010 року визнав, що органи внутрішніх справ щорічно отримують близько 500 автомобілів як благодійні внески, намагаючись виправдати це відсутністю належного державного фінансування.

Згідно з даними Рахункової палати у 2007 році правоохоронні та судові органи отримали понад 400 млн грн (близько 50 млн доларів США) у вигляді приватних добровільних внесків, подарунків, субвенцій з місцевих бюджетів.

Парламент двічі (у грудні 2009-го та березні 2010 року) відкладав введення в дію пакета антикорупційних законів, прийнятих у червні 2009 року. Однією з головних причин такого рішення було те, що новий закон про засади запобігання та протидії корупції прямо забороняв фінансування органів державної влади, у тому числі й правоохоронних, за рахунок джерел інших, ніж кошти Державного бюджету України.

Незалежність

Правоохоронні органи та їх посадові особи значною мірою залежать від вищих органів/посадових осіб, а також від політичних органів. Політична залежність генерального прокурора та міністра внутрішніх справ, з урахуванням принципу ієрархії, на якому базується система органів внутрішніх справ та прокуратура, створює передумови для незаконного впливу на діяльність правоохоронних органів на всіх рівнях її організації. Існують численні випадки неправомірного впливу на ведення слідства у справах, у тому числі з боку найвищих посадових осіб. Політизація правоохоронних органів, зокрема органів прокуратури, була визнана як Президентом України, так і безпосередньо Генеральним прокурором.

Призначення працівників правоохоронних органів на посади не засновується на чітких та об'єктивних критеріях; доволі поширеною є практика необґрунтованих звільнень. Після проведення президент-

ських виборів у 2005 та 2010 роках, наслідком яких стали істотні кадрові зміни в органах державної влади, значну кількість посадових осіб, які обіймали в правоохоронних органах посади вищих категорій, було звільнено і замінено більш лояльними до нової влади. Наприклад, у 2010 році після призначення на посаду нового міністра внутрішніх справ було звільнено всіх заступників міністра (крім одного), 90% керівників департаментів, більшість керівників управлінь та відділів центрального апарату Міністерства, 24 із 27 начальників головних управлінь внутрішніх справ у регіонах.

Викриття і розслідування корупційних правопорушень

Законодавство закріплює за правоохоронними органами достатній обсяг повноважень для ефективного викриття і розслідування правопорушень, пов'язаних з корупцією. З метою перевірки інформації про вчинення злочинів, пов'язаних з корупцією, та встановлення фактів вчинення цих злочинів оперативні підрозділи правоохоронних органів можуть проводити оперативно-розшукові заходи, які регулюються окремим законом. Оперативно-розшукова діяльність включає прослуховування та запис телефонних розмов, проведення фото- та відеозйомки, контроль за листуванням, негласне проникнення до житла чи іншого володіння осіб, встановлення конфіденційного співробітництва з інформаторами, контрольовану поставку чи закупівлю товарів тощо.

Правоохоронні органи України активно розслідують корупційні правопорушення. Водночас їх діяльність зосереджена переважно на корупційних адміністративних правопорушеннях та правопорушеннях, вчинених особами, які обіймають посади нижчих та середніх категорій. Згідно з даними Генеральної прокуратури України у 2009 році правоохоронними органами було виявлено 2102 злочинів, пов'язаних із хабарництвом (на 8,5% менше порівняно з 2008 роком). До суду разом з обвинувальними висновками було передано 1700 кримінальних справ стосовно 1900

осіб (98,6% цих справ було розслідувано і направлено до суду органами прокуратури). Крім того, до судів було надіслано понад 5400 протоколів про корупційні адміністративні правопорушення, за результатами розгляду яких до відповідальності було притягнуто понад 4000 осіб. Серед цих осіб 442 правоохоронця: 224 працівники органів внутрішніх справ, 184 – податкової служби, 32 – митниці та два працівники Служби безпеки України.

Кількість посадових осіб вищих категорій, яких було притягнуто до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, має тенденцію до зростання. Після внесення змін до закону "Про боротьбу з корупцією" від 2005 року визнання особи винною у вчиненні корупційного адміністративного правопорушення не тягне за собою її автоматичне звільнення з посади, яку вона обіймає. У 2009 році за вчинення корупційних правопорушень було звільнено лише 183 особи.

ЗАСОБИ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Хоча в цілому законодавство створює можливості для заснування та діяльності ЗМІ, ряд його положень ускладнюють створення та діяльність медіа. Норми, спрямовані на запобігання зовнішньому втручання у діяльність ЗМІ, лише частково забезпечують їх незалежність, містять прогалини у регулюванні та певною мірою звужують право на свободу вираження поглядів у державі. Механізми забезпечення підзвітності (відповідальності) та доброчесності ЗМІ є далекими від досконалості, тоді як норми, які мали б забезпечувати прозорість ЗМІ, по суті, відсутні.

У цілому, вітчизняне законодавство забезпечує свободу ЗМІ і вважається одним із найбільш розвинутих у пострадянських державах. Доступ до журналістської професії в Україні є вільним. Законодавство дозволяє заснування різ-

них видів ЗМІ – державних, комунальних та приватних. Законом передбачено створення незалежного суспільного мовлення, однак воно так і не було створене.

Розслідування й викриття випадків корупції

Практика журналістських розслідувань набуває поширення як у столиці, так і в регіонах. Існують окремі центри журналістських розслідувань – бюро "Свідомо" (м. Київ), розслідувальний проект Центру преси й інформації в Криму, газета "Інформатор" (м. Львів). Проводяться конкурси на краще антикорупційне розслідування. Кількість журналістів, які проводять розслідування, точно встановити неможливо, але, на думку експерта Олексія Погорєлова, у пресі працюють близько 20 професіоналів у цій сфері, а решта лише називають себе спеціалістами з розслідувань. Серед проблем практики журналістських розслідувань – велика кількість замовних і необ'єктивних розслідувань, зосередження уваги на злочинах, а не на корупції, безрезультатність розслідувань (у тому числі й щодо високопосадовців).

Схоже, Україна знайшла унікальний рецепт повної перемоги над корупцією. Для цього виявились непотрібними чисельні та тривалі реформи, стратегії та програми – на вирішальну перемогу знадобилось лише 5 днів. Саме стільки часу "пропрацював" новий закон "Про засади запобігання і протидії корупції". Він замінив старе антикорупційне законодавство, однак уже 5 січня 2011 року втратив чинність. Тож відтепер в Україні немає жодного нормативного акта, який би на законодавчому рівні врегульовував поняття "корупція", як і немає державної стратегії подолання корупції та урядових антикорупційних інституцій. Останні Кабінет Міністрів України ліквідував у рамках скорочення загальної чисельності державного апарату².

² Інформація з сайту <http://www.toro.org.ua/news/527.html>.